

Enesa Mrkaljević*

Kako funkcioniše institucija ombudsmana u Bosni i Hercegovini

Sadržaj

1. Uvod
2. Historijat i značaj institucije ombudsmana
3. Institucija ombudsmana u Bosni i Hercegovini
 - 3.1. Ombudsman BiH
 - 3.2. Specijalizirani ombudsmani
4. Nadležnosti ombudsmana BiH
5. Kako funkcioniše ombudsman BiH
6. Koliki je stvarni učinak ombudsmana BiH u praksi?
 - 6.1. Godišnji izvještaji
 - 6.2. Preporuke
 - 6.3. Upravni i sudski postupci
 - 6.4. Resursi
 - 6.5. Ljudski resursi i teritorijalna zastupljenost
7. Da li postoji nezavisnost i odgovornost ombudsmana?
8. Zaključak i preporuke
 - 8.1. Preporuke u odnosu na rad ombudsmana BiH

1. Uvod

Institucija ombudsmana u pravni sistem Bosne i Hercegovine (BiH) uvedena je prije skoro dvadeset godina, tačnije 1995. godine Dejtonskim mirovnim sporazumom (Opštim okvirnim sporazumom za mir), odnosno Aneksom 6 ovog sporazuma, koji je definisao osnivanje Ureda

* Autorica je dipl. pravnik, zaposlena u Ministarstvu civilnih poslova BiH na poslovima Višeg stručnog saradnika za pravne poslove.

ombudsmana za ljudska prava¹. Kao nezavisna institucija uspostavljena je radi zaštite prava i sloboda pravnih i fizičkih lica i ostvarivanje principa dobre uprave i vladavine prava.

Sve donedavno, postojale su tri institucije ombudsmana u BiH, po jedna za svaki entitet i jedna na nivou države, da bi izmjenama Zakona o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine (Zakon o ombudsmanu BiH)² 2006. godine bila ustanovljena objedinjena i jedinstvena institucija na državnom nivou. Ovim je došlo do gašenja entitetskih institucija ombudsmana, a reforma je okončana 2010. godine. Objedinjena institucija ombudsmana bila je jedan od uslova i prioriteta BiH za pristupanje Vijeću Europe i ozvaničavanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kao institucija od iznimne važnosti za nacionalni sistem, koja treba štiti ljudska prava svakog pojedinca, osigurati propisno vladanje javne administracije na svim nivoima vlasti BiH i promovisati vladavinu prava. Potkomitet za akreditaciju i Međunarodni komitet institucija za promociju i zaštitu ljudskih prava akreditirao je 2010. godine Instituciju ombudsmana za ljudska prava BiH u status „A“.

U nastavku će se, uz kratak osvrt na pojam i značaj institucije ombudsmana uopšte, analitički prikazati institucija ombudsmana u BiH, u sadašnjem društveno-političkom i ekonomskom ambijentu zemlje. Ovdje treba napomenuti da će u tekstu prvenstveno biti govora o Instituciji ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, kao opštem modelu ombudsmana, dok će uzgred biti spomenuti pojedini specijalizirani ombudsmeni, kao što je npr. ombudsman za potrošače, koji također koegzistiraju u sadašnjem modelu ombudsmana u BiH.

2. Historijat i značaj institucije ombudsmana

Riječ *ombudsman* nastala je u vrijeme primitivnog pravnog poretka germanskih plemena kao složenica tri riječi: „om“ („za“), „bud“ (suma novca koja se plaća kao kazna) i „man“ („čovjek“).³ Današnja riječ ombudsman, dolazi iz Švedske, gdje označava predstavnika, zastupnika ili povjerenika.⁴ Institucija ombudsmana prvi put je uspostavljena u Švedskoj 1809. godine. Nakon toga, institucija ombudsmana je uvedena 1920. godine u Finskoj, a nešto kasnije, u druge skandinavske zemlje, Danskoj i Norveškoj. Tek pedesetih godina 20. vijeka naglo se proširio interes za ovu instituciju i došlo je do rasta njena popularnosti. Institucija ombudsmana, prema Međunarodnom institutu ombudsmana (IOI) prisutna je u oko 140 zemalja.⁵ Interesantno je da Njemačka i Italija nemaju parlamentarnog ombudsmana.⁶

Švedski parlamentarni ombudsman, kao izvorni model ombudsmana, nastao je kao posljedica društveno-političkih okolnosti koje su vladale u Švedskoj tokom 18. stoljeća. Njegova organizacija i nadležnosti su se više puta mijenjali kroz historiju, ali ne i njegova osnovna funkcija zbog koje je ova institucija i ustanovljena, a to je zaštita građana pred državnim

¹ Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini zaključen u Dayton-u, Ohio 1995. Dostupno na: http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/BS/home.htm.

² Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH, Sl. gl. BiH 19/02, 35/04 i 32/06.

³ Usp. A. Blagojević, Ombudsman za zaštitu prava nacionalnih manjina – trend ili potreba, *Pravni vjesnik*, Osijek 2/2011, s. (51-68) 52.

⁴ V. A. Blagojević, Prvi ombudsman u svijetu - švedski „Justitieombudsman“, *Pravni vjesnik*, Osijek 2/2011, s. (77-90) 78.

⁵ Dostupno na: <http://www.theioi.org/>.

⁶ Parliamentary Ombudsman of Finland. Dostupno na: <http://www.oikeusiamies.fi/Resource.phx-?eo/english/ombudsman/othercountries/index.htm>.

upravom i državnim vlastima. Švedski ombudsman uspostavljen je Ustavom iz 1809. godine i bira ga parlament.⁷ Ovaj klasični švedski model parlamentarnog ombudsmana, sa relativno širokim ovlastima, prihvatila je većina zemalja s tim da je on prilagođen društveno-političkim i kulturnim okolnostima svake od njih. Nadalje, kod uspostavljanja institucije ombudsmana većina zemalja se opredijelila za tzv. opšti model ombudsmana gdje ombudsman ispituje širok krug povreda ljudskih prava koje je napravila uprava. U posljednje vrijeme primijetan je trend specijalizacije ombudsmana koji se bave ispitivanjem povrede samo određenih, specifičnih prava građana.⁸

Ukratko, osnovni cilj i svrha postojanja institucije ombudsmana je, bez obzira na model i način organizovanja, zaštita građana i njihovih prava od javne uprave i državne vlasti. Iako su danas građanima na raspoložanju različita pravna sredstva protiv nepravilnog postupanja javne uprave koja se većinom odnose na mogućnosti podnošenja žalbi i tužbi nadležnim institucijama, institucija ombudsmana u savremenim društvima je neophodna iz više razloga. Postupak pred ombudsmanom je besplatan, neformalan, fleksibilan i dostupan svakom građaninu. Često su sudski postupci skupi za građane, nekad je teško i dugotrajno utvrditi povredu prava, a često, u dinamičnom svijetu u kakvom živimo i njegovoj prenormiranosti, u stalnom procesu donošenja novih propisa, neka građanska prava budu previđena ili zanemarena. U ovom slučaju institucija ombudsmana može poslužiti kao ekvilibrijum između građana s jedne, i javne uprave i zakonodavca s druge strane. „Njegova prednost u odnosu na ostale institucije, ogleda se pre svega, u činjenici da on nije krut pravni ni labavi politički mehanizam zaštite, a građanima je upravo potrebna pomoć nekog ko ima suptilnija ovlašćenja od pravnika i političara da istražuje njihove pritužbe.“⁹

3. Institucija ombudsmana u Bosni i Hercegovini

Utemeljenje ombudsmana Aneksom 4 i Aneksom 6 Opšteg okvirnim sporazum za mir (Dejtonski sporazum)¹⁰, pratilo je prvobitno imenovanje posredstvom Organizacije za sigurnost i saradnju Europe (OSCE). Ombudsman nije mogao biti državljanin BiH i susjednih zemalja. Izmjenama Zakona o ombudsmanu BiH iz 2006. godine i ustanovljavanjem jedinstvene institucije na državnom nivou ombudsman BiH se približio klasičnom švedskom modelu ombudsmana opšte nadležnosti.

3.1. Ombudsman BiH

Ombudsman BiH je ustanovljen 2002. godine Zakonom o ombudsmanu BiH, s ciljem uspostavljanja institucije ombudsmana na državnom nivou. Ovim zakonom ombudsman BiH je zamijenio dotadašnji Ured ombudsmana uspostavljen Dejtonskim sporazumom. Ombudsman BiH sada se bira iz reda državljana BiH i imenuje ga Parlamentarna skupština BiH. Izmjenom Zakona o ombudsmanu BiH 2006. godine došlo je do gašenja entitetskih institucija, tako da je ombudsman BiH postao objedinjena i centralna institucija za promovisanje dobre uprave i zaštitu

⁷ Opširnije o švedskom ombudsmanu Blagojević (bilj. 4), ss. 77-90.

⁸ Usp. bilj. 6.

⁹ M. Davinić, Značaj institucije ombudsmana za pravni život, *Pravni život*, Beograd 10/2007, s. (717-727) 720.

¹⁰ Usp. bilj. 1.

ljudskih prava na cijeloj teritoriji BiH. Reforma transformisanja entitetskih ureda ombudsmana u jedinstveni ured za cijelu zemlju okončana je 2010. godine. Sjedište ombudsmana BiH je u Banjaluci. Institucija ima područne kancelarije u Mostaru, Sarajevu i Brčko distriktu, te jednu terensku kancelariju u Livnu koja je vezana za područnu kancelariju u Mostaru. Instituciju čine tri ombudsmana koje imenuju oba doma Parlamentarne skupštine BiH.

3.2. Specijalizirani ombudsmani

Trenutno u BiH pored ombudsmana BiH koegzistira čitav niz ombudsmana uspostavljenih većinom entitetskim propisima¹¹ ili čak internim aktima nekih pravnih lica¹². Na državnom nivou, Zakonom o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini uspostavljena je Institucija ombudsmana za zaštitu potrošača u BiH¹³. Zajedničko im je da se ovakvi specijalizirani ombudsmani bave ispitivanjem pojedinih slučajeva povrede samo određenih prava građana (ombudsman za zaštitu prava djeteta, ombudsman za bankarstvo itd.) ili svih prava ali pod uslovom da su to uradili samo određeni subjekti. Uspostavljanje specijaliziranih ombudsmana na svim nivoima vlasti podržava i Europska unija, tako da je izdato više preporuka o uspostavljanju takvih institucija.¹⁴ Međutim, posebno je pitanje koliko su građani u BiH upoznati sa postojanjem svih specijaliziranih ombudsmana, s obzirom da je medijska prisutnost i aktivno učešće u javnosti većine njih sasvim marginalna.

4. Nadležnosti ombudsmana BiH

Ovlaštenja i nadležnosti ombudsmana BiH propisana su u članu 2 Zakona o ombudsmanu BiH na sljedeći način:

1. Institucija će razmatrati predmete koji se odnose na slabo funkcioniranje ili povrede ljudskih prava i sloboda počinjene od bilo koje organa vlade.¹⁵
2. Institucija će djelovati po prijemu žalbe ili ex officio.
3. Institucija može poduzimati opće istrage.
4. Institucija može preporučiti odgovarajuće pojedinačne i/ili opće mjere
5. Institucija neće razmatrati predmete koji se odnose na odluke, činjenice ili događaje koji su se desili prije 15. decembra 1995. godine.“

Trenutno je u parlamentarnoj proceduri Zakon o dopunama Zakona o ombudsmanu Bosne i Hercegovine, kojim se proširuje nadležnost ombudsmana i uvodi Odjel za prevenciju i zaštitu od torture, i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka u Bosni i Hercegovini.¹⁶

¹¹ Ombudsman za bankarski sistem Republike Srpske.

Dostupno na: http://www.podaci.net/gBiH/propis/Pravilnik_o_Ombudsmanu/P-obrsr03v1148.html.

¹² Hypo Ombudsman. Dostupno na: <http://www.hypo-alpe-adria.ba/bs/content/hypo-avela-poziciju-ombudsmana>.

¹³ Zakon o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini, Sl. gl. BiH 25/06.

¹⁴ Blagojević (bilj. 3), s. 57.

¹⁵ Ovdje je očigledno napravljena greška u tekstu zakona i za pretpostaviti je da se mislilo na organe vlasti (op.a).

¹⁶ Dostupno na: https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/u_proceduri/default.aspx?id=46019&langTag=bs-BA&pril=b.

Pored ovih ovlasti, Ombudsman BiH ima i specijalne nadležnosti koje su mu dodijeljene drugim zakonima. Ombudsman BiH je Zakonom o zabrani diskriminacije (ZZD)¹⁷ promovisan u centralnu instituciju nadležnu za zaštitu od diskriminacije, te su mu pored gore navedenih dodijeljene i nove, dodatne nadležnosti u ovoj oblasti¹⁸. Između ostalog, ombudsman BiH, prema ovom zakonu, može predložiti medijaciju na osnovu Zakona o medijaciji. Ovaj zakon uveo još jednu novinu, koja se tiče subjekata koji krše prava, pa je tako zaštita od diskriminatornog postupanja, pored organa vlasti, proširena na sva pravna lica kao što su: privredna društva, organizacije i sindikati, te pojedince, uključujući one koji rade za javne institucije. Institucija ombudsmena ima posebna ovlaštenja i prema odredbama Zakona o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima BiH¹⁹, prema kojem institucija ombudsmena ima ovlaštenja za preduzimanje mjera da se prigovor žalioaca na odluku o imenovanju ispita. Pri tome može pokrenuti pitanja vezana za postupak imenovanja na koji se prigovor žalioaca odnosi i može zahtijevati da odgovorni javni službenik dostavi ombudsmanu sve dokumente i spise vezane za navedeno imenovanje. Također, ombudsman BiH ima posebna ovlaštenja prema odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH²⁰ prema kojem može, *inter alia*, razmatrati sačinjavanje i dostavljanje informacija, kao što su vodiči i opšte preporuke koje se odnose na provođenje i primjenu ovog zakona, uključivati ih u poseban dio godišnjeg izvještaja u kojem se prezentuju aktivnosti ombudsmena vezane za primjenu ovog zakona, te predlagati uputstva s ciljem osiguranja primjene zakona.

¹⁷ Zakon o zabrani diskriminacije, Sl. gl. BiH 59/09.

¹⁸ Čl. 7 - Centralna institucija za zaštitu od diskriminacije:

(1) Centralna institucija nadležna za zaštitu od diskriminacije je Ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ombudsmen Bosne i Hercegovine).

(2) Ombudsmen Bosne i Hercegovine u okviru svoje nadležnosti:

- a) zaprima pojedinačne i grupne žalbe u vezi sa diskriminacijom;
- b) fizičkim i pravnim licima koje su podnijele žalbu zbog diskriminacije pruža potrebna obavještenja o njihovim pravima i obavezama, te mogućnostima sudske i druge zaštite;
- c) povodom žalbe Ombudsmen Bosne i Hercegovine može da odluči da ne prihvati žalbu ili da pokrene postupak istraživanja;
- d) predlaže pokretanje postupka medijacije u skladu s odredbama Zakona o medijaciji;
- e) prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije;
- f) podnosi godišnji, a prema potrebi i vanredne izvještaje o pojavama diskriminacije Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, Narodnoj skupštini Republike Srpske i Skupštini Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine;
- g) informiše javnost o pojavama diskriminacije;
- h) na sopstvenu inicijativu sprovodi istraživanja u oblasti diskriminacije;
- i) daje mišljenja i preporuke s ciljem sprečavanja i suzbijanja diskriminacije, te predlaže odgovarajuća zakonska i druga rješenja nadležnim institucijama Bosne i Hercegovine;
- j) ima pravo da pokreće i učestvuje u postupku za zaštitu od diskriminacije za prekršaje propisane ovim zakonom;
- k) prati zakonodavstvo i daje savjete zakonodavnim i izvršnim organima;
- l) podiže svijest o pitanjima vezanim za rasizam i rasnu diskriminaciju u društvu;
- m) unapređuje politike i prakse koje imaju za cilj da osiguraju jednako postupanje.

¹⁹ Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima (Sl. gl. BiH 7/03 i 37/03).

²⁰ Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, Sl. gl. BiH 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11.

5. Kako funkcionise ombudsman BiH

Što se tiče samog postupka pred ombudsmanom BiH, on može biti pokrenut po osnovu žalbe ili po službenoj dužnosti (*ex officio*). Postupak je besplatan, jednostavan i dostupan svim građanima. Ombudsmeni su u Pravilima o funkcionisanju predvidjeli da žalba mora biti podnesena u pisanoj formi, što je omogućeno i ispunjavanjem obrasca koji se nalazi na web stranici, za one koji su informatički pismeni.

Prema zakonu ombudsmeni mogu nadgledati sve institucije i tijela vlasti u BiH (državne, etitetske, kantonalne, opštinske, kao i privatne ustanove sa javnim ovlaštenjima). Institucija ombudsmana u svom radu postupa u okviru Ustava, zakona, drugih propisa i općih akata, kao i ratificiranih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila i standarda međunarodnog prava. Ombudsmeni sve odluke donose konsenzusom sva tri ombudsmana. U svom radu donose preporuke, mišljenja i izvještaje.²¹

6. Koliki je stvarni učinak ombudsmana BiH u praksi?

6.1. Godišnji izvještaji

Godišnji izvještaji o rezultatima aktivnosti institucije ombudsmana BiH (Godišnji izvještaji), kao i specijalni izvještaji²², su jedan, ili bolje rečeno, trebali bi da budu jedan od instrumenata nadzora javne uprave putem Institucije ombudsmana BiH. Ove izvještaje Institucija ombudsmana BiH upućuje Parlamentarnoj skupštini BiH, Parlamentu Federacije BiH, Narodnoj skupštini Republike Srpske i Predsjedništvu BiH²³

Prema godišnjem izvještaju za 2012. godinu²⁴ navedeno je sljedeće: „U izvještajnoj 2012. godini Instituciji ombudsmena obratilo se 12.441 građanin, što ukazuje na povećanje od 20% u odnosu na 2011. godinu, kada je registrirano 9.888 obraćanja.“ U godišnjem izvještaju za 2013. godinu je navedeno: „U protekloj 2013. godini Instituciji ombudsmena obratilo se 13.962 građanina, što je više za 12,23 % u odnosu na 2012. godinu“. Vidljivo je da je broj pisanih žalbi neznatno porastao (46) u odnosu na 2012. godinu, u kojoj je zaprimljeno 250 žalbi u odnosu na 2011. godinu.

U godišnjim izvještajima ombudsmana BiH primjetan je znatan broj žalbi građana koje je ova institucija zaprimila proteklih godina, kao i kontakti građana sa ovom institucijom koji su na druge načine ostvareni. Evidentno je da ombudsman BiH nije uspio riješiti veliki broj žalbi građana iz prethodnih godina, a taj broj se dodatno povećava sa novopristiglim žalbama. Značajno je istaći da se najveći broj žalbi odnosi na politička i građanska prava, odnosno najveći broj zaprimljenih žalbi tiče se sporosti i neučinkovitosti organa uprave, rada sudskih organa, i ovaj broj je u 2013. godini u blagom porastu u odnosu na prethodnu godinu. Opravdanje za ovakvu situaciju institucija ombudsmana BiH nalazi u nedovoljnim budžetskim sredstvima i

²¹ Pravila postupka Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 104/11.

²² Dostupno na: <http://www.ombudsmen.gov.ba/Dokumenti.aspx?id=28&tip=4&lang=BS>.

²³ Dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2013040401341524bos.pdf.

²⁴ Dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2013040401341524bos.pdf.

ograničenom personalu koji nije u mogućnosti da riješi sve pristigle predmete. U javnosti je, također, prisutno mišljenje da budžet ombudsmana BiH ograničava efikasan rad ove institucije.²⁵

Međutim, nedostatak personala i finansijskih sredstava ne mogu biti opravdanje za efikasan rad ombudsmana u postojećim kapacitetima. Iako je ombudsman BiH institucija uspostavljena u cilju promovisanja vladavina prava i dobre uprave, izvještaji ombudsmana ne daju sveobuhvatne analize koje se tiču vladavine prava, rada javnih organa, aktivnosti ombudsmana, nezavisnosti uprave i pravosuđa, kao niti jasne i svrsishodne preporuke javnim organima. Tačnije, izvještaji su prepuni statističkih podataka i grafikona o zaprimljenim žalabama, njihovoj strukturi i procentu po odjelima, funkcijama pojedinih odjela, saradnji sa drugim organizacijama i drugim informacijama koje nemaju suštinski značaj.

U izvještajima ombudsmana nema podataka o žalabama koje nisu uzete u razmatranje, kao ni o razlozima zbog kojih je tako postupljeno. Nema podataka ni o rokovima u kojima su odluke donose. Mada ova obaveza nije zakonom propisana, bilo bi korisno znati koliko dugo traje procedura donošenja odluka ombudsmana. Izvještaji ne spominju konkretne prekršioce prava, mjere koje su prema njima poduzete kao i rezultate koje su polučile, ne sadrže ukupnu ocjenu stanja ljudskih prava niti ukazuju na uzroke takvog stanja, ne ukazuju i ne daju prijedloge za prevazilaženje postojećih problema. Ako se pogledaju statistički podaci godišnjih izvještaja koji pokazuju obraćanje građana ombudsmanu BiH u proteklim godinama, vidi se da taj trend polako opada dok, nasuprot tome, Univerzalni periodični pregled ljudskih prava u BiH²⁶ daje alarmantnu sliku ljudskih prava u BiH. To je očigledan pokazatelj da građani gube povjerenje u ovu instituciju.

Apsurdno je i da ombudsman BiH u svom izvještaju za 2013. godinu navodi da je saradnja sa institucijama BiH „zadovoljavajuća“, dok u izvještaju istovremeno navodi da javni organi skoro polovinu preporuka ombudsmana nisu realizovali. U tom je smislu nejasno na čemu se temelji zaključak o zadovoljavajućoj saradnji. Godišnji izvještaji ombudsmana trenutno liče na poznat obrazac, opterećen nepotrebnim informacijama, koji se ponavlja iz godine u godinu.

S obzirom da se u slučajevima koje građani iznose pred ombudsmane radi o kršenju ljudskih prava, osnovnih prava čovjeka, koja su zaštićena ustavom, domaćim i međunarodnim propisima, ove činjenice su obeshrabrujuće, kako za građane, tako i za Instituciju ombudsmana BiH.

6.2. Preporuke

Ombudsman BiH u svom radu ne može donositi odluke i druge pravno obavezujuće akte kojima bi ova institucija mogla obavezivati prekršioce određenog prava ili poništavati i mijenjati njihove akte. U ovom slučaju jedino sredstvo koje ombudsmanu BiH stoji na raspolaganju i koje mu je zakon dodijelio jeste *preporuka*²⁷. Prema tome, ombudsman BiH u „kad utvrdi da je počinjena povreda prava i sloboda, može dati preporuku“.²⁸ Preporuka nije pravno obavezujuće sredstvo,²⁹

²⁵ Dostupno na: <http://www.osce.org/bih/103106>.

²⁶ Dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2013040401341524bos.pdf.

²⁷ Čl. 32 Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH.

²⁸ Čl. 36 Pravila postupka Institucije Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine.

²⁹ Neki analitičari ombudsmane zbog toga cinično nazivaju „tigar bez zuba.“ V. Davinić (bilj. 9), s. (717-727) 724.

ali tamo gdje ombudsmeni imaju dugu tradiciju, ona ima svoju težinu i, uglavnom, takve preporuke se poštuju.

U Bosni i Hercegovini, naprotiv, djelovanje institucije ombudsmana izgleda drukčije, pa tako u godišnjem izvještaju za 2013. godinu ombudsmana BiH, u poglavlju Preporuke upućene organima vlasti, je navedeno da je od ukupno 358 izdatih preporuka realizovano njih 96 ili 26, 82%. U 2012. godini izdate su 243 preporuke, od kojih je realizirana 81 preporuka ili 30%. Broj realizovanih preporuka je, prema tome, u 2013. godini opao u odnosu na prethodnu godinu. Ovdje se ponovo postavlja pitanje zašto u godišnjem izvještaju za 2013. godinu, u dijelu o saradnji sa domaćim institucijama, ombudsmeni takvu saradnju nazivaju „zadovoljavajućom“.

Koliki je stvarni efekat preporuka pokazuje i opštepoznat slučaj jednostranog povećanja kamatnih stopa komercijalnih banaka u BiH od prije nekoliko godina, kada je reagovao ombudsman za zaštitu potrošača u Bosni i Hercegovini³⁰ i izdao preporuke i smjernice, te takvo postupanje banaka naveo u svom godišnjem izvještaju za 2009. godinu³¹. Naravno, banke su sve do danas nastavile raditi po svome i kako to njihovim poslovnim politikama odgovara, ne osvrćući se na preporuke ombudsmana. U istraživanju iz domena zaštite od diskriminacije navodi se: „Neizvršavanje preporuka Ombudsmana u oblasti diskriminacije drugi je bitan problem u ovom segmentu.“³² (Prvi problem je nadležnost ombudsmana u medijaciji, koja nije precizno definisana ZZD, op.a).

Ovdje treba spomenuti i konstelacije u kojima preporuke uopšte ne mogu biti izdate, jer ombudsmeni imaju diskreciono pravo, prema zakonu i Pravilima postupka Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH³³ da donesu „odluku o neprihvatljivosti žalbe“. Protiv ove odluke nije dozvoljena žalba, tako da se njome predmet zatvara. Godišnji izvještaji ne sadrže podatke i obrazloženja o ovakvim žalbama.

Slično je i sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama BiH³⁴, koji u članu 14 propisuje da je javni organ, u rješenju kojim djelimično ili u potpunosti odbija zahtjev stranke, u dijelu pouke o pravu na žalbu, dužan uputiti stranku na pravo obraćanja ombudsmanu. Iz same odredbe ne vidi se u kojoj formi se stranka ima obratiti ombudsmanu, da li žalbom, ili podneskom kojim obavještava instituciju ombudsmana da je izjavila žalbu na rješenje javnog organa. Tako se u praksi dešava da ombudsmeni u ovakvim slučajevima ne poduzimaju ništa, već predmet stavljaju ad acta.

6.3. Upravni i sudski postupci

Poseban slučaj su upravni i sudski postupci. Prema Zakonu o upravnom postupku ombudsman BiH može biti stranka u upravnom postupku i pokrenuti postupak kada za to ima osnov.³⁵ Isto tako, prema Zakonu o ombudsmanu BiH, ombudsman može pokretati sudske postupke i učestvovati u njima. Prema ZZD ombudsman ima pravo da pokreće i učestvuje u postupku za

³⁰ Dostupno na: http://www.ozp.gov.ba/dokumenti/IZVJESCE%20O%20RADU%20IOZZPUBIH%202009_hr.pdf.

³¹ Usp. bilj. 29.

³² Analitika - Centar za društvena istraživanja. Dostupno na: <http://www.analitika.ba/bs/publikacije/ombudsmen-u-sistemu-zastite-od-diskriminacije-u-bih>.

³³ Čl. 26 Pravila postupka Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine.

³⁴ Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, Sl. gl. BiH 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11.

³⁵ Zakon o upravnom postupku postupku, Sl. gl. BiH 29/02, 12/04, 88/07 i 93/09.

zaštitu od diskriminacije i da „predlaže pokretanje postupka medijacije u skladu sa odredbama Zakona o medijaciji“. Odredba koja se tiče medijacije nije precizno definisana u ZZD, jer nije jasno da li je zakonodavac imao na umu da ombudsman samo predlaže postupak medijacije pred nadležnim medijacijskim tijelima ili aktivno učestvuje u njemu kao medijator. Prema izvještajima, značajan procenat žalbi koje zaprimi ombudsman BiH, odnosi se na rad uprave i sudova.

Međutim iz godišnjih izvještaja ombudsmana BiH se ne vidi da li i koliko je postupaka ombudsman BiH samostalno pokrenuo, ili učestvovao u njima, kao ni da li je učestvovao ili pokrenuo postupak medijacije, kao i rezultatima takvih aktivnosti.

U godišnjem izvještaju za 2012. godinu je, između ostalog, navedeno: „U 2012. godini ombudsmeni su se susreli i s praksom nesaradnje određenog broja sudova s Institucijom ombudsmena gdje su, s ciljem osiguranja preduslova za zaštitu prava stranaka, bili prinuđeni da tim sudovima izdaju preporuku o obaveznosti saradnje sa Institucijom ombudsmena.“ Također je navedeno da je veliki broj slučajeva koji se odnosi na funkcionisanje uprave i pravosudnog sistema riješen intervencijom ombudsmana.³⁶

Obrazloženje da se neriješene žalbe odnose i na slučajeve diskriminacije, koje je teško dokazati, nema opravdanje, s obzirom na to da je u ZZD jasno navedeno da teret dokazivanja leži na navodnom prekršiocu (iako ombudsmeni i u posljednjem godišnjem izvještaju smatraju da je teret dokazivanja na obje strane). Stavlja se prigovor i pasivnoj ulozi ombudsmana u sudskim postupcima, gdje ombudsmeni istragu završavaju na konstataciji da je „tužilaštvo provelo istragu“ ili da je „sudski postupak u toku“ i time zatvaraju predmet, ne upuštajući se u vlastitu istragu da li postoji kršenje prava, naročito kada se radi o teškim djelima kršenja prava, gdje su ombudsmanima zakonima data široka ovlaštenja.³⁷

Prema iskustvima nekih klijenata organizacije Pravni centar TRIAL (ACT)³⁸, koja se bori protiv nekažnjivosti ratnih zločina, postupci pred ombudsmanima su dugi i iscrpljujući. U jednom od slučajeva, nakon što su ombudsmeni zaprimili akt i dodijelili mu broj, skoro dvije godine žalilac nije dobio nikakvu obavijest.³⁹ U drugom slučaju, pak, ista organizacija je više puta pledirala za svoje klijente pred nekolicinom javnih organa i tek aktivnim uključivanjem ombudsmana, ovi organi su dostavili tražene informacije. Ovo ukazuje na pasivnost i neefikasnost ombudsmana s jedne strane, i s druge strane, na praktične mogućnosti institucije ombudsmana BiH, ukoliko bi ova institucija takve potencijale stvarno koristila.

Nadalje, u prethodno spomenutom istraživanju u oblasti zaštite od diskriminacije⁴⁰, stavljen je prigovor na rok u postupku pred ombudsmanom BiH, koji iznosi godinu dana, dok su pred sudom ti rokovi kraći (subjektivni rok je tri mjeseca i objektivni rok od godinu dana), tako da se kao problem navodi strah stranaka da propuste sudske rokove, zbog čega onda izbjegavaju postupak pred ombudsmanom, koji ponekad može biti jeftiniji i efikasniji po njih.

³⁶ V. bilj. 23.

³⁷ Pravni centar TRIAL (ACT), predmet br. Ž-SA-05-251/11. Dostupno na: <http://www.trialch.org/BiH/Pocetna.html>.

³⁸ Pravni centar TRIAL (ACT). Dostupno na: <http://www.trial-ch.org/BiH/Pocetna.html>.

³⁹ Pravni centar TRIAL (ACT), predmet br: Ž-BL-05-75/12. Dostupno na: <http://www.trial-ch.org/BiH/Pocetna.html>.

⁴⁰ Analitika-Centar za društvena istraživanja. Dostupno na: <http://www.analitika.ba/bs/publikacije/ombudsmen-u-sistemu-zastite-od-diskriminacije-u-bih>.

Postoji mišljenje da se ombudsmeni daleko češće uključuju u predmete koji se tiču upravnog postupka, i eventualno donose preporuke (ukoliko postoji konsenzus sva tri ombudsmana) nego, kada su u pitanju sudski postupci, kada se najčešće se oglašavaju nenadležnim, osim ukoliko se žalba odnosi na proceduralna pitanja kao što su dužina postupka i slično.

Međutim, istraživanje koje je prošle godine objavila Fondacija Centar za javno pravo⁴¹ ne daje optimističnu sliku o radu ombudsmana, niti kada je u pitanju njihova uključenost u upravne postupke i sporove. Iako ombudsmeni, prema zakonima o upravnom postupku i sporu, imaju široke nadležnosti i aktivnu ulogu u ovim postupcima, kao što je mogućnost prisustvovanja svim fazama postupka, pokretanje ili intervenisanje u postupku koji je u toku, zahtijevanje od nadležnog organa da donese rješenje o poništenju rješenja i rješenje o ukidanju rješenja, te prijedlog da se rješenje proglasi ništavim, navedeno istraživanje pokazuje da ombudsmeni takve mogućnosti ne koriste. Istraživanje, je pored ostalog, ukazalo i na jedno veoma značajno ovlaštenje koje je ombudsmanima dato zakonom o upravnom postupku, a to je da ombudsmeni mogu podnijeti prijedlog za oglašavanje rješenja ništavim. Na ovaj način ombudsmeni imaju efikasno sredstvo da reaguju tamo gdje upravni organi u upravnom postupku krše ljudska prava. Oni ga ne koriste, pravdajući se principom nemiješanja u odlučivanje organa uprave. Ovakvo opravdanje ne samo da nije logično, nego je i nezakonito, budući da Zakon o upravnom postupku FBiH u članu 265 stav 1 izričito ovlašćuje ombudsmane da pokrenu postupak radi poništenja upravnih akata kada se radi o kršenju ljudskih prava.

6.4. Resursi

Kada se govori radu institucije ombudsmana BiH vrlo često se, kao glavna prepreka navodi nedostatak finansijskih sredstava, kao i činjenica da ombudsman BiH nije autonoman u donošenju budžeta. Prema izvještaju ombudsmana BiH za 2013. godinu ova institucija nije mogla funkcionisati u okviru sredstava odobrenih budžetom, te su im odobrena dodatna sredstva kako bi završili budžetsku godinu. U istom izvještaju je navedeno da je „u periodu od 2009. do 2013. godine stalno je umanjivan budžet za funkcionisanje Institucije ombudsmana, što je bio svojevrsan uticaj na rad i funkcionisanje institucije“.⁴² U izvještaju za 2012. godinu, također je navedeno da „Ograničavanjem i stalnim smanjivanjem finansijskih sredstava konstantno se vrši pritisak na Instituciju ombudsmena.“ Ako se uzme u obzir budžet ombudsmana za zaštitu potrošača u BiH⁴³, koji se bavi zaštitom samo jednog određenog prava, i činjenica da je Zakonom o zaštiti potrošača u BiH pored ombudsmana nadležno osam institucija za zaštitu istog prava, onda sredstva ombudsmana BiH nisu tako velika. Također je u posljednjem izvještaju Europske komisije protiv rasizma i netolerancije preporučeno da vlasti instituciji ombudsmana omoguće dovoljno finansijskih i ljudskih resursa kako bi ova institucija mogla efikasno

⁴¹ A. Ohranović, Ombudsmeni za ljudska prava u izvještaju za 2012. godinu: ima li institucija još smisla, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 13/2013, ss. 32-36.

Dostupno na: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Sveske_za_javno_pravo_broj_13.pdf.

⁴² Godišnji izvještaj za 2013. godinu. Dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/-documents/ombudsmen_doc2013040401341524bos.pdf.

⁴³ Izvještaj o radu institucije ombudsmana za zaštitu potrošača u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu. Dostupno na: http://www.ozp.gov.ba/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=16&Itemid=14.

funkcionisati.⁴⁴ Međutim, alarmantno je da i sam ombudsman BiH, kao i druge relevantne institucije, ukazujući na finansijski problem ove institucije, indirektno impliciraju mnogo ozbiljniju činjenicu, a to je da u sadašnjim uslovima institucija ombudsmana BiH nije efikasna. Sve ovo ne opravdava pasivnost i loše performanse ove institucije u predmetima koje su ombudsmani imali u radu.

6.5. Ljudski resursi i teritorijalna zastupljenost

U pogledu tzv. ljudskih resursa ističe se ne samo nedovoljan broj osoblja već i pitanje stručnosti i integriteta osoblja. Zakoni o ombudsmanima zahtijevaju da ombudsmani imaju dokazano stručno iskustvo i visok moralni ugled, te im pruža visoku autonomiju u radu. Navedenim zakonima propisano je koje političke funkcije su nespojive sa funkcijom ombudsmana, ali ne i koja ostala ponašanja ombudsmana mogu dovesti do sukoba interesa. Imajući u vidu da ombudsmani nisu izabrani zvaničnici, u smislu Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, ova činjenica ostavlja mogućnost za manipulaciju. Dok ombudsmane imenuje parlament iz reda tri konstitutivna naroda (nisu isključeni i ostali, ali do sada „ostali“ nije biran za ombudsmana), zaposlene unutar institucije imenuje sama institucija prema internim aktima.

Ombudsman BiH ima brojne i važne nadležnosti u veoma osjetljivim području kao što su ljudska prava. To i zahtijeva visoko stručne i moralne kvalitete osoba koje rade na takvim predmetima. Prema Studiji sistema nacionalnog integriteta BiH 2013, koju je izdala organizacija Transparency International⁴⁵, kadrovska popunjenost ombudsmana BiH ocijenjena je prosječnom ocjenom. Prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji ombudsmana BiH, više od polovine osoblja nisu pravnici, dok je u područom uredu u Mostaru zaposlen samo jedan diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom. Pitanje je koliko jedna osoba, ma koliko bila kompetentna, može biti stručna za sve oblasti koje su u nadležnosti institucije.

U ovom trenutku institucija ombudsmana BiH ima sjedište u Banjaluci i urede u Sarajevu, Mostaru, Livnu i Brčko distriktu. Otvaranje novih ureda u drugim mjestima BiH bila bi olakšica građanima za ostvarivanje njihovih prava, ali bi to iziskivalo zapošljavanje obimnijeg personala, a samim tim i dodatna finansijska sredstva. Navedeno bi bilo opravdano samo ukoliko bi se postojeća uloga ombudsmana promijenila u aktivnu ulogu vršenja nadležnosti koje su im date.

7. Da li postoji nezavisnost i odgovornost ombudsmana?

Ustav BiH i zakoni ombudsmanima daju visok stepen autonomije. Zakonski okvir im pruža funkcionalnu i institucionalnu nezavisnost u pogledu pitanja koja mogu istraživati. S druge strane, ombudsmane biraju političke partije u skupštini, što stvara mogućnost da njihovo političko imenovanje itekako utiče na njihov rad. I sam način donošenja odluka, prema kojem sva tri ombudsmana (koja reprezentuju tri konstitutivna naroda) odluke donose konsenzusom,

⁴⁴ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Second Report on Bosnia and Herzegovina (Strasbourg: ECRI, February 8, 2011), CRI (2011)2, point 41.

Dostupno na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/bosnia_herzegovina/BIH-CBC-IV-2011-002-ENG.pdf.

⁴⁵ Dostupno na: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/TIBIH-NIS-Web-FIN.pdf>.

implicira prisutnost političkog usaglašavanja, a ne profesionalno rješavanje pitanja. To potvrđuju i njihovi godišnji i specijalni izvještaji.

Kao što je naprijed navedeno, ovi izvještaji, premda obimni, opterećeni su tekstovima prepunim informacija koje nemaju suštinski značaj. Interesantno je ovdje napraviti kratku usporedbu izvještaja europskih i domaćih ombudsmana. Tako npr. Specijalni izvještaj „Djeca i slobodno vrijeme“ ombudsmana BiH⁴⁶, od ukupno 36 stranica izvještaja, na 19 stranica opisuje zakonski okvir, od 20. do 29. stranice, nalazi se identičan tekst kojim se, pojedinačno za svaku opštinu, konstatuje posjeduje li opština ili ne fiskalnu salu (to je moglo biti napisano na najviše jednoj stranici), na nešto više od jedne stranice ili tačnije na 29. i dijelom 30. stranici nalaze se zaključna razmatranja ombudsmana, na polovini 31. stranice ispisana je preporuka ombudsmana, dok se u prilogu, od 32. do 36. strane nalaze korišteni upitnici. Očigledno je da ovaj izvještaj treba impresionirati svojim obimom, a ne sadržajem. Važno je ukazati i da skromna zaključna razmatranja ombudsmana ne sadrže nikakve aktivnosti osim ponavljanja statističkih podataka, dok je preporuka sadržana u nekoliko rečenica koje više pokazuju razumijevanje za one kojima je upućena, nego što se akcentira povod samog izvještaja, a to je slobodno vrijeme djece i kako ga omogućiti.

S druge strane, ako se pogleda jedan od specijalnih izvještaja Europskog ombudsmana, kao što je npr. specijalni izvještaj, upućen Europskom parlamentu zbog nepoštovanja preporuka ombudsmana od strane Frontex-a (Agencije Europske unije za nadzor granica)⁴⁷, vidi se da Europski ombudsman osim kratkog uvoda, u 52 tačke navedenog izvještaja temeljno referiše postupanja ombudsmana prije i poslije izdavanja preporuke koja nije ispoštovana, te u završnoj tački ponovo donosi jasno definisanu preporuku spomenutoj agenciji.

Za razliku od europskih, domaći ombudsmani u svojim izvještajima pišu dosadno, opširno i uopšteno, ne upuštajući se u adresiranje konkretnih problema i prekršioaca, a još manje govore o mogućim mjerama za sankcionisanje takvih prekršioaca. U svojim izvještajima, uglavnom, u više poglavlja iznose vlastite nadležnosti, pišu o zaprimljenim žalbama, njihovoj strukturi, statistici, radu pojedinačnih odjela po žalbama, o preporukama, specijalnim izvještajima, o stanju ljudskih prava kroz aktivnosti institucije, te o funkcionisanju institucije, njenoj saradnji sa drugim institucijama, međunarodnim organizacijama, medijima i civilnim društvom. U godišnjim i u specijalnim izvještajima ombudsmana BiH nije vidljivo da ova institucija ukazuje javnosti na organe vlasti koji ne obavljaju svoje funkcije, odnosno u kom stepenu je njihov rad transparentan i odgovoran, a još manje o svojim aktivnosti poduzetim zbog kršenja ljudskih prava ili nepoštovanja preporuka od strane javnih organa.

Iako ombudsmani imaju ovlaštenje da nadgledaju sve institucije i tijela vlasti u BiH (državne, entitetske, kantonalne, opštinske, kao i privatne ustanove sa javnim ovlaštenjima) u praksi to ne čine. Čini se da je njihova politička nominacija u skupštini kamen spoticanja njihovoj zakonom zagarantovanoj nezavisnosti.

Što se pak odgovornosti ombudsmana tiče, zakon predviđa da institucija rezultate svog rada dostavlja u vidu godišnjeg izvještaja Predsjedništvu BiH, Parlamentarnoj skupštini BiH,

⁴⁶ Specijalni izvještaj „Djeca i slobodno vrijeme“. Dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/-obudsmen_doc2014051313564240bos.pdf.

⁴⁷ Special Report of the European Ombudsman in own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning Frontex. Dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/specialreport.faces/en/52465/html.bookmark>.

Parlamentu FBiH, Narodnoj skupštini RS, te da će taj izvještaj biti objavljen. Kada su u pitanju zaposleni unutar institucije ombudsmana BiH, insititucija je donijela pravilnik koji se odnosi na disciplinsku odgovornost zaposlenih.

Prema tome, odgovornost ombudsmana, a time i institucije je višestruka, odnosno, usmjerena je na zakonodavnu vlast nekoliko nivoa. Ipak, jedino je Parlamentarna skupština BiH ta koja može imenovati i razriješiti ombudsmane, dok zakon ne precizira da li za eventualno razrješenje ombudsmana inicijativu mogu dati i entitetski parlamenti koji razmatraju njihove izvještaje. Zakon ne predviđa mogućnost da dužnosti ombudsmana mogu prestati zbog neodgovornosti u radu cijele institucije, što znači da ombudsmani ne mogu biti pozvani na odgovornost zbog nedovoljnih rezultata u radu institucije. Za izbor i smjenu zaposlenih u ombudsmanu BiH, odgovorna je institucija. S obzirom na ovakav odnos odgovornosti, teško je povjerovati da će ombudsmane smijenjeniti isti koji su ih imenovali, a slično je i sa zaposlenim unutar institucije ombudsmana BiH.

Kad je u pitanju odgovornost ombudsmana BiH ne treba zaboraviti član 10 ZZD, koji daje široka ovlaštenja instituciji ombudsmana BiH, što dodatno apostrofira odgovornost ombudsmana. Prema ovom članu ombudsman BiH u okviru svoje nadležnosti: zaprima pojedinačne i grupne žalbe u vezi sa diskriminacijom, fizičkim i pravnim licima koje su podnijele žalbu zbog diskriminacije pruža potrebna obavještenja o njihovim pravima i obavezama, te mogućnostima sudske i druge zaštite, povodom žalbe može da odluči da ne prihvati žalbu ili da pokrene postupak istraživanja, predlaže pokretanje postupka medijacije u skladu s odredbama Zakona o medijaciji, prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije, podnosi godišnji, a prema potrebi i vanredne izvještaje o pojavama diskriminacije, informiše javnost o pojavama diskriminacije, na sopstvenu inicijativu sprovodi istraživanja u oblasti diskriminacije, daje mišljenja i preporuke s ciljem sprečavanja i suzbijanja diskriminacije, te predlaže odgovarajuća zakonska i druga rješenja nadležnim institucijama BiH, ima pravo da pokreće i učestvuje u postupku za zaštitu od diskriminacije za prekršaje propisane ovim zakonom, prati zakonodavstvo i daje savjete zakonodavnim i izvršnim organima, podiže svijest o pitanjima vezanim za rasizam i rasnu diskriminaciju u društvu, unaprjeđuje politike i prakse koje imaju za cilj da osiguraju jednako postupanje.

Iako ZZD promovise ombudsmena BiH u „centralnu institucija nadležnu za sprečavanje i suzbijanje diskriminacije“, godinama nevladine organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava apeluju da ombudsmani preuzmu aktivniju ulogu u vršenju nadležnosti koje su im date. Istraživanja o radu ombudsmana BiH na suzbijanju diskriminacije, koje je proveo Centar za društvena istraživanja - Analitika⁴⁸ tokom 2011. i 2012. godine, pokazala su niz problema u funkcionisanju i efikasnosti ove institucije.

Istraživanje daje cjelovit pregled uloge ombudsmana BiH na polju diskriminacije, ukazujući na nedostatke, kao i na neiskorištene potencijale u ovlaštenjima koje ova institucija ima, te daje konkretne preporuke u pravcu aktivnijeg učešća ombudsmana.

Ovdje treba istaknuti prigovore da ombudsmani „zaziru“ od angažmana u sudskim postupcima, kao i nedovoljan učinak u prevenciji viktimizacije i zaštiti od viktimizacije, zatim nepotpuno

⁴⁸ Ombudsman u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH, Analiza situacije i karakteristični problemi. Dostupno na: [http://www.analitika.ba/files/Analitika%20-%20Policy%20brief%20-%20Ombudsman%2024april2013%-20\(BHS\).pdf](http://www.analitika.ba/files/Analitika%20-%20Policy%20brief%20-%20Ombudsman%2024april2013%-20(BHS).pdf).

definisana uloga medijacije, te nekorištenje potencijala prekršajne odgovornosti koja ombudsmanima prema ZZD stoji na raspolaganju. Stavlja se, pored ostalog, prigovor i na rok⁴⁹ u postupanju ombudsmana. Iz Godišnjeg izvještaja o pojavama diskriminacije u BiH za 2013. godinu, koji poput ostalih izvještaja ove institucije sadrži dosta nepotrebnih informacija, nije vidljivo da je ombudsman preuzeo aktivniju ulogu u zaštiti od diskriminacije u proteklom periodu. U izvještaju su samo uzgred nabrojani neki od pobrojanih problema u radu ove institucije, kao što su nedovoljno definisana „centralna uloga“ ombudsmana prema ZZD, nejasna uloga u postupku medijacije, uloga ombudsmana kao „amici curiae“, kao i kratki rokovi pred ombudsmanima. Izvještaj ne nudi nikakva rješenja, niti predlaže izmjene zakonskog okvira.

Kao što je na početku spomenuto, u parlamentarnoj proceduri je Zakon o dopunama Zakona o ombudsmanu Bosne i Hercegovine. Ova dopuna zakona dodatno proširuje nadležnost ombudsmana i uvodi Odjel za prevenciju i zaštitu od torture, i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka u Bosni i Hercegovini⁵⁰, a ne sadrži nikakve izmjene u pogledu adresiranih problema u radu ombudsmana. I na kraju, u Godišnjem izvještaju o pojavama diskriminacije u BiH za 2013. godinu stoji da je ombudsman BiH zaprimio 198 žalbi u 2013. godine ili 23% u odnosu na prethodnu godinu. Zaključak je, kao što su i sami ombudsmani u svom izvještaju naveli: „ovaj podatak ne znači da je došlo do smanjenja diskriminacije, nego da i dalje postoje neprijavljeni slučajevi zbog generalnog nepovjerenja u institucije“.

8. Zaključak i preporuke

8.1. Bilans: strukturalni i proceduralni nedostaci

Teoretski, institucija Ombudsmana BiH, kao nezavisna institucija, bez formalnih procedura, pruža mogućnost svim građanima, uključujući i potpuno neuke osobe, da bez pravnih zastupnika, na besplatan i relativno jednostavan način dođu do informacija o svojim pravima i dobiju besplatnu pravnu pomoć u zaštiti svojih prava. Ombudsmani pored vođenja postupka po žalbama građana, treba da pružaju obavještenja i informacije građanima o njihovim pravima, ukazuju na moguća kršenja njihovih prava, kao i oblicima zaštite njihovih prava, te imaju mogućnost predlaganja medijacije kako bi se izbjegli skupi i dugotrajni sudski procesi. Također, sudski postupak je neprikladan za rješavanje pitanja koja nisu čisto pravne prirode. Ističe se da ombudsman ima i naglašeno psihološko dejstvo pa tako „nezavisno od pozitivnog efekta koji trebaju da imaju konkretne ombudsmanove akcije i mjere koje on poduzima povodom pojedinih slučajeva, sama svijest građana, s jedne, i organa uprave i javnih službenika s druge strane, o njegovom postojanju, ima dalekosežan efekat.“⁵¹

U sadašnjim okolnostima institucija ombudsmana BiH ne funkcioniše na prethodno opisan način, niti je dosegla međunarodne standarde u ovoj oblasti. Institucija ombudsmana BiH nije pokazala efikasnost u svom radu, što i sama navodi, pravdavajući se nedostatkom finansijskih i ljudskih resursa. Upitno je i koliko ova institucija može odoljeti političkim pritiscima i ostati nezavisna u sadašnjim okolnostima. Svakako da i drugi, strukturalni i proceduralni nedostaci, o kojima je bilo govora, utiču na zadovoljavajući rad ove institucije.

⁴⁹ V. bilj. 40.

⁵⁰ V. bilj. 16.

⁵¹ V. o tome Davinić (bilj. 9), s. (717-727) 723.

Sve ovo pokazala je i Studija nacionalnog integriteta BiH za 2013. godinu, koju je napravila organizacija Transparency International BiH⁵², ocjenjujući rad ombudsmana BiH na donjoj granici zadovoljavajućeg. Čini se da je, u ovom trenutku, institucija ombudsmana BiH formalno inaugurirana institucija koja najviše služi sama sebi.

Naravno da je teško očekivati da ombudsmani riješe sve probleme, koje su propustili da riješe sudovi i drugi formalizovani organi, ali je svakako korak više ka demokratizaciji društva, imati efikasnu i nezavisnu instituciju koja će, na neformalan način, posredovati između građana i vlasti. Na ovaj način izbjegava se i opasnost od proširivanja sudske kontrole i tzv. judikalizacije (formalizma) upravnog postupka, što također, može imati kontraefekat.⁵³

8.2. Preporuke u odnosu na rad ombudsmana BiH

Prilikom donošenja Ustava, poglavlje koje se odnosi na ljudska prava treba sadržati i dio koji se odnosi na instituciju ombudsmana, što bi dalo dodatni značaj i nezavisnost ovoj instituciji.

Sačiniti striktno i sveobuhvatne kriterije kako bi se obezbijedili visoki stručni i moralni kvaliteti ombudsmana. Komisija za izbor ombudsmana treba da bude mješovita i neutralna, sačinjena od pripadnika svih političkih opcija zastupljenih u Parlamentarnoj skupštini BiH, kao i od nezavisnih pravnih stručnjaka, čija bi uloga pri izboru ombudsmana bila definisana pravilima o radu komisije.

Ombudsman BiH treba donijeti striktno i sveobuhvatne kriterije za prijem zaposlenika kako bi se obezbijedili visoki stručni i moralni kvaliteti osoblja.

Ombudsman BiH treba donijeti interna akta kojima bi se jasno definisala pitanja poput sukoba interesa i druga etička pitanja čime bi se obezbijedio integritet ombudsmana i zaposlenih.

Godišnji izvještaji ombudsmana trebaju davati cjelovitu i sveobuhvatnu analizu koja obuhvata efikasnost rada javnih organa, stanja ljudskih prava, vladavine prava, nezavisnosti uprave i pravosuđa, aktivnosti ombudsmana u vršenju svoje nadležnosti, te jasne i precizne preporuke, a izbjegavati opširnosti i navođenje nepotrebnih podataka.

Potrebno je osigurati mehanizme koji bi omogućili da preporuke ombudsmana budu djelotvorne i dosljedno ispoštovane od javnih organa i drugih subjekata na koje se one odnose. Poželjno bi bilo kontinuirano medijsko prisustvo godišnjih izvještaja ombudsmana sa poimenično navedenim institucijama i pojedincima koji su počinili kršenje prava, kao i drugi vidovi upoznavanja sa kršiocima prava. Neophodno je aktivno obraćanje parlamentima svih nivoa vlasti, ne samo putem godišnjih i specijalnih izvještaja. Stalno apelovanje na kršioce prava da poštuju preporuke može, također, da bude djelotvorno.

Iako ombudsmani imaju nadležnost da pokreću sudske i upravne postupke *ex officio* ili po žalbi građana, iz prezentovanih informacija institucije ombudsmana BiH nije vidljivo da su ombudsmani poduzimali takve mjere. Ovo je naročito važno kod zaštite žrtava diskriminacije, gdje bi takva uloga ombudsmana bila od znatne koristi.

⁵² Dostupno na: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/TIBIH-NIS-Web-FIN.pdf>.

⁵³ V. o tome Davinić (bilj. 9), s. (717-727) 725.

Jasno definisati odredbu koja se tiče uloge ombudsmana u medijaciji prema ZZD.⁵⁴ U tom pogledu poželjno bi bilo da ombudsmani mogu voditi postupak medijacije. Također, procesualne odredbe koje se tiču roka od godinu dana za postupak pred ombudsmanom usaglasiti sa rokovima u drugim formalnim postupcima.

S obzirom da institucija ombudsmana BiH nedovoljnu efikasnost rada opravdava nedostatkom finansijskih sredstava, koja kao problem navode domaće i međunarodne organizacije u BiH, potrebno je napraviti kritičku analizu stvarnih finansijskih potreba ove institucije koja bi omogućila njen efikasan rad, veći broj ureda i stručan personal.

Summary

Institution of Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina (Ombudsman B&H) was established by Dayton Peace Agreement after which have been made some structural changes as Law on Human Rights Ombudsman was adopted. The Ombudsman reform was finalized in 2010, and entity Ombudsman institutions have ceased to operate. A unified and independent institution at the State level is of crucial importance for a domestic system to protect the human rights of every individual, to promote the rule of law, as well as to ensure proper conduct of public administration at all levels of BiH authorities. However, there are many weak points in functioning of Ombudsman B&H that have to be improved due to more effectiveness of the institutions. Establishment and strengthening of independency of Ombudsman B&H should be key task in the future. High professional and moral standards of ombudspersons and institution's personnel should be improved. Also, implementation of the Ombudsman's recommendations related to public authorities which have not been complied should be ensured in parliament, and civil society organization and media should be much more included in supervision process. Ombudsman B&H should be more involved in court proceeding as it granted by more laws. Furthermore, Ombudsman B&H is the „central institution“ competent for protection from discrimination, according to Law on Prohibition of Discrimination and therefore should be far more involved in proceeding against discrimination. Also, sufficient financial resources needed to enable Ombudsman to carry out effectively all the tasks have to be considered by BiH authorities.

⁵⁴ V. bilj. 16.