

Uloga i značaj neovisnih institucija

INSTITUCIJA OMBUDSMANA ZA LJUDSKA PRAVA BOSNE I HERCEGOVINE



Sarajevo, 2020.

Uloga i značaj neovisnih institucija

INSTITUCIJA OMBUDSMANA 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

Potporna izradi ove publikacije pružena je u okviru Programa jačanja javnih institucija u BiH kao dio potpore reformi javne uprave u BiH.

Program jačanja javnih institucija sprovodi Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH u ime Saveznoga ministarstva za ekonomsku suradnju i razvoj Njemačke savezne vlade u suradnji s Vladom Ujedinjenoga Kraljevstva. Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne odražavaju stavove niti službene politike vlada Njemačke i Ujedinjenoga Kraljevstva.



Implemented by



In cooperation with:





SADRŽAJ

Uvod	6
1. Institucije ombudsmana kao neovisne institucije nadzora	7
1.1. Definicija neovisnih (nadzornih) institucija	7
1.2. Nadležnosti Institucija ombudsmana	8
1.3. Imperativ neovisnosti	9
2. Regulatorni okvir za djelovanje Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH	10
2.1. Ustav i zakonodavno-pravni okvir	10
2.2. Posebne nadležnosti Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH	14
2.3. Pravila postupka Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine	18
2.4. Godišnje izvješće Institucije ombudsmana 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 ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine je neovisna institucija uspostavljena u cilju promocije dobre uprave i vladavine prava, te zaštite prava i sloboda fizičkih i pravnih osoba, a sukladno s Ustavom BiH i međunarodnim sporazumima koji se nalaze u dodatku Ustava BiH. U vezi s tim, Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH nadgleda aktivnosti organa vlasti na cijeloj teritoriji BiH i nijednoj osobi ili organu vlasti u BiH nije dozvoljeno da se miješa ili utječe na rad i djelovanje Institucije ombudsmana. Ombudsmeni imaju široke istražne ovlasti, uključujući pristup svim informacijama, dokumentima i prostorijama javnih vlasti.

Institucije vlasti su dužne sprovesti preporuke u određenom vremenskom roku ili odgovoriti na njih. Međutim, usprkos zakonskoj obvezi institucija da djeluju po preporukama Institucije ombudsmana, broj realiziranih preporuka se posljednjih godina smanjuje.

Veliki broj pritužbi građana odnosi se na rad sudova, nedjelotvorno sprovođenje sudskih odluka i neprimjerenu duljinu postupaka pred sudovima, na šutnju uprave po raznim zahtjevima, kao i da nadležna upravna tijela ne postupaju sukladno sa sudskim uputama i odlukama donesenim u upravnim sporovima. Navedene činjenice dovoljan su pokazatelj za ombudsmane koji podsjećaju nositelje vlasti na njihovu ključnu obvezu prema pravosudnom sustavu, a to je da ga organiziraju na učinkovitiji i djelotvorniji način.

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

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

Brošura je koncipirana tako da čitatelju predstavi:

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

1. Institucije ombudsmana kao neovisne institucije nadzora

1.1. Definicija neovisnih (nadzornih) institucija

U praksi ne postoji unificirana definicija neovisnih nadzornih institucija, niti njihovog mandata, a uspostavljene institucije i njihove nadležnosti značajno se razlikuju u nacionalnim nadležnostima. De Vrieze (2019), pak, navodi da postoje određene zajedničke osobine u opusu djelovanja neovisnih nadzornih institucija, a isto je sadržano u nadzoru nad demokratskim funkcioniranjem 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 reguliranju i nadzoru određenog sektora politika i regulatornog okvira.

Neovisne nadzorne institucije, s druge strane, imaju dosta širi mandat, koji obuhvaća i dobro upravljanje (učinkovitost) u javnoj upravi, kao i zaštitu prava građana. Samim time, neovisnost nadzornog tijela, za razliku od neovisnosti 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 sukladno s relevantnim zakonskim okvirom, ili ustavnosti predloženih zakona, ali primarno se svojom nadležnošću ne svrstavaju u neovisne nadzorne institucije.

Konkretno, neovisne nadzorne institucije obuhvaćaju institucije za ljudska prava, instituciju ombudsmana za ljudska prava, javne pravobranitelje, etičke komisije, agencije za borbu protiv korupcije, državne revizore, kao i posebne mehanizme za podnošenje i procesuiranje žalbi građana.

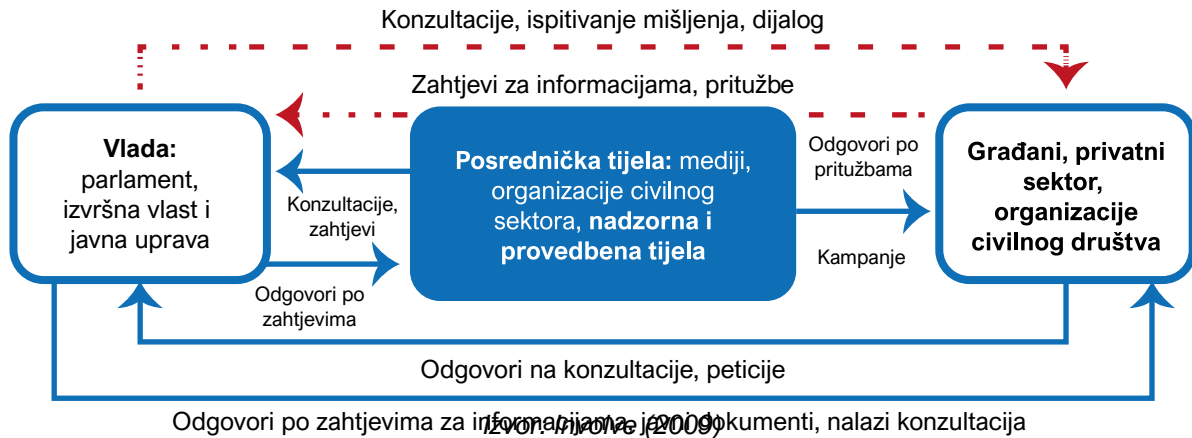
WFD (2020) svrstava sve neovisne nadzorne institucije u četiri kategorije:

- a. Nadzorne institucije u domeni ljudskih prava, koje obuhvaćaju i ombudsmane za ljudska prava;
- b. Vrhovne revizijske institucije (u daljnjem „VRI“), koje ujedno predstavljaju najstarije neovisne 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. Neovisne institucije zadužene za nadzor nad organizacijom i sprovedbom izbora, kao najznačajnijim aspektom demokratske uprave.

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

Njihova uloga u dijelu nadzora nad radom javne uprave može biti u neovisnom sprovođenju istraga, izdavanju obvezujućih, ili neobvezujućih nalaza i preporuka po pitanjima odgovornosti i integriteta javne uprave, ocjeni sprovedbe zakonodavnog okvira i javnih politika, ali i objedinjavanju podataka o podnesenim žalbama. U osnovi, neovisnost institucija prvenstveno je nužna kako bi se osigurala odgovornost javne uprave i gradilo povjerenje zainteresiranih strana, osigurala suštinska osnova za dijalog i suradnju.

Ilustracija 1. Protok informacija u idealnom sustavu otvorene vlade



Institucije ombudsmana 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).

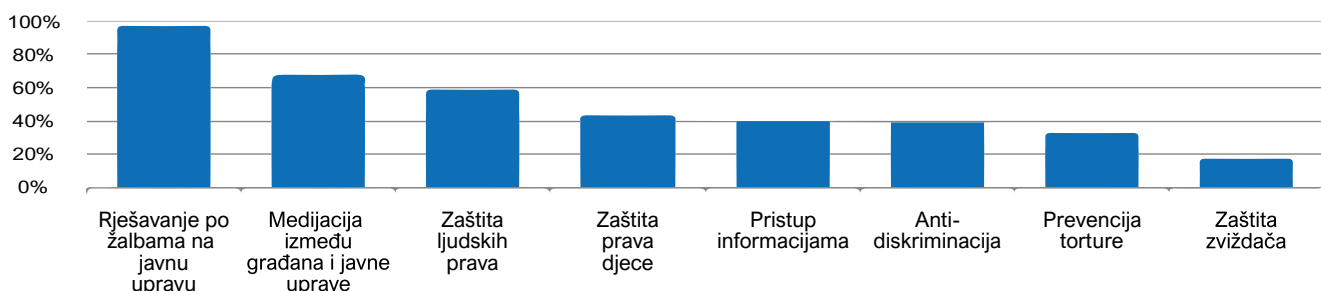
1.2. Nadležnosti institucija ombudsmana

U užem smislu, od institucija ombudsmana 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 ombudsmana na nacionalnoj, ili sub-nacionalnoj razini, kao malo koja druga institucija, direktno komunicira s građanima i vrši nadzor u ostvarivanju ljudskih prava garantiranih građanima.

OECD (2018) u izvješću Europskog Ombudsmana, o ulozi institucije ombudsmana u otvorenoj vladi, navodi da uloga ombudsmana nije u većoj mjeri prepoznata niti proučena, a da s obzirom na njihov povlašteni kontakt s građanstvom i vladom, institucije ombudsmana mogu biti ključni akteri u promidžbi 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 izvješća institucija ombudsmana podnesene institucijama (parlamentu, vijećima ministara), institucije prikupljaju brojne informacije o funkcioniranju i nefunkcioniranju javne uprave.

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

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



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

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

Preporuke ombudsmana ne služe isključivo rješavanju posebnog problema s kojim se susreću građani, nego upućuju i na višesustavne probleme koji ukazuju na nužnost unaprjeđenja javne uprave. U toj domeni institucije ombudsmana predstavljaju ključne aktere u kreiranju politika i upravljanju reformama javnog sektora, jer o istima mogu podnositi pokazatelje zasnovane na svojim slučajevima u međudjelovanju s građanima.

Potpuno je jasno da informacijska podloga i stručno vještačenje, koji se nalaze unutar institucija ombudsmana, mogu biti učinkovitije korištene ako vlade uključe institucije ombudsmana u proces konzultacija pri kreiranju javnih politika, umjesto da samo crpe informacije iz godišnjih izvješća parlamentu.

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

1.3. Imperativ neovisnosti

Generalna skupština Ujedinjenih nacija je 1993. godine snažno podržala uspostavljanje i jačanje neovisnih institucija za ljudska prava sukladno 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 ustvrđen u ustavnom, ili zakonskom tekstu i treba sadržavati kako promidžbu, tako i zaštitu ljudskih prava, uz navođenje posebnih odgovornosti koje institucija treba imati.

Pozicija institucije ombudsmana dijelom ovisi o aktu kojim se predviđa njezino postojanje. Razumljivo, ako je institucija ombudsmana predviđena ustavom neke države, pozicija ombudsmana je dugotrajno zaštićena u odnosu na poziciju definiranu zakonom, koji se može mijenjati i dodatno tumačiti različitim podzakonskim aktima. Nadalje, neovisnost institucije ombudsmana svakako je većim dijelom garantirana u slučajevima kada imenovanje nije pod utjecajem izabranih dužnosnika, ili predstavnika onih tijela čiji rad je mogućim predmetom nadzora ombudsmana.

Određene odredbe također mogu utjecati na osiguranje neovisnosti, poput odredbi o angažiranju ombudsmana na dugoročni mandat bez mogućnosti prijevremenog razrješenja osim u posebnim slučajevima, mogućnost ponovnog imenovanja, srazmjerno visoka garantirana primanja, osigurana odgovarajuća monetarna sredstva nužna za rad institucije, davanje diskrecije ombudsmanu da upravlja imenovanjima i razrješenjima osoblja u instituciji, davanje imuniteta od krivičnog gonjenja, kao i davanje mandata ombudsmanu da podnosi žalbe pravosudnim tijelima za sprovedbu ovlaštenja institucije.

Unificirani model organiziranja institucije ombudsmana, kao i standarda djelovanja, ne postoji. Ipak, određene smjernice, poput onih od strane Asocijacije ombudsmana, kreiraju okvirni način rada. U tom duhu, neovisnim se smatra ombudsman:

- koji je očigledno neovisan o tijelima nad kojima ima nadležnost nadzora,
- koji se bira od osoba neovisnih o tijelima koja podliježu nadzoru;
- koji je biran na dovoljno dug period da isti ne podriva njegovu neovisnost (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;

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

- koji ima potpunu diskreciju o odlukama da li je određena žalba u nadležnosti institucije, ili ne, a konačnu odluku bi trebalo biti moguće raskinuti isključivo sudskim putem;
- koji je obvezan podnositi izvješće o radu tijelu neovisnom o tijelima koja su predmetom nadzora i koje je ujedno i nadležno za zaštitu neovisnosti institucije ombudsmana.

2. Regulatorni okvir za djelovanje Institucije ombudsmana 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 gospodarskim, 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 najvišu razinu međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda. Također se navodi da se prava i slobode, koji su određeni u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, te njezinim 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 uživanje navedenih ljudskih prava i temeljne slobode bez diskriminacije prema spolu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom opredjeljenju, nacionalnom, ili društvenom podrijetlu, 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 Ombudsmana** 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 najvišu razinu međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući i prava i slobode² osigurane Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, te njezinim 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 obvezni rad; pravo na slobodu i sigurnost osobe; 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 imetak; pravo na obrazovanje; pravo na slobodu kretanja i stanovanja.

Uživanje prava i sloboda ustvrđenih 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 podrijetla, pripadnosti nacionalnoj manjini, imetka, rođenja, ili drugoga statusa.

Članom IV. Aneksa 6. uspostavlja se Ured ombudsmana za ljudska prava BiH, ustvrđuju se kriteriji koje trebaju ispunjavati članovi Ureda ombudsmana za ljudska prava, te se nedvosmisleno navodi da je institucija ombudsmana potpuno neovisna u svom radu, te da u sprovođenju svog mandata nijedna osoba, ili organ vlasti ne može utjecati na njegovu funkciju.

Članom V. Aneksa 6. ustvrđene su nadležnosti Ombudsmana, dok su članom VI Aneksa 6 definirane ovlasti Ombudsmana.

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. Europska 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. Europska 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 obitelji;
15. 1992. Europska povelja o regionalnim, ili manjinskim jezicima;
16. 1994. Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina.

2.1.3 Zakon o ombudsmanu za ljudska prava

Zakonom o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH” broj 32/00, 19/02, 35/04 i 32/06) ustvrđuje se da je Ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine neovisna institucija uspostavljena u cilju promicanja dobre uprave i vladavina prava, zaštite prava i sloboda fizičkih i pravnih osoba, kako je garantirano 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, njezinih entiteta i Brčko Distrikta, sukladno s odredbama ovog zakona.

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

Institucija Ombudsmana za ljudska prava BiH odgovorna je za:

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

- djelovanje po prijemu žalbe, ili „ex officio“;
- poduzimanje opće istrage, te donošenje pojedinačnih, ili općih preporuka;
- sprovođenje istrage u svim žalbama o povredi ljudskih prava i sloboda navodno počinjenih od vojnih vlasti;
- sprovođenje istraga u svim žalbama u vezi sa slabim funkcioniranjem sudskog sustava, 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 tijeku postupka koji se vodi, kada god ustanovi da je takva aktivnost nužna pri obavljanju njegovih dužnosti;
- osiguranje jednakosti građana i eliminacija svih oblika diskriminacije;
- informiranje javnosti o ljudskim pravima putem medija i edukacijom;
- publiciranje obavijesti, mišljenja, preporuka, prijedloga i svojih izvješća;
- 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 izvješća o stanju ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- suradnju, sukladno 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 ustvrđen sastav, način imenovanja i slučajevi ostavke ombudsmana kao i imunitet i nespojivosti u vršenju funkcije ombudsmana. 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 ombudsmana vodi jedan od ombudsmana u periodu od dvije godine, koji je u tom periodu predsjedavajući.

Ombudsmane imenuju i razrješavaju Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH većinom glasova, sukladno s poslovnikom o radu svakog doma. U tom pogledu, Parlamentarna skupština BiH osniva posebnu ad hoc komisiju, koja objavljuje javni poziv i, nakon sprovedene procedure, ustvrđuje listu kandidata koji ispunjavaju uvjete ustvrđene Zakonom.

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

Plata ombudsmana ustvrđuje se u visini plate sudca Ustavnog suda BiH.

Za ombudsmana mogu biti imenovani državljani Bosne i Hercegovine, diplomirani pravnici, 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 ombudsmana može prestati zbog bilo kojeg od sljedećih razloga:

- a. ostavke;
- b. isteka mandata;
- c. očite 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 razini Bosne i Hercegovine je nadležan da sudi ombudsmanu.

Osobe u službi, ili one koje je imenovala Institucija ombudsmana neće biti krivično gonjene, neće biti predmet istrage, uhićenja, pritvaranja, niti će im se suditi za bilo kakvu radnju, mišljenje, ili odluku donesenu

pri obavljanju njihovih dužnosti prema uputama ombudsmana. U svim drugim okolnostima, to može biti slučaj, o čemu je nužno odmah, prema propisima, obavijestiti Instituciju ombudsmana.

Pozicija ombudsmana 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;
- s obavljanjem dužnosti sudca; kao i
- sa svakom aktivnošću kao zanimanjem, ili profesijom, u privredi, ili zapošljavanju.

Dijelom V Zakona propisan je postupak istrage, uključujući obvezu 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 ustvrđena je obveza organa vlasti u BiH da surađuju i pruže odgovarajuću pomoć Instituciji ombudsmana pri sprovođenju istrage i kontrole.

Dio VII Zakona odnosi se na pravo pristupa ombudsmana povjerljivim i tajnim podacima, uz obvezu 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 ombudsmana pokaže da su zlouporaba, proizvoljna procedura, diskriminacija, greška, nemar, ili propust, koji su predmet žalbe, počinjeni od službenika u organu vlasti u BiH. Također se ustvrđuje postupak u slučaju odbijanja suradnje, zanemarivanja dostave podataka, ili ugrožavanja istrage pri čemu ombudsman u krajnjem slučaju, ako to nadležni organ vlasti u BiH propusti učiniti, može i sam sprovesti disciplinski postupak protiv službenika ili, tamo gdje je to potrebno, pokrenuti krivični postupak pred sudom.

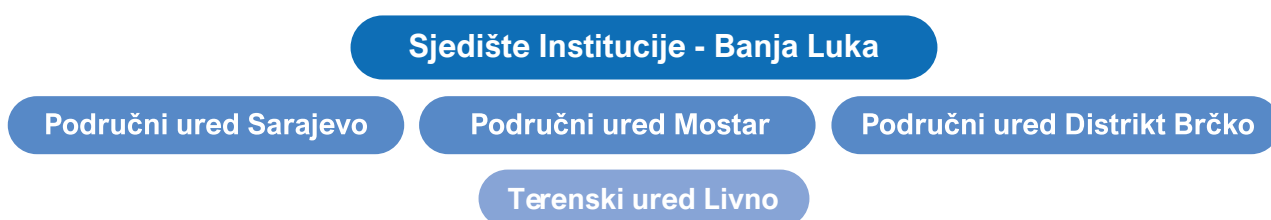
U dijelu IX Zakona propisuje se pravo ombudsmana da daje preporuke organima vlasti u BiH u cilju usvajanja novih mjera kao i obvezu organa vlasti u BiH koji dobiju takve preporuke da pismeno odgovore i obavijeste ombudsmana o učinku preporuka u roku koji je ombudsman odredio.

Nadalje, ustvrđen je postupak u slučaju kada predmetni organ vlasti u BiH ne poduzme odgovarajuće mjere u roku koji je ombudsman odredio, ili ako ne obavijesti ombudsmana o razlozima njihovog nepoduzimanja.

Ako predmetni organ vlade ne poduzme odgovarajuće mjere u roku koji je ombudsman odredio, ili ako ne obavijesti ombudsmana o razlozima njihovog nepoduzimanja, ombudsman može ukazati ministru odgovornom za taj organ, ili najvišim organima vlade, na tijek predmeta i na date preporuke. Ako ombudsman nakon toga ne dođe do rješenja u predmetu u kojem je po njegovom mišljenju bilo moguće pronaći pozitivno rješenje, taj problem se uvrštava u godišnje, ili specijalno izvješće, 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 ombudsmana za ljudska prava BiH prema teritorijalnom i funkcionalnom principu:



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



2.2. Posebne nadležnosti Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH

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

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

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

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

Ombudsman može poduzeti sve mjere nužne da se prigovor ispita. U tom smislu, Ombudsman 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 ombudsmana 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, ombudsman je dužan nadležnog javnog službenika pismeno informirati o svim nepravilnostima koje su proizišle iz procesa imenovanja.

U tom slučaju, Ombudsman 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 ustvrđenih Zakonom. Ombudsman može, bez iznošenja povjerljivih informacija (uključujući i osobne podatke o kandidatima), objaviti nalaze i zaključke, uključujući i preporuke. Također, ombudsman je dužan dostaviti svoje nalaze i zaključke podnositelju prigovora.

Postupanje po preporuci ombudsmana

Kada je nalaz ombudsmana konačan o pitanju da postupak imenovanja nije sproveden sukladno s odredbama Zakona, ombudsman može dati preporuku odgovornom javnom službeniku da se konačno imenovanje poništi i da se pristupi novom postupku imenovanja.

Ako ombudsman 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 ombudsmana o postupcima i rokovima za sprovođenje tih postupaka na osnovi navedenih preporuka.

Ako odgovorni javni službenik ne odgovori, ili ako ombudsman ne bude zadovoljan navedenim odgovorom, ili prijedlogom mjera na osnovi 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 OMBUDSMANA:

Ombudsmeni za ljudska prava BiH zaprimili su žalbu podnositelja, 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 sprovedenog postupka, Ombudsmeni su Vladi Kantona Sarajevo izdali preporuku da razmotri mogućnost izmjene Zakona o državnoj službi Kantona Sarajevo i to u smislu jasnog definiranja uvjeta pod kojim državni službenik može biti član u upravnom odboru, nadzornom odboru, skupštini, upravi, ili menadžmentu, ili u svojstvu ovlaštene osobe, a uz uvažavanje navoda iz preporuke.

Navedena preporuka nije realizirana.

PRIMJER br. 2 – PREPORUKA OMBUDSMANA:

Ombudsmeni su zaprimili prigovor na Odluku o imenovanju ravnatelja Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, u kojem se ukazuje da je tijekom 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 ravnatelja Fonda donesena 2015. godine, dok je žalitelj protiv iste podnio prigovor Instituciji ombudsmana 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, zainteresirane osobe moraju pridržavati određenog roka, jer se u protivnom nameće pitanje svrsishodnosti vođenja postupaka okončanih nekoliko godina unatrag. U odnosu na ključne žalbene navode iz prigovora, koji su se odnosili na to da imenovani kandidat nije ispunjavao

³ Svi postupci imenovanja sprovode 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 sukladno sa svim važećim pravilima, propisima i zakonima.

(B) Kvaliteta: Glavni princip kojim se rukovode sva imenovanja je princip izbora na osnovi kvalitete, putem dobro informiranog izbora osoba koje, po svojim sposobnostima, iskustvu i kvalitetama, odgovaraju potrebi reguliranog organa koji je u pitanju.

(C) Neovisne provjere: Sva imenovanja vrše se na način koji omogućuje da ih provjerava neovisna treća strana (uključujući organe i organizacije), koja nije sudjelovala u procesu imenovanja.

(D) Otvorenosti i transparentnosti: Principi javnosti upravljanja primjenjuju se na proces imenovanja. Funkcioniranje procesa mora biti transparentno i, osim ako informacija nije povjerljiva, pojedinci o imenovanjima u reguliranim organima moraju se obznanimati.

(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.

uvjete propisane Javnim natječajem, odnosno nepodudaranje informacija u Potvrdi o radnom iskustvu izdanoj od ravnatelja Securitas BH d.o.o. Sarajevo i aktu Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine o radnom iskustvu imenovanog kandidata, Ombudsmani su konstatirali 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, Ombudsmani 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 ravnatelja Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, kojom je Vladi Federacije Bosne i Hercegovine preporučeno da preispita Odluku o davanju suglasnosti na imenovanje ravnatelja Fonda.

Navedena preporuka nije realizirana.

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 županija, kao i svim zakonima kojima se uređuju pojedine oblasti života i rada čovjeka i građana (u oblasti zapošljavanja, rada i radnih uvjeta, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, prava na obrazovanje, prava djeteta, prava porodice, pravosuđa i uprave - jednakost svih osoba pred sudovima i tribunalima, članstva u profesionalnim organizacijama, javnog informiranja i medija, itd.).

Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“ broj 59/09 i broj 66/16) uveo je revoluciju u pravni sustav Bosne i Hercegovine, jer su njime definirani 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 ustvrđeni mehanizmi zaštite, u čemu je centralna uloga povjerena Instituciji ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine u okviru koje je, sukladno sa Zakonom, osnovan poseban Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije. Time su stvoreni i organizacijski preduvjeti za prijem i postupanje po žalbama povodom ispoljene diskriminacije.

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

- a. zaprima pojedinačne i grupne žalbe u vezi s diskriminacijom;
- b. fizičkim i pravnim osobama koje su podnijele žalbu zbog diskriminacije daje potrebne obavijesti o njihovim pravima i obvezama, te mogućnostima sudske i druge zaštite;
- c. povodom žalbe Ombudsman BiH može odlučiti da ne prihvati žalbu, ili da pokrene postupak istraživanja sukladno s posebnim propisima;
- d. predlaže pokretanje postupka posredovanja sukladno s odredbama Zakona o posredovanju;
- e. prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije;
- f. podnosi godišnje, a prema potrebi i izvanredna izvješća, o pojavama diskriminacije u parlamentima BiH, entiteta i BD BiH
- g. informira javnost o pojavama diskriminacije;
- h. na vlastitu inicijativu, sprovodi 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 sudjeluje u postupku za zaštitu od diskriminacije za prekršaje propisane ovim zakonom;
- k. prati zakonodavstvo i daje savjete zakonodavnim i izvršnim organima;
- l. radi na promidžbi ovog zakona, informira javnost, podiže svijest, sprovodi kampanje i na druge načine aktivno promiče borbu protiv diskriminacije u svrhu njezine prevencije;
- m. unaprjeđuje politike i prakse koje imaju za cilj da osiguraju jednako postupanje.

Ombudsman Bosne i Hercegovine pri izradi redovitih izvješća, mišljenja i preporuka o pojavama diskriminacije surađuje s organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom i promidžbom ljudskih prava i organizacijama koje se bave zaštitom prava grupa izloženih visokom riziku diskriminacije.

Ombudsman Bosne i Hercegovine pruža pomoć osobama, ili grupama osoba koja se obraćaju međunarodnim tijelima za zaštitu od diskriminacije davanjem uputstava, savjeta, konzultacija u tijeku postupka, prijedloga i preporuka.

Sve državne institucije, entitetske, županijske i tijela Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, općinske, institucije i pravne osobe s javnim ovlaštenjima, te ostale pravne i fizičke osobe dužne su, na zahtjev Ombudsmana Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva, dostaviti tražene podatke i dokumente.

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

Nadležne institucije u BiH imaju obvezu surađivati s Ombudsmanom Bosne i Hercegovine i davati pismeno odgovore i obavijesti u roku koji je Ombudsman Bosne i Hercegovine odredio i o učinku preporuka datih s ciljem otklanjanja diskriminacije.

U okviru Poglavlja VI. Zakona (Kaznene i prekršajne odredbe) u članu 19. stav (4) ustvrđeno je da ako pravna, ili fizička osoba propusti da postupi po preporuci Ombudsmana Bosne i Hercegovine, pravna osoba će se kazniti novčanom kaznom u iznosu od 2.500 KM do 6.500 KM, a odgovorna osoba u pravnoj osobi, ili fizička osoba 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. obveze dostave traženih podataka i dokumenata te suradnje s Institucijom ombudsmana)⁴:

Pravna osoba kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od 1.000 KM do 5.000 KM, odgovorna osoba u instituciji u iznosu od 500 KM do 1.500 KM, kao i fizička osoba u odgovornoj instituciji novčanom kaznom u iznosu od 450 KM do 1.000 KM ako:

- a. ne dostavi podatke, ili dokumente na zahtjev Ombudsmana 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 surađuje s Ombudsmanom Bosne i Hercegovine i ne daje pismeno odgovore, ili obavijesti, odnosno ne izvijesti o učinku preporuka datih s ciljem otklanjanja diskriminacije.

PRIMJER br. 1- PREPORUKA OMBUDSMANA:

Ombudsmeni su postupali u predmetu gdje je žaliteljica istaknula da je dulji 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 Neovisnog operatera sustava 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 izvršitelj, 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 sprovedenom istražnom postupku Ombudsmeni su ustvrdili da je žaliteljica bila žrtva diskriminacije po osnovi spola - trudnoće, a u oblasti rada i radnih uvjeta, te su dana 31.12.2018. godine Neovisnom operateru sustava u Bosni i Hercegovini uputili preporuku da poduzme aktivnosti koje će rezultirati uklanjanjem počinjene diskriminacije.

⁴ (6) Sve državne institucije, entitetske, županijske i tijela Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, općinske, institucije i pravne osobe s javnim ovlaštenjima, te ostale pravne i fizičke osobe dužne su, na zahtjev Ombudsmana 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 obvezne su surađivati s Ombudsmanom Bosne i Hercegovine i davati pismeno odgovore i obavijesti u roku koji je Ombudsman Bosne i Hercegovine odredio, kao i o učinku preporuka datih s ciljem otklanjanja diskriminacije.

PRIMJER br. 2 – PREPORUKA OMBUDSMANA:

Ombudsmeni su postupali po žalbi profesora na Filozofskom fakultetu Univerziteta u Sarajevu u kojoj je žalitelj naveo da je već dulji 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 obveze, bez predočavanja razloga koji su doveli do takve Odluke i bez prethodno sprovedenog disciplinskog postupka. Postupajući po žalbi, a nakon sprovedenog istražnog postupka, Ombudsmeni su dana 18.06.2018. godine uputili preporuku broj P-136/18 Univerzitetu u Sarajevu i Filozofskom fakultetu da stavi izvan 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, poduzme mjere s ciljem implementacije člana 24. stav 4 Zakona o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine, prema kojem su sva javna tijela i ostale pravne osobe dužni kroz svoje opće pravne akte, ili kroz posebne pravne akte, regulirati načela i principe jednakog postupanja, te osigurati učinkovite interne procedure zaštite od diskriminacije.

Preporuka Ombudsmana broj P136/18 je poštivana.

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

Ovim propisom ustvrđena su pravila postupanja Institucije ombudsmana 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 sprovode ombudsmeni po službenoj dužnosti, te se uređuju i druga pitanja od značaja za rad Institucije ombudsmana. Ključni elementi pravila su:



Institucija ombudsmana BiH je neovisna o svim tijelima 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 osoba se ne može miješati u poslovanje Institucije.



Obveza je svih organa vlasti da surađuju i da instituciji ombudsmana osiguraju pristup podacima, uključujući povjerljive i tajne podatke.



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

POKRETANJE POSTUPKA	<ul style="list-style-type: none"> Po žalbi fizičke, ili pravne osobe; 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 ombudsmana besplatan i da je podnositelj žalbe i dalje obavezan koristiti redovne zakonske procedure i poštivati 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 PRIHVAĆANJE 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 prihvaćanje, pruža se stručna pomoć žalitelju o tome pred kojim organom i u kojem postupku može ostvariti svoje eventualno pravo; Obveza evidentiranja obraćanja i pružene stručne pomoći uz obvezu sačinjavanja službene zabilješke – žalba se u tom slučaju ne registrira; O svim kontaktima sa žaliteljem, kao i o svim poduzetim radnjama i aktivnostima sačinjavaju se službene zabilješke i ulažu u spis predmeta;
ODBIJANJE PRIHVAĆANJA 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 ustvrdi 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 ombudsmana, ako je podnositelj odustao od žalbe; žalba koja je u osnovi istovjetna predmetu već razmatranom od strane Ombudsmana BiH, a ne sadrži nove relevantne podatke, žalba koja se odnosi na činjenično stanje kakvo je bilo prije 14. prosinca 1995. godine. u svim spomenutim slučajevima ombudsman je dužan donijeti odluku o neprihvatljivosti žalbe o čemu je dužan pismeno obavijestiti podnosioca žalbe u što kraćem roku, navodeći razloge neprihvaćanja, 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 osnovi saznanja Ombudsman 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 zabranjenoj osnovi, a građani iz straha, ili drugih opravdanih razloga ne žele da podnesu žalbu; ako na osnovi saznanja Ombudsman BiH ocijeni da postoji povreda nečijih osnovnih prava i sloboda, a postoji fizička spriječenost ugrožene osobe da podnese žalbu.

<p>POKRETANJE I VOĐENJE ISTRAGE</p>	<p>Kada Ombudsman 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 poduzetim radnjama obavještava se podnositelj žalbe, tijelo vlasti, odnosno odgovorna strana na koju se odnosi slučaj, te Ombudsman BiH traži izjašnjenje od odgovorne strane u određenom roku koji se može produljiti ukoliko okolnosti to zahtijevaju.</p> <p>Odbijanje postupanja po zahtjevu Ombudsmana BiH smatrat će se odbijanjem suradnje, o čemu se neposredno obavještava više tijelo. Svaki oblik nesuradnje s Institucijom ombudsmana BiH se evidentira i objavljuje u Godišnjem izvješću.</p> <p>Ukoliko organ, ili služba propusti u ostavljenom roku dostaviti svoj odgovor, odnosno stav, Ombudsman može nastaviti razmatranje žalbe bez traženog odgovora;</p> <p>Odgovor tijela vlasti Ombudsman 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 ustvrdi 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 ombudsman može zatražiti pomoć od bilo koje osobe, 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 Ombudsman BiH ustvrdi da izvršenje odluke upravnog organa može proizvesti neprihvatljivo narušavanje prava podnositelja žalbe, može predložiti nadležnom organu da obustavi izvršenje sporne radnje na period ne dulji 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 Ombudsmana BiH, razloge za to.</p>
<p>POSREDOVANJE MEĐU STRANAMA/ MEDIJACIJA</p>	<p>Tijekom vođenja postupka ombudsman 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>Ombudsman 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 Ombudsmana BiH, 2) ako podnositelj žalbe odustane od žalbe, a Ombudsman BiH smatra da vođenje istrage na vlastitu inicijativu ne bi imalo svrhe, 3) ako odgovorna strana tijekom postupka otkloni ukazanu povredu prava i sloboda naznačenih u žalbi, 4) ako strane postignu sporazumno rješenje, 5) ako je žalba neosnovana, 6) ako Ombudsman BiH nakon sprovedene istrage ustvrdi da postoji neki od razloga u pogledu neprihvatljive žalbe, 7) ako se ustvrdi da se ne radi o povredi prava i sloboda koje štiti ombudsman, 8) ako je preporuka prihvaćena, ili kad preporuka nije prihvaćena, a ombudsman je nakon toga poduzeo radnje suglasno Zakonu.
<p>PREPORUKE OMBUDSMANA I JAVNOST RADA</p>	<p>Ukoliko Ombudsman BiH ustvrdi da je počinjena povreda prava i sloboda, može dati preporuku nadležnim tijelima vlasti i službenicima da poduzmu mjere kako bi se otklonile povrede ljudskih prava i sloboda, ili slabo funkcioniranje javne uprave.</p> <p>Sve preporuke Ombudsmana 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 Ombudsmana BiH se osigurava, između ostalog:</p> <ul style="list-style-type: none"> • obavještavanjem javnosti o pojedinim predmetima putem medija, • objavljivanjem donesenih odluka i izvješća, • postavljanjem odluka i izvješća na internet stranici Ombudsmana BiH.

2.2.3 Šta Institucija ombudsmana ne može učiniti?

Institucija ombudsmana 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 podnositelje žalbi pred javnim organima,
- * ne piše podneske, ili žalbe u ime žalitelja,
- * ne može dodijeliti nadoknadu za ustvrđene povrede ljudskih prava.



2.4. Godišnje izvješće Institucije ombudsmana za 2019. godinu

Sukladno sa Zakonom o ombudsmanu za ljudska prava BiH, Institucija ombudsmana početkom svake kalendarske godine dostavlja Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine i Narodnoj skupštini Republike Srpske godišnje izvješće o rezultatima aktivnosti Institucije za prethodnu godinu.

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

Godišnje izvješće obvezno sadrži:

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

U tijeku 2019. godine ukupno je registrirano 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 osoba lišenih slobode	129
povrede prava osoba 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 stupnjem siromaštva, korupcije, te migracija stanovništva.

U tijeku 2019. godine izdane su ukupno 304 preporuke u 374 predmeta, od čega je 105 u potpunosti realiziranih, devet djelomično realiziranih i 77 preporuka po kojima je ostvarena suradnja s Institucijom ombudsmana.

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

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

Način realizacije preporuka	Broj predmeta
Realizirana	105
Djelomično realizirana	9
Ostvarena suradnja	77
Nema odgovora	124
Nije realizirana	59
UKUPNO	374

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

ODJEL	Broj žalbi s preporukom izdanom 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 obvezuje 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 registriranih žalbi u proteklih deset godina odnosi se na povrede prava od strane pravosuđa i uprava. Iz tog razloga su Ombudsmani 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 tijekom ranijih godina, registriran 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 informiranja	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 izdanih preporuka realizirana je 51 preporuka, djelomično su realizirane 2, ostvarena je suradnja s organima u 38 preporuka, 29 preporuka nije realizirano, a za 55 izdanih preporuka nema odgovora.

Najveći broj registriranih 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 izdano 57 preporuka koje se odnose na:

- šutnju administracije, odnosno nepostupanje po zahtjevima za pristup informacijama i po žalbama protiv prvostupanjskih rješenja,
- nenavođenje pouke o pravnom lijeku u rješenjima,
- ustvrđivanje iznimki u situacijama kada informacije ne predstavljaju iznimke,
- nesprovođenje testa javnog interesa, ili neodgovarajuće sprovođenje testa javnog interesa,
- neimenovanje službenika za informiranje i slično.

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

Žalbeni navodi ukazuju na povrede osnovnih principa zakona koji uređuju:

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

2.4.2 Pravosuđe i uprava

2.4.2.1 Pravosuđe:

Član 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda - Pravo na pravično suđenje glasi: „Svako, tijekom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obvezama, ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred neovisnim i nepristranim sudom, uspostavljenim na osnovi zakona...“.

Stav je Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu da su države potpisnice Europske konvencije o ljudskim pravima dužne organizirati pravne sustave koji će osigurati 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 suvremenim pravnim sustavima podrazumijeva i obvezu država potpisnica Konvencije da osiguraju djelotvoran sustav garancija i poštovanja prava u sudskom postupku koji u konačnici vodi blagovremenom izvršenju pravde.

Analizom 504 žalbe zaprimljene u Instituciji ombudsmana u tijeku 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 duljina trajanja sudskih postupaka	101
Nedjelotvorno sprovođenje 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

Izdano je 26 preporuka, od čega je pet u potpunosti realizirano, u okviru pet preporuka je ostvarena suradnja, tri preporuke nisu realizirane 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 regulirano je, pored ostalog, i članom 41. Povelje o osnovnim pravima Europske unije. To pravo regulirano je i zakonima o (općem) upravnom postupku na razini 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 garantiraju pravo pristupa i sudjelovanja u postupcima, pravo žalbe, pravo na pomoć, zabranu diskriminacije i dr.

Kvaliteta javnih usluga i rad organa javne uprave za građane predstavlja opipljivi pokazatelj funkcionalnosti određene države. Dobra javna uprava treba biti na usluzi zajednici i promicati povjerenje društva u izvršnu vlast, doprinositi političkoj stabilnosti i poticati gospodarski 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:

- duljinu trajanja upravnog postupka,
- neefikasnu reakciju inspeksijskih službi,
- šutnju administracije,
- nepostupanje nadležnih organa u zakonskim rokovima prilikom odlučivanja o zahtjevima stranaka,
- neprimjereno postupanje službenika,
- inzistiranje 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 stupnju, te vraćanje predmeta prvostupanjskim organima na ponovno odlučivanje.

2.4.3 Ekonomska, socijalna i kulturna prava

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

U tijeku 2019. godine u okviru Odjela za praćenje ostvarivanja gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava, ukupno je registriran 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 procedure natječaja prilikom zapošljavanja, nezakonitosti u vezi s otkazivanjem ugovora o radu, zatim procedura koje se odnose na napredovanje u službi,
- neuplaćivanje doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje, te
- neisplaćivanje plata radnicima od strane poslodavca.

POVREDA PRAVA	BROJ PREDMETA	BROJ PREPORUKA
Radni odnosi	281	51
Mirovine	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 Mirovine:

Tijekom 2019. godine, registrirano je 217 žalbi koje se odnose na povrede prava iz mirovinskog osiguranja. Izdano je ukupno 11 preporuka.

Registrirane žalbe odnosile su se na:

- duljinu postupaka u prvom i drugom stupnju u vezi s priznavanjem prava na mirovinu, kao i određenih nepravilnosti prilikom obračuna novčanog iznosa mirovina,
- spore procedure priznavanja i ostvarivanja prava ako je podnositelj žalbe radni staž ostvario u drugim državama.

2.4.3.2 Komunalne usluge:

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

Registrirane žalbe odnosile su se na:

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

2.4.3.3 Socijalna zaštita:

Tijekom 2019. godine, registrirane su 82 žalbe, a izdane 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, registrirana su 74 predmeta iz oblasti zdravstvene zaštite, a u 19 predmeta izdane 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, registrirana su 33 predmeta, a izdane 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 tijekom školske godine, kao i na loše materijalne uvjete, odnosno neprikladan prostor za odvijanje nastave. Određeni broj predmeta odnosio se na postupak sprovođenja procedura natječaja na visokoškolskim ustanovama, akreditaciju visokoškolskih ustanova, ekvivalenciju diploma i nepriznavanje odgovarajućih zvanja u nastavno-znanstvenim oblastima u okviru visokog obrazovanja.

2.4.4. Prava djece:

Na međunarodnoj razini, prava djeteta zagwarantirana 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 ratificirala.

S druge strane, prava djeteta garantirana 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 tijeku 2019. godine zaprimio je 198 žalbi. U predmetima u kojima je ustvrđeno kršenje prava djeteta Ombudsmani su izdali 23 preporuke. Analizirajući žalbe koje su zaprimljene tijekom izvještajne godine očigledno je da su se žalbe najčešće odnosile na rad:

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

Ombudsmani su u 2019. godini izradili i javnosti predstavili Specijalno izvješće o zabrani fizičkog kažnjavanja djeteta u Bosni i Hercegovini. U izvješću se konstatira 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 obvezu poduzeti sve što je nužno 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 izvješća, te će Ombudsmani u 2020. godini pratiti realizaciju navedenih preporuka.

2.4.5 Prava osoba s invaliditetom:

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

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

- Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka,
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima,
- Međunarodni pakt o gospodarskim, 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 registrirano 48 predmeta u ovoj oblasti, a izdane su četiri preporuke.

Predmeti zaprimljeni u izvještajnom periodu odnose se uglavnom na:

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

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 županija u FBiH, dok je značaj Zakona o zabrani diskriminacije u Bosni i Hercegovini nemjerljiv.

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

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

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

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

Registrirana 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 onemogućiti, ili ugrozi priznavanje, uživanje, ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi prava i sloboda u svim oblastima života“.

2.4.7 Prava osoba 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 očigledno je da se najveći broj odnosi na:

- nezadovoljstvo pruženom kvalitetom zdravstvene zaštite u navedenim ustanovama,
- uskraćivanja korištenja izvanzavodskih pogodnosti,
- premještaj u drugi zavod,
- korištenje mogućnosti uvjetnog otpusta,
- nezadovoljavajuće uvjete 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 utjecati na donošenje sudskih odluka.

Ombudsmeni su tijekom 2019. godine predstavili javnosti Specijalno izvješće 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 gospodarskih, 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 ustvrđeno članom 10. Europske 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 Europe, itd.
- iznimno važno sredstvo u osiguravanju vladavine prava i dobrog upravljanja,
- garant kontrole izabranih predstavnika od strane građana i zaštitu od zloupotrebe vlasti,
- osnovu za sudjelovanje građana u određivanju prioriteta vlasti i veže se za koncept dobre vlade, što podrazumijeva otvorenu vladu koja funkcioniра 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 državnoj razini, 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 djelomično unaprjeđivan kroz nekoliko izmjena i dopuna od kojih su se najznačajnije odnosile na:

- ✓ propisivanje obveze 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 obveza donošenja rješenja po zahtjevu za pristup informacijama i pitanjima drugostupanjskog organa koji odlučuje po žalbi na rješenje.

ZoSPI RS do sada nije mijenjan.

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

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

Svrha Politike proaktivne transparentnosti u javnoj upravi je da definira standarde proaktivne objave informacija institucija Vijeća ministara s ciljem povećanja njihove transparentnosti. Standardi proaktivne transparentnosti obuhvaćaju 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 omogućuje veću informiranost o radu javne uprave.

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

- **točnost** 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;
- **redovito ažuriranje** koje podrazumijeva blagovremenu objavu promjena osnovnog sadržaja informacije;
- **strukturiranost** koja podrazumijeva uređenost informacijskih cjelina;
- **pretraživost** koja podrazumijeva objavu informacije u strojarski/elektronski čitljivim formatima i pod asocijativnim naslovom;
- **usporedivost** koja podrazumijeva mogućnost uspoređivanja informacija iz više istovrsnih dokumenata; te
- **dostupnost** koja podrazumijeva mogućnost korištenja informacija bez uporabe specijaliziranih 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 RAZINAMA ZAKONODAVNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI:

Općim pravnim aktima na svim razinama 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, nužno je da budu upoznati s njihovom sadržajem. Izdanja službenih glasnika dostupna su samo onim osobama koje su pretplaćene na njihova tiskana, 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 poduzeća, ili kao javne ustanove. Njihova isključiva djelatnost je od općeg interesa. Opći interes ostvaruje se osiguravanjem da se sa zakonima, drugim propisima i općim aktima upoznaju sve fizičke i pravne osobe, odnosno svi građani. Pojedini službeni glasnici sredstva za rad osiguravaju 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 poduzmu potrebne mjere kako bi se sve odluke kriznih štabova na svim razinama vlasti objavljivale u svim sredstvima javnog informiranja 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 STOŽERIMA P-102/20 U VEZI S OBJAVLJIVANJEM ODLUKA TIJEKOM IZVANREDNOG STANJA /STANJA NESREĆE:

Uzimajući u obzir novonastalu situaciju izvanrednog stanja/stanja nesreće u vezi sa širenjem koronavirusa, na osnovi Zakona o slobodi pristupa informacijama, a vezano za praćenje sprovođenja obveza iz člana 10. Europske konvencije o ljudskim pravima, te sukladno sa svojim ovlaštenjima iz člana 32. Zakona o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 32/00, 19/02, 35/04, 32/06), Ombudsmani za ljudska prava Bosne i Hercegovine gore navedenim organima daju sljedeću:

PREPORUKU

Da sukladno sa svojim ovlaštenjima poduzmu potrebne mjere kako bi se sve odluke kriznih štabova na svim razinama vlasti objavljivale u svim sredstvima javnog informiranja 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 poduzetim aktivnostima na realizaciji ove preporuke obavijeste Ombudsmane 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 noveliranje postojećeg zakonodavnog okvira u BiH o slobodi pristupa informacijama sukladno s propisima Europske unije:

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

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

- **Načelo javnosti i slobodnog pristupa:** Informacije trebaju biti dostupne svakoj domaćoj, ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi sukladno s uvjetima i ograničenjima sadržanim u EU zakonodavstvu i ZoSPI BiH.
- **Načelo pravovremenosti, potpunosti i točnosti informacija:** Informacije koje tijela javne vlasti objavljuju, odnosno pružaju, moraju biti pravovremene, potpune i točne.
- **Načelo jednakosti:** Pravo na pristup informacijama, bilo proaktivnom objavom, ili na zahtjev, kao i pravo na ponovnu uporabu informacija pripada svim korisnicima na jednak način i pod jednakim uvjetima. Korisnici su ravnopravni u njegovom ostvarivanju. Tijela javne vlasti ne smiju stavljati korisnike u neravnopravan položaj, a posebno ne tako 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.

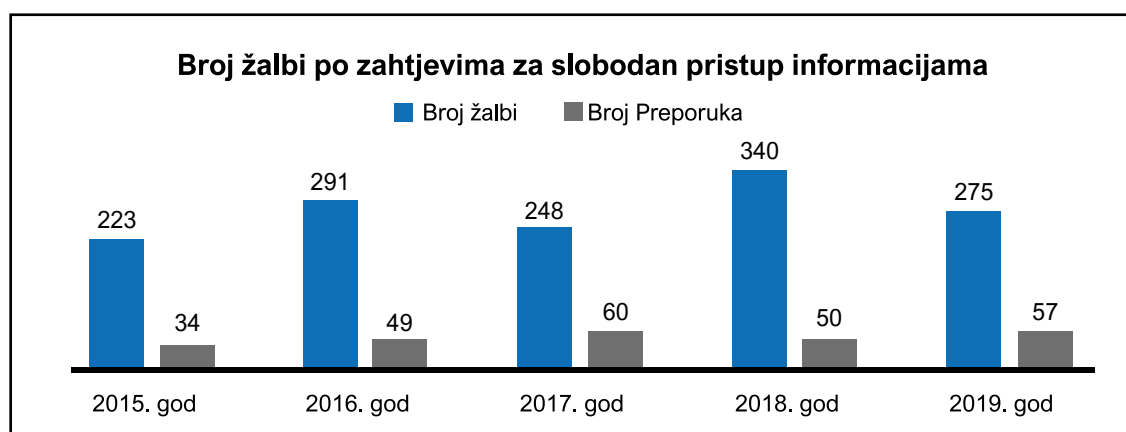
3.1.1 Mandat Institucije ombudsmana u okviru ZoSPI BiH

Sukladno s odredbama Zakona o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine i važećim zakonima o slobodi pristupa informacijama u BiH, Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH:

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

- sprovodi istrage po službenoj dužnosti,
- uspostavila je mehanizam za praćenje stanja u ovoj oblasti tako da prati izvršenje obveza javnog organa ustvrđene ZoSPI-jem,
- prikuplja i analizira statističke podatke koje mu dostavljaju javni organi u vezi broja primljenih zahtjeva, vrste traženih informacija, ustvrđenih iznimki, kao i odluka koje se donesu u tijeku postupka, te konačnih odluka;
- izrađuje i dostavlja vodiče i opće preporuke koje se odnose na sprovođenje i primjenu zakona iz ove oblasti,
- redovito, u okviru godišnjeg izvješća, 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 ombudsmana može se zaključiti da od 2015. godine u ovoj oblasti postoji očigledno 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 informiranosti građana o mehanizmima zaštite prava na pristup informacijama,
- djelovanja Institucije ombudsmana,
- uloge medija u promidžbi 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 prvostupanjskom i drugostupanjskom 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 osobnih podataka, odnosno komercijalnih interesa trećih strana, bez sprovođenja testa javnog interesa;
- u nekim slučajevima javni organi su negirali obvezu 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 sprovođenjem Zakona po zahtjevima stranaka. Time je omogućeno svakoj fizičkoj, ili pravnoj osobi da podnese zahtjev upravnoj inspekciji radi zaštite prava na slobodan pristup informacijama kada mu javni organ onemogućuje 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 premašivanje identificirane su i sadržane u Izvješću TAIEX - IPA Stručne misije na temu „*Unaprjeđenje prava na pristup informacijama u Bosni i Hercegovini*“, kao i Izvješću 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 ombudsmana

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

- s jedne strane imaju korektivnu ulogu, koja podrazumijeva otklanjanje uočenog kršenja prava na pristup informacijama.
- s druge strane, preporuke Ombudsmana 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 djelovanja preporuka Ombudsmana BiH dati su u prethodno predstavljena dva primjera preporuka.

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

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

Institucija ombudsmana je zaprimila akt Sekretarijata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kojim se traži mišljenje povodom sprovođenja aktivnosti provjere diploma namještenika i državnih službenika. U vezi s navedenom problematikom, Agencija za zaštitu osobnih 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 Ombudsmanima. U mišljenju koje su izdali Ombudsmani istaknuto je da je pravo na zaštitu osobnih podataka jedno od osnovnih prava svakog čovjeka, te da svrha zaštite osobnih podataka jeste zaštita privatnog života. Također, ukazano je na odredbe Zakona o zaštiti osobnih 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, nositelji podataka službenici javnih organa koji se financiraju iz javnog budžeta i koji, momentom stupanja u javnu službu, pristaju raditi za javno dobro i u javnom interesu. Ombudsmani 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 obveze, postojanje bilo kakvog prijestupa, sudska pogreška, zlouporaba vlasti, ili nemar u obavljanju službene dužnosti, neovlašteno korištenje javnih fondova, ili opasnost po zdravlje, ili sigurnost pojedinca, javnosti, ili okoline.

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

Instituciji ombudsmana se obratio Samostalni sindikat osnovnog obrazovanja i odgoja Federacije BiH sa zahtjevom za dostavu mišljenja u vezi s pitanjem objave Registra zaposlenih u javnom sektoru na području Kantona Sarajevo. U aktu Ombudsmana istaknuto je da objavljivanje ove vrste informacija doprinosi proaktivnijoj ulozi javnih organa. Institut proaktivnog objavljivanja informacija ima za cilj uspostavljanje obveza 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 Ustvrdjivanje iznimki i sprovođenje 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 svake fizičke i pravne osobe na pristup informacijama, kao i obvezu svakog javnog organa da informacije koje su u njegovom posjedu saopći. Ovo pravo može biti ograničeno isključivo na način i pod uvjetima ustvrđenim odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine, a nadležni organi dužni su poduzeti sve potrebne radnje s ciljem saopćavanja traženih informacija koje su u posjedu nadležnog organa.

Ustvrdjivanje iznimki ne znači nužno da će pristup informacijama biti odbijen, već je javni organ u tom slučaju dužan pristupiti sprovođenju testa javnog interesa sukladno 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 ustvrđene kao iznimke, jer sadrže određene informacije u vezi s funkcijama javnih organa (član 6.); povjerljivim komercijalnim informacijama (član 7.), ili zaštitom privatnosti (član 8.). Sprovođenje testa javnog interesa praktično znači da se ograničenja propisana Zakonom sprovode zbog nužnosti 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 ustvrđenog Zakonom, ili njegovog ograničenja u većoj mjeri od one koja je propisana Zakonom.

Sprovođenje testa javnog interesa podrazumijeva sljedeće radnje:

1. Provjera da li se traženi pristup informaciji uskraćuje radi zaštite zakonom nabrojanih iznimki/interesa;
2. Ako se ustvrdi 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 nužno uskratiti pristup informaciji.

Vežano za srazmjernost važno je ukazati na sljedeće korake:

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

(2) ustvrdjivanje 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 srazmjernosti jer ako mjera ne prolazi test nužnosti, nema potrebe za nastavkom sprovođenja testa,

(3) ustvrđivanje srazmjernosti, jer iako je mjera odgovarajuća 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 domeni ograničenja relativnog karaktera kod kojih se može, ali i ne mora uskratiti pristup. Odbijanje zahtjeva za ostvarivanjem prava na pristup informacijama nije opravdano ako tijelo javne vlasti ne dokaže da je informacija podvrgnuta striktnom „trodijelnom testu“ prema kojem je opravdano da bude izuzeta od objavljivanja, a teret dokaza opravdanosti ograničenja uvijek pada na držatelja informacija.

Uglavnom kod ocjene srazmjernosti ključni element je da li tražene informacije ukazuju na bilo kakve prijestupe, nepravdu, zlouporabu vlasti, nemar u obavljanju službene dužnosti, nepoštivanje zakonske obveze, 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 osnovi istraživanja Institucije ombudsmana iz 2019. godine, najveći broj javnih organa na razini BiH izjasnio se da do sada nisu razmatrali zahtjeve u okviru kojih bi bili u obvezi ispitivati javni interes.

3.2.2 Iznimka 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 njezinoj primjeni.

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

- potrebno je izvršiti jasnije definiranje mehanizma za konzultacije s trećim stranama,
- konačna odluka o tome hoće li 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 sprovedbu zakona (povjereniku/komesaru za informacije i/ili sudu) u slučaju kada žele osporavati eventualno objavljivanje informacija.

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

Odlučujući o zahtjevu za pristup informacijama, kojim su žalitelji zahtijevali od Javnog poduzeća Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. Sarajevo-Podružnica Termoelektrana Tuzla, dostavu kopija sklopljenih ugovora o nabavci mesa s privatnim poduzećem, 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, prvostupanjsko tijelo nije sprovelo test javnog interesa sukladno 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 ustvrdilo iznimke sukladno 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. Drugostupanjski organ je odbio žalbu, pozivajući se na iznimku u vezi s komercijalnim interesom treće strane, iako nije sproveden postupak sukladno s članom 7. Zakona, niti je navedeno koje vrste komercijalnih interesa su ugrožene u konkretnom slučaju.

⁷ „U slučaju kada nadležni javni organ opravdano ustvrdi 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 proizišla iz objavljivanja informacija. Nakon prijema takvog odgovora, nadležni javni organ će ustvrditi iznimku.“

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 sprovođenja 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 realiziran jer javni organ ostaje kod odluke da se u predmetnom slučaju radi o poslovnoj tajni.

3.2.3 Osobne informacije (član 17. ZoSPI BiH)

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

Dakle, zaštita privatnosti i osobnih podataka je potpuno nužna, s obzirom na to da je to ujedno i osnovno ljudsko pravo. Istovremeno, važno je osigurati da primjena ove iznimke 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 izvanjski akteri (kao što su predstavnici akademske zajednice, organizacija civilnog društva koji sudjeluju na sastancima, lobisti, i slično).

Kao opće pravilo, pristup treba biti osiguran za osobne podatke koji samo identificiraju osobu, kao što su njihovo ime i profesionalni naziv i pripadnost, kada se ta informacija odnosi na njihov angažman u organizaciji, funkcioniranju 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 angažiran javni službenik, kao što su putni troškovi, troškovi reprezentacije i sl.

Preporuka međunarodnih stručnjaka u okviru TAIX – 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 osobnih 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 razini BiH (i entiteta) koji ograničavaju pravo na pristup informacijama: Zakon o zaštiti osobnih 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 osobne podatke i javne informacije. To je nešto što je potrebno novelirati u Bosni i Hercegovini, posebno uzimajući u obzir važenje zakona o zaštiti osobnih podataka koji je sukladno s Direktivom EU. Sadašnja odredba člana 17. ZoSPI je zbog toga zastarjela i trebala bi biti isključena iz Zakona.

PRIMJER Br. 6 – PREPORUKA OMBUDSMANA 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 natječajem Kazneno-popravnog zavoda poluotvorenog tipa Sarajevo na pozicijama 03. stručni suradnik za sigurnost i 04. stručni suradnik 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 osnovi 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 neovisnog tijela.

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

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

U dijelu zahtjeva kojim je žaliteljica tražila uvid u dokumentaciju za natječaj za izabrane kandidate, prvostupanjski organ ocijenio je da tražena dokumentacija sadrži osobne informacije, zbog čega je zatražena pismena suglasnost izabranih kandidata, te s obzirom na činjenicu da jedan od kandidata nije dostavio pismenu suglasnost, žaliteljici je onemogućen pristup traženoj dokumentaciji, što je potvrđeno i drugostupanjskim 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 informiranje za donošenje rješenja po zahtjevima za pristup informacijama u prvom stupnju i na taj način osigura potpuno poštovanje načela o dva stupnja u upravnom postupku.

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

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

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

Tim međunarodnih stručnjaka 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 konstatirao da je mogućnost razdvajanja informacije i djelomičnog pristupa, općenito gledano, pozitivna odredba koju sadrži ZoSPI.

Međutim, u njihovom izvješću se ukazuje da je Zakon istim članom ostavio mogućnost da, ako 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 redigirani 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 djelomični pristup dokumentaciji od strane javnog organa, redigiranje se vrši tako da se navede koji su elementi informacije uklonjeni pod kojom iznimkom, ili iznimkama sukladno sa smjernicama koje će izraditi i izdati „nadzorno tijelo“. Stoga je preporuka međunarodnih stručnjaka u okviru spomenutog projekta da se dokumenti uvijek trebaju objaviti, čak i ako je većina informacija u njima redigirana.

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 ustvrđuje 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 na to da je osnovno pravo povezano sa slobodom izražavanja, te se nikada ne bi trebalo tražiti od podnositelja zahtjeva da obrazlaže zašto traži informaciju, ili što planira učiniti s njom.

Dakle, pristup informacijama javni organ treba osigurati, bez vršenja procjene opravdanosti razloga za podnošenje zahtjeva. Nažalost, istraživanje Institucije ombudsmana 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 ombudsmana izjasnili da ispituju opravdanost zahtjeva za pristup informacijama, ali samo ako 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 proslijeđuju nadležnom organu i o tome obavještavaju podnosioca zahtjeva.

Tim međunarodnih stručnjaka je u okviru TAIEX - IPA Stručne misije na temu „Unaprjeđenje prava na pristup informacijama u Bosni i Hercegovini” konstatirao je da je u principu odredba člana 11. Stav (4) ZoSPI BiH pozitivnog karaktera, s obzirom na to da ustvrđuje 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 što planira učiniti s njima.

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

ZoSPI BiH je ustvrdio 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 razini BiH donose odluke u formi rješenja, ali da je prisutna i praksa da se u određenim slučajevima odlučuje zaključkom i dopisom.

Nadalje, sukladno sa čl. 14. st (3) ZoSPI, ustvrđena je obveza 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 Ombudsmanu, s naznakom nužnih podataka za kontaktiranje Ombudsmana.

Međutim, spomenuto istraživanje Institucije ombudsmana je ukazalo na prisutnost različitih praksi kod izvršenja ove obveze, od toga da se daje pouka o pravu na žalbu donositelju rješenja, ili drugostupanjskom organu unutar javnog organa, ili rukovoditelju 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 Ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine dok u određenom broju slučajeva javni organi ne izvršavaju ovu svoju obvezu.

Slično je i na ostalim razinama 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 razinu zaštite i u konačnici omogućuje odugovlačenje procesa rješavanja zahtjeva.

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

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

Iako su izvršili obvezu imenovanja službenika za informiranje, određen broj javnih organa podatke o istom nije dostavio Instituciji ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, sukladno s obvezom iz člana 19. ZoSPI BiH (Uprava za indirektno oporezivanje BiH, Agencija za zaštitu osobnih 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

¹⁰ „Svaki javni organ imenuje službenika za informiranje koji obrađuje zahtjeve izrađene sukladno s ovim Zakonom. Nakon imenovanja službenika za informiranje, njegovo ime i podaci za kontaktiranje dostavljaju se Ombudsmanu.“

službenika za informiranje pridodaju nekim drugim poslovima i radnim zadacima na koje je raspoređen uposlenik sukladno s općim aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, te poslovi koje obavlja službenik za informiranje nisu uključeni u ovu sistematizaciju, već se smatraju nekim dodatnim poslovima koji kao takvi nisu zasebno vrednovani. Najčešće je prisutna praksa da se glasnogovornik javnog organa smatra i službenikom za informiranje.

Javni organi obuhvaćeni istraživanjem Institucije ombudsmana, a prema dostavljenim odgovorima, imaju podijeljeno mišljenje vezano za pitanje da li su službenici za informiranje 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 informiranje, već svih državnih službenika i osoba koje vrše javna ovlaštenja, a koja se nalaze u posjedu informacija.

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

U praksi, službenici za informiranje trebaju imati dovoljno iskustva i znanja o upravnom postupku. Osoba imenovano kao službenik za informiranje treba raditi na odgovarajućoj poziciji, na primjer, u sekretarijatu ministarstva, ili u kabinetu ministra. Službenicima za informiranje 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 financiraju iz međunarodnih organizacija).

3.2.8 Vodič za pristup informacijama i Indeksni registar informacija¹¹

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

Međutim, javni organi ne vrše redovito ažuriranje, posebno kada se govori o Indeksnom registru informacija, a s obzirom na promjene nadležnosti, djelovanja, ili drugih okolnosti koje utječu 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 sustava. Drugi dio zakonske obveze, a koji se odnosi na dostavljanje vodiča i indeksnih registara, javni organi na razini BiH rjeđe izvršavaju, što onemogućuje i Instituciju ombudsmana za ljudska prava za sustavno praćenje stanja u ovoj oblasti.

Preporuka je međunarodnih stručnjaka u okviru TAIEX – IPA Stručne misije na temu „Unaprjeđenje prava na pristup informacijama u BiH” da sve informacije koje se tiču rada, organizacije i funkcioniranja, kao i donošenja odluka, financiranja i potrošnje treba automatski proaktivno objavljivati. U tom smislu, obvezu kreiranja posebnih dokumenata, vodiča i indeksnog registra, treba napustiti. Umjesto dodavanja ovog dodatnog tereta javnim organima, nužno je da se informacije o načinima i modalitetima ostvarivanja prava na pristup informacijama mogu pronaći na internetu. Sva javna tijela trebaju objaviti na svojim internet stranicama korisnički razumljivu informaciju kako građani i pravne osobe 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 obuhvaćati i druga odgovarajuća sredstva za dijeljenje informacija tako da iste dopru do svih relevantnih dijelova stanovništva (npr. izvješća, 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 strukturirana 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).

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

Internet stranice javnih tijela u EU trebaju poštovati standarde pristupačnosti kako je određeno Direktivom 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 poseban 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 njezinog stvaranja. Proaktivno objavljene informacije će se često ažurirati; javnost će biti jasno informirana 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 tako da im se može pristupiti raznim tehnološkim platformama, kao što su računari i mobilni telefoni, a koristeći sve zajedničke operativne sustave. Mogućnost ponovnog korištenja informacija zahtijeva da informacije budu dostupne u strojarski 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 redovita izvješća, da poduzima 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 (financijskih, ljudskih resursa), kako bi organizirala, 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 razini BiH je za potrebe istraživanja i izrade specijalnog izvješća Institucije ombudsmana u svojim odgovorima navelo da statističke podatke dostavljaju redovito. S tim u vezi, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine je npr. istaknula da navedene statističke podatke neredovito dostavlja Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i Instituciji ombudsmana.

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

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 stručnjaka 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 obvezu 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, informiranje korisnika, rješenje, žalba, odluka o žalbi itd.). Ova praksa pomaže službenicima za informiranje da na efikasan i djelotvoran način upravljaju svojim radom sa zahtjevima, da efikasnije informiraju javnost o statusu zahtjeva i da na efikasan i uniformiran način vode evidencije, sačinjavaju izvješća i dostavljaju ih redovito 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 Ombudsmanu, a dostupne su na zahtjev.

Bibliografija

Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, 48/134 od 20. prosinca 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 Europske unije,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EN:PDF>

Godišnje izvješće 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 Europskog 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.

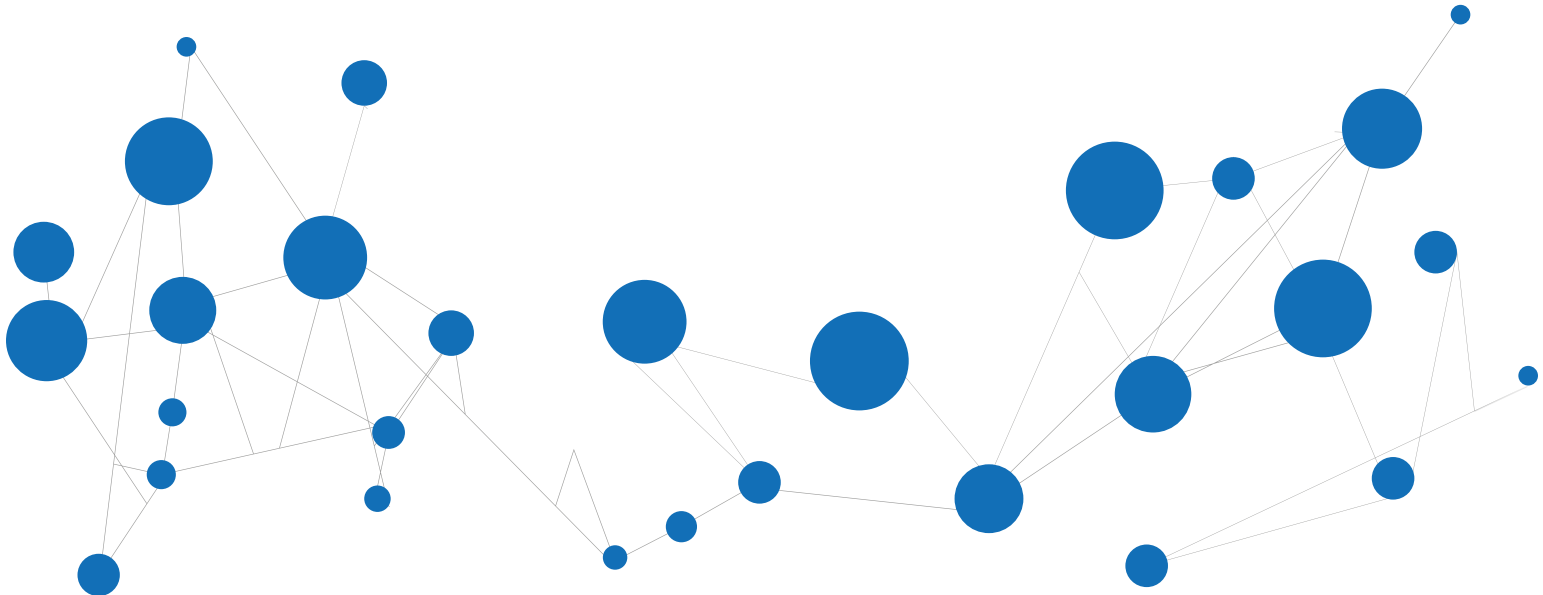


www.ombudsmen.gov.ba



Institucija ombudsmena/ombudsmana
za ljudska prava Bosne i Hercegovine

Институција омбудсмена/омбудсмана
за људска права Босне и Херцеговине



Implemented by



In cooperation with:

