

Enesa Mrkaljević*

Dvadeset godina djelovanja Institucije ombudsmana u Bosni i Hercegovini

Sadržaj

1. Uvod
2. Institucija ombudsmana u Bosni i Hercegovini
 - 2.1. *Ombudsman BiH*
 - 2.2. *Specijalizovani ombudsmani*
3. Pregled rezultata aktivnosti Ombudsmana BiH
 - 3.1. *Godišnji izvještaji*
 - 3.2. *Preporuke*
4. Izvještaj o napretku Evropske komisije
5. Komparativni prikaz učinkovitosti ombudsmana u drugim zemljama
 - 5.1. *Republika Srbija*
 - 5.2. *Republika Hrvatska*
 - 5.3. *Republika Finska*
6. Generalna zapažanja o Ombudsmanu BiH
 - 6.1. *Godišnji izvještaji*
 - 6.2. *Preporuke*
 - 6.3. *Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH*
 - 6.4. *Upravni i sudski postupci*
 - 6.5. *Ljudski resursi*
 - 6.6. *Teritorijalna zastupljenost*
 - 6.7. *Finansijski resursi*
 - 6.8. *Nezavisnost i odgovornost Ombudsmana BiH*
 - 6.9. *Civilno društvo*
 - 6.10. *Javne konsultacije*
 - 6.11. *Strategija djelovanja Ombudsmana BiH za period 2016 - 2021.*
 - 6.12. *Društveni ambijent*
7. Zaključak i preporuke

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

1. Uvod

U ovom radu će biti analizirano djelovanje Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine (Ombudsman BiH), koja je u 2016. godini navršila dva desetljeća postojanja i djelovanja u Bosni i Hercegovini (BiH). Djelovanje specijalizovanih ombudsmana (kao npr. ombudsman za potrošače, bankarski ombudsman, ombudsman za djecu itd), koji su tokom godina uspostavljeni i koegzistiraju u sadašnjem sistemu ombudsmana, ovdje neće biti razmatrano i bit će samo usput spomenuto. Takođe, aktivnosti Ombudsmana koje proizilaze iz Zakona o zabrani diskriminacije, bit će samo ovlaš spomenute, s obzirom na obim problematike i njenu važnost, što bi zahtijevalo poseban pristup. K tome, ovaj aspekt nadležnosti ombudsmana je najčešće spominjan u javnosti i dobro elaboriran od nekih autora¹.

Dakle, predmet analize je rezultat opšteg djelovanja Ombudsmana BiH u periodu od njegovog uspostavljanja pa do danas, kao i pokušaj pronalaženja odgovora na pitanje koliko je ova institucija, zaista, promijenila društvenu svijest u BiH i koliko je njeno djelovanje proteklih godina potpomoglo unapređenju demokratije i ljudskih prava u zemlji. Analiza se bazira primarno na godišnjim izvještajima Ombudsmana BiH² i izvještajima o napretku BiH, koje izrađuje i svake godine objavljuje Europska komisija³. U obzir su uzeti izvještaji u periodu od 2006. do 2016. godine, odnosno od početka uspostavljanja jedinstvenog Ombudsmana BiH, i kao takvi su dostupni na web stranici ove institucije. Izvještaji daju neposredan uvid u konkretne podatke vezane za djelovanje institucije Ombudsmana BiH i žalbene aktivnosti građana, kao i europski pogled na djelovanje ove institucije i stanje ljudskih prava u našoj zemlji u proteklom periodu, i stoga mogu poslužiti kao orijentacioni pokazatelj koliko je institucija ombudsmana našla svoju primjenu u bosanskohercegovačkom društvu. Komparativno će biti spomenuto djelovanje institucija ombudsmana u drugim zemljama.

2. Institucija ombudsmana u Bosni i Hercegovini

2.1. Ombudsman BiH

Institucija ombudsmana u BiH djeluje kroz sistem centralne institucije Ombudsmana BiH i niza specijalizovanih ombudsmana, osnovanih većinom entitetskim zakonima⁴.

Ombudsman BiH, koji je u 2016. godini navršio dvadeset godina djelovanja, utemeljen je Aneksom 4 i Aneksom 6 Opšteg okvirnog sporazuma za mir (Dejtonski sporazum)⁵, kroz Ured Ombudsmana za ljudska prava. Ombudsmana je, prema sporazumu, prvobitno imenovala Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) i nije mogao biti državljanin BiH i susjednih zemalja. Zakonom o ombudsmanu BiH napravljena je transformacija Ureda ombudsmana za ljudska prava u Ombudsmana BiH, a izmjenama Zakona o ombudsmanu BiH

¹ Usp. A. Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, Sarajevo 2012, dostupno na: <http://www.analitika.ba/bs/publikacije/ombudsmen-u-sistemu-zastite-od-diskriminacije-u-bih>, očitavanje: 25. 05. 2017.

² Dostupno na: <http://www.ombudsmen.gov.ba/Dokumenti.aspx?id=27&tip=1&lang=BS>, očitavanje: 25. 05. 2017.

³ Dostupno na: Paket proširenja, http://dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA, očitavanje: 25. 05. 2017.

⁴ E. Mrkaljević, Kako funkcioniše institucija ombudsmana u BiH, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 17/2005, ss. 64 i dalje. Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH, *Sl. gl. BiH* 19/02, 35/04 i 32/06.

⁵ Hanušić (bilj. 1).

2006. godine, ustanovljena je objedinjena i jedinstvena institucija na državnom nivou, čime je došlo do gašenja entitetskih institucija ombudsmana. Može se reći da se ovim zakonom Ombudsman BiH približio klasičnom švedskom modelu ombudsmana opšte nadležnosti. Prethodnih godina bilo je pokušaja da se izmijeni zakonski okvir koji reguliše ovu instituciju, kako bi se otklonili nedostaci koji su se pokazali u praksi, ali je Prijedlog zakona o dopunama Zakona o ombudsmanu Bosne i Hercegovine,⁶ obustavljen u proceduri u 2014. godini, dok se prijedlog novog zakona o Ombudsmanu BiH još uvijek nalazi u proceduri.⁷

Instituciju čine tri ombudsmana koje imenuju oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Pored postojećih ureda, Ombudsman BiH je, u novije vrijeme, uveo praksu uredskih dana koji se održavaju u Tuzli, Glamoču, Drvaru, Grahovu, Bijeljini i Bihaću, a implementacija ovih uredskih dana planirana je i u Doboju, i nekim drugim gradovima u budućnosti.

2.2. Specijalizovani ombudsmani

Specijalizovani ombudsmani bave se zaštitom određenih prava određenih društvenih grupa⁸, međutim njihova aktivnost i uticaj u društvu su gotovo marginalni. Naprimjer, Institucija ombudsmana za potrošače u BiH⁹, koja bi trebala imati značajnu ulogu s obzirom na stanje prava potrošača u BiH, čini malo na zaštiti ovih prava, pa tako je posljednji godišnji izvještaj dostupan na web stranici ove institucije, iz 2014. godine.

3. Pregled rezultata aktivnosti Ombudsmana BiH

Ombudsmani u svom radu donose preporuke, mišljenja i izvještaje¹⁰. Godišnji izvještaji, koji su većinom preobimni i u svom elaboriranju se često ponavljaju, mogu poslužiti kao orijentacioni indikatori stanja u oblasti ljudskih prava. Učinak ombudsmana će biti analiziran kroz broj pritužbi građana, broj preporuka koje je Ombudsman BiH izdao javnim tijelima, kao i realizaciju takvih preporuka od strane javnih organa. S obzirom da Godišnji izvještaji ne sadrže tačne podatke o tome da li je i koliko puta Ombudsman BiH učestvovao u sudskim i upravnim postupcima, ovi parametri neće biti uzeti u razmatranje. Stoga će u nastavku biti prezentovan kratak pregled aktivnosti Ombudsmana BiH u pogledu izdavanja preporuka javnim vlastima i njihova realizacija u periodu od 2006. do 2016. godine, odnosno od početka perioda kada je uspostavljen jedinstveni Ombudsman BiH, kako bi se uporedili podaci iz izvještajnih perioda i utvrdila razlika u parametrima, odnosno uvidjele promjene u pojedinim oblastima ljudskih prava u BiH, a samim tim i uloga i percepcija Ombudsmana BiH u bosanskohercegovačkom društvu.

⁶ Usp. <http://www.parlament.ba/law/LawDetails?lawId=596>, očitavanje: 29. 05. 2017.

⁷ Usp. <http://www.javnaraspava.ba/JavnaRaspava/LawDetails?lawId=1306>, očitavanje: 29. 05. 2017.

⁸ Mrkaljević (bilj. 4).

⁹ Usp. Priopćenje Institucije ombudsmana za zaštitu potrošača u BiH povodom 15. ožujka, Svjetskog dana prava potrošača, <http://www.ozp.gov.ba/node/95>, očitavanje: 25. 05. 2017.

¹⁰ Pravila postupka Institucije Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BiH* 104/11.

3.1. Godišnji izvještaji

Godišnji izvještaji o rezultatima aktivnosti Ombudsmana BiH (u daljnjem tekstu: Godišnji izvještaji), kao i specijalni izvještaji¹¹, trebali bi da budu jedan od instrumenata nadzora javne uprave od strane Ombudsmana BiH. Ove izvještaje Ombudsman BiH upućuje Parlamentarnoj skupštini BiH, a godišnje izvještaje o pojavama diskriminacije, pored Parlamentarne skupštine BiH, podnosi i Parlamentu Federacije BiH, Narodnoj skupštini Republike Srpske i Predsjedništvu BiH¹².

U nastavku je prezentovan broj žalbi građana i prava koja se najviše krše, prema Godišnjim izvještajima, za analizirani period.

Prema Godišnjem izvještaju za 2016. godinu¹³ zaprimljeno je 2.977 žalbi, od čega se najveći broj odnosi na kršenje građanskih i političkih prava (57,7%) kao što su pravo na život, sloboda vjeroispovijesti, sloboda govora, sloboda okupljanja, izborna prava, pravo na pravično suđenje, postupanje organa uprave itd.

Prema Godišnjem izvještaju za 2015. godinu¹⁴ zaprimljeno je 2.966 žalbi, od čega se najveći broj odnosi na kršenje građanskih i političkih prava (1.790).

Prema Godišnjem izvještaju za 2014. godinu¹⁵ zaprimljena je 3.131 žalba, od čega se najveći broj odnosi na kršenje građanskih i političkih prava (1.828).

Prema Godišnjem izvještaju za 2013. godinu¹⁶ zaprimljeno je 3.170 žalbi, od čega se najveći broj odnosi na kršenje građanskih i političkih prava (1.880).

Prema Godišnjem izvještaju za 2012. godinu¹⁷ zaprimljeno je 3.124 žalbe, od čega se najveći broj odnosi na kršenje građanskih i političkih prava (1.737).

Prema Godišnjem izvještaju za 2011. godinu¹⁸ zaprimljeno je 3.067 žalbi, od čega se najveći broj odnosi na kršenje građanskih i političkih prava (1.815).

¹¹ Dostupni na: <http://www.ombudsmen.gov.ba/Dokumenti.aspx?id=28&tip=4&lang=BS>, očitavanje: 25. 05. 2017.

¹² Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH (bilj. 4).

¹³ Usp. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2016. godinu, dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2017032310003163bos.pdf, očitavanje: 25. 05. 2017.

¹⁴ Usp. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2015. godinu, dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2016041515322172bos.pdf, očitavanje: 25. 05. 2017.

¹⁵ Usp. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2014. godinu, dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2015051514434319bos.pdf, očitavanje: 25. 05. 2017.

¹⁶ Usp. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2013. godinu, dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2014042313584567bos.pdf, očitavanje: 25. 05. 2017.

¹⁷ Usp. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2012. godinu, dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013040401341524bos.pdf, očitavanje: 25. 05. 2017.

¹⁸ Usp. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2011. godinu, dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013012811550655bos.pdf, očitavanje: 25. 05. 2017.

Prema Godišnjem izvještaju za 2010. godinu¹⁹ zaprimljeno je 3.298 žalbi, od čega se najveći broj odnosi na kršenje građanskih i političkih prava (1.851).

Prema Godišnjem izvještaju za 2009. godinu²⁰ zaprimljeno je 1.320 žalbi, od čega se najveći broj odnosi na kršenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (523).

Prema Informaciji za 2008. godinu²¹, nije postajala baza podataka o predmetima koje su institucije ombudsmana zaprimale od 2004-2008. godine, tako da nema tačnih podataka o žalbama. Navedeno je da su u tom periodu izdate 83 preporuke.

Sumirajući navedeno, može se zaključiti da je broj žalbi građana u razmatranom periodu prilično visok i da je njihov broj približno konstantan (oko 3.000 žalbi godišnje) od 2009. godine, odnosno, od kada je institucija Ombudsmana BiH počela da funkcioniše, dok za period od 2004-2008. godine nema tačnih podataka, jer nije bila uspostavljena jedinstvena baza podataka, ali se iz fragmentiranih podataka stiče dojam da je broj bio puno manji.

U pogledu kršenja ljudskih prava, u analiziranom periodu, najviše su kršena građanska i politička prava, dok se samo u 2009. godini najveći broj žalbi građana odnosio na kršenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Kada su u pitanju građanska i politička prava, najviše žalbi se odnosi u prvom redu na rad sudova, uprave, pristup informacijama, diskriminaciju, imovinsko-pravne odnose, policiju, vladina i ministarska imenovanja (npr. u 2016. godini, od 1.718 žalbi građana u oblasti građanski i političkih prava, 569 žalbi se odnosi na rad sudova a 358 žalbi na rad uprave). U oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava najviše se krše prava iz radnih odnosa (od ukupno 1.109 žalbi iz ove oblasti u 2016. godini, 328 žalbi se odnosi na povrede iz radnih odnosa), socijalne zaštite, penzija, prava djeteta, prava osoba sa invaliditetom.

3.2. Preporuke

Obim uvažavanja preporuka Ombudsmana BiH, može se vidjeti iz podataka koji slijede. Podaci su preuzeti iz Godišnjih izvještaja Ombudsmana BiH²².

U 2016. godini Ombudsman BiH je izdao 267 preporuka, od čega su 84 preporuke ispoštovane u cijelosti, 15 preporuka je ispoštovano djelimično, kod 48 preporuka ostvarena je samo saradnja, a kod 121 preporuke nije upostavljena saradnja ili su organi odbili ispoštovati preporuke.

U 2015. godini Ombudsman BiH je izdao 324 preporuke, od čega su 103 preporuke u potpunosti realizovane.

¹⁹ Usp. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2010. godinu, dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2013012902564737bos.pdf, očitavanje: 25. 05. 2017.

²⁰ Usp. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2009. godinu, dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2013012913421128bos.pdf, očitavanje: 25. 05. 2017.

²¹ Usp. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2008. godinu, dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2013020407015213bos.pdf, očitavanje: 25. 05. 2017.

²² Bilj. 13-21.

U 2014. godini Ombudsman BiH je izdao 326 preporuka, od čega je 118 preporuka u potpunosti realizovano.

U 2013. godini Ombudsman BiH je izdao 358 preporuka, od čega je 96 preporuka u potpunosti realizovano.

U 2012. godini Ombudsman BiH je izdao 243 preporuke, od čega je 81 preporuka u potpunosti realizovana.

U 2011. godini Ombudsman BiH je izdao 221 preporuku, od čega je 71 preporuka u potpunosti realizovana.

U 2010. godini Ombudsman BiH je izdao 341 preporuku, od čega je 110 preporuka u potpunosti realizovano.

U 2009. godini Ombudsman BiH je izdao 152 preporuke, dok tačan broj ispoštovanih preporuka nije poznat jer jedinstvena baza podataka nije bila uspostavljena u instituciji.

U periodu 2004-2008. godina ombudsmeni u BiH donijeli su 86 preporuka. Nije poznato koliko je od ovih preporuka ispoštovano.

Dakle, procenat realizovanih preporuka Ombudsmana BiH ili efektivnost preporuka koje je Ombudsman BiH izdavao tokom svog djelovanja u proteklom periodu, kreće se oko 30% od ukupnog broja izdatih preporuka, pa čak i manje.

4. Izvještaj o napretku Europske komisije

„Izvještaj o napretku je dokument kojim Evropska komisija pruža informacije o napretku koji je određena država kandidatkinja i potencijalna kandidatkinja za članstvo postigla u ispunjavanju uslova i ciljeva koje je postavila Evropska unija, kao i sažetak operativnih mjera koje je potrebno poduzeti na osnovi utvrđenih planova djelovanja”²³. Izvještaj o napretku (u daljem tekstu: Izvještaj EK), Europska komisija za BiH, izrađuje i objavljuje od 2005. godine.

Međutim, ovdje treba istaći da se nakon čitanja ovih izvještaja, u dijelu koji se bavi Ombudsmanom BiH i ljudskim pravima i zaštitom manjina, stiče dojam da je BiH zapala u neku bezvremenu kapsulu. Naime, sudeći prema izvještajima, u protekloj deceniji se u bosanskohercegovačkom društvu ništa ili malo toga promijenilo u pogledu ljudskih prava, a zabrinjavajuće je da su se neka prava, kao što je sloboda izražavanja, s godinama čak i pogoršala.

Ovdje će, kao primjer, biti citirano nekoliko fragmenata iz naprijed spomenutih izvještaja Europske komisije koji se tiču prvenstveno funkcionisanja Ombudsmana BiH, dok se kompletni izvještaji, sa ocjenom ljudskih prava, mogu pronaći na web stranici Direkcije za europske integracije²⁴.

U Izvještaju EK za 2007. godinu navedeno je: “Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava BiH, koji je usvojen u martu 2006. godine, predviđa spajanje entitetskih institucija ombudsmana sa

²³ Usp. Paket proširenja (bilj. 3).

²⁴ *Ibid.*

državnim Ombudsmanom u skladu sa međunarodnim konvencijama. To spajanje se očekivalo u januaru 2007. godine, ali do njega još nije došlo. Državni ombudsman još nije imenovan.”²⁵

U Izvještaju EK iz sljedeće, 2008. godine, stoji: “Proces imenovanja je ponovo pokrenut 2008. godine, a za proces odabira je formirana parlamentarna komisija. Međutim, zbog blokada u procesu imenovanja ombudsmana, dogovor nije postignut. Dalja odlaganja predstavljaju rizik za narušavanje kredibiliteta Ureda državnog Ombudsmana”.²⁶ Takođe, isti problemi političkog karaktera, koji prate ovu instituciju od osnivanja, javljaju se i u godinama poslije, pa je u Izvještaju EK iz 2015. godine navedeno: „Još uvijek nije usvojen zakon o reformi Ombudsmana. U decembru je istekao mandat za tri ombudsmana. Zajednička ad hoc komisija Parlamentarne skupštine BiH za imenovanje novih ombudsmana je uspostavljena u aprilu, a novi poslovnik kojim se reguliše proces odabira je usvojen u julu i u skladu je sa evropskim standardima”.²⁷ Jedan od rijetkih svijetlih primjera u dosadašnjoj istoriji Ombudsmana BiH u ovim izvještajima predstavlja demokratsko biranje ombudsmana u instituciju Ombudsmana BiH iz posljednjeg Izvještaja EK, iz 2016. godine, u kojem je navedeno: “U novembru su imenovani novi ombudsmeni nakon transparentnog i pravičnog procesa parlamentarnog izbora u koji su bili uključeni predstavnici civilnog društva i koji je bio u skladu sa evropskim standardima i Pariškim principima”²⁸.

Generalno posmatrajući Izvještaje EK o ljudskim pravima u BiH, može se zaključiti da se u BiH uglavnom nema problema sa usvajanjem zakonodavnog i institucionalnog okvira za zaštitu ljudskih prava, ali provedba propisa o ljudskim pravima predstavlja konstantan izazov. Nadalje, kad su ljudska prava u pitanju, samo su prve dvije godine izvještajnog perioda, 2005. i 2006. godina, ocijenjene sa tendencijom napretka. U narednim godinama, izvještaji su uglavnom ocjenjivali građanska i politička prava, kao i ekonomska i socijalna prava, na niskom nivou, odnosno s malim napretkom. Određeni korak učinjen je u pogledu zaštite od diskriminacije usvajanjem Zakona o zabrani diskriminacije i njegovim izmjenama²⁹, kojim su uvedene odredbe o zabrani diskriminacije po osnovu starosne dobi, seksualne orijentacije i rodnog identiteta i invalidnosti. Takođe su izvršene određene izmjene entitetskih propisa u pogleda zaštite lezbejki, gejeva, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih (LGBTI) osoba³⁰. Unaprijeđena je i besplatna pravna pomoć usvajanjem Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći³¹. Ostvareno je i određeno poboljšanje zatvorskih uvjeta, kao i prava djece, dok su prava osoba sa invaliditetom, radna i sindikalna prava, prava manjina, naročito Roma, i ravnopravnosti spolova još uvijek na niskom nivou.

²⁵ Usp. Izvještaj o napretku BiH 2007, dostupno na: <http://dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/default.aspx?id=12164&langTag=bs-BA>, očitavanje: 29. 05. 2017.

²⁶ Usp. Izvještaj o napretku BiH 2008, dostupno na: <http://dei.gov.ba/dei/dokumenti/prosirenje/default.aspx?id=2459&langTag=bs-BA>, očitavanje: 29. 05. 2017.

²⁷ Usp. Izvještaj za BiH za 2015, dostupno na: http://dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA, očitavanje: 29. 05. 2017.

²⁸ Usp. Izvještaj za BiH za 2016, dostupno na: http://dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=17696&langTag=bs-BA, očitavanje: 29. 05. 2017.

²⁹ Usp. <http://www.parlament.ba/law/LawDetails?lawId=1100>, očitavanje: 30. 05. 2017.

³⁰ Usp. Godišnji izvještaj (bilj. 13).

³¹ Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći, *Sl. gl. BiH* 83/16.

Ohrabruje činjenica da je u Izvještaju EK za 2016. godinu istaknut napredak saradnje civilnog društva i vlasti. Međutim, alarmantno je da se sloboda izražavanja iz godine u godinu krši i da se ne poštuju čak niti preporuke Europske komisije u vezi s tim³².

5. Komparativni prikaz učinkovitosti ombudsmana u drugim zemljama

U nastojanju da se sagleda stvarni položaj institucije ombudsmana u BiH, napravljen je kratak uporedni prikaz funkcionisanja institucija ombudsmana u drugim zemljama, prije svega u pogledu broja pritužbi građana i aktivnosti izdavanja preporuka ombudsmana ovih zemalja. Kao primjer uzete su dvije zemlje iz okruženja, Srbija koja je kandidat za članstvo u Europskoj uniji i Hrvatska kao članica Europske unije, te Finska, kao zemlja koja ima dugu tradiciju demokratskog društva.

5.1. Republika Srbija

U izvještaju Zaštitnika građana Republike Srbije za 2016. godinu³³ navedeno je da je u 2016. godini zaprimljeno ukupno 6.272 pritužbe građana, od čega se najveći broj pritužbi odnosi na kršenje prava iz radnih odnosa, lokalne samouprave, pravde i pravosuđa, prava djeteta i finansija. Interesantno je da je broj pritužbi građana iz godine u godinu u stalnom porastu u Srbiji. Dok je Zaštitnik građana, naprimjer, u 2007. godini zaprimio 406 pritužbi, broj pritužbi u 2011. godini već se popeo na 3.638, a u 2016. je iznosio 6.272 pritužbe.

Kada su u pitanju preporuke, Zaštitnik građana je u 2016. godini ukupno izdao 1.340 preporuka, od toga 1.115 preporuka su dospjele preporuke, odnosno preporuke kojima je istekao rok za izvršenje u 2016. godini. Procenat izvršenja za dospjele preporuke (1.115) bio je 88,88% u 2016. godini, dok je, naprimjer, u 2015. godini taj procenat iznosio 87,14%. Ovaj procenat realizacije preporuka od strane upravnih organa je i za prethodne godine iznenađujuće visok.

Institucija Zaštitnika građana ima glavno sjedište u Beogradu i tri područne kancelarije³⁴. Budžet institucije Zaštitnika građana u 2016. godini iznosio je 209.447.000 dinara (cca. 3.324.555 KM).

5.2. Republika Hrvatska

U izvještaju Pučke pravobraniteljice Republike Hrvatske za 2016. godinu³⁵ stoji da je u 2016. godini zaprimljeno ukupno 3.705 predmeta, od čega se 2.792 predmeta odnose na pritužbe građana. Najveći broj pritužbi građana odnosi se na diskriminaciju, kršenje prava u oblasti pravosuđa, radnih odnosa, zdravstva i postupanja policijskih službenika. Primjetan je porast pritužbi građana ovoj instituciji tokom proteklih godina.

³² Paket proširenja (bilj. 3).

³³ Usp. Redovni godišnji izveštaj zaštitnika građana za 2016. godinu, <http://www.ombudsman.rs/-attachments/article/5191/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20građana%20za%202016.%20godinu.pdf>, očitavanje: 25. 05. 2017.

³⁴ Usp. Kontakt, <http://www.ombudsman.rs/index.php/kontakt>, očitavanje: 25. 05. 2017.

³⁵ Usp. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/849-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016-godinu>, očitavanje: 25. 05. 2017.

Pučka pravobraniteljica je u 2016. godini izdala 220 preporuka. U izvještaju je naveden učinak preporuka za 2015. godinu (iako Hrvatski sabor nije usvojio izvještaj Pučke pravobraniteljice za 2015. godinu), te je navedeno da nadležna tijela provode 28,75% preporuka, 65% preporuka nije uvaženo, a za ostali dio izdatih preporuka nisu poznati podaci.

Institucija Pučke pravobraniteljice ima glavni ured u Zagrebu i tri područna ureda. Budžet Pučke pravobraniteljice u 2016. godini je izvršen u iznosu od 10.830.782,91 kuna (cca. 2.850.206 KM), što je 99,44% planiranog.

5.3. Republika Finska

Parlamentarni ombudsman Finske u svom radu je ovlašten da pokrene sudski postupak, izdaje ukore, mišljenja i preporuke, vrši recertifikaciju i druge mjere. Iz Izvještaja Parlamentarnog ombudsmana Finske za 2015. godinu³⁶ (posljednjeg koji je objavljen na web stranici) vidljivo je da ombudsman u najvećem broju slučajeva daje mišljenja, dok su ostale mjere neznatno korištene. Shodno tome, Parlamentarni ombudsman je u 2015. godini izdao 644 mišljenja, dok broj izdatih preporuka za istu godinu iznosi 28. Parlamentarni ombudsman je u 2015. godini zaprimio 4.272 pritužbe, što je za 3% više u odnosu na 2014. godinu. Broj pritužbi građana koji je riješen u 2015. godini iznosi 4.794, što je više od broja zaprimljenih pritužbi u toj godini (4.727 pritužbi).

Ured Parlamentarnog ombudsmana ima jedan ured sa sjedištem u Helsinkiju. Ured ima 76 zaposlenih, od toga 3 pripravnika i 2 zaposlena sa subvencijom za zaposlenje. Većina personala su pravnici sa pravosudnim iskustvom.

Ured Parlamentarnog ombudsmana imao je u 2015. godini budžet u iznosu od 5.793.000 EUR (cca. 11.296.395 KM), od čega je potrošeno 5.668 000 EUR, što je 125.000 EUR manje od odobrenog budžeta.

6. Generalna zapažanja o Ombudsmanu BiH

6.1. Godišnji izvještaji

Godišnji izvještaji Ombudsmana BiH pokazuju da je broj žalbi značajno rastao samo u 2010. godini, odnosno nakon uspostave jedinstvene institucije ombudsmana. Nakon toga taj broj je rastao, ali ne tako progresivno, tako da je prosječan broj žalbi koje građani ulože Ombudsmanu BiH, oko 3.000 godišnje. Interesantno je da se broj pritužbi ombudsmanu u Srbiji rapidno povećava iz godine u godinu, a slično je i u Hrvatskoj, s tim da u Hrvatskoj broj žalbi ne raste tako intenzivno kao u Srbiji.

Evidentno je da Ombudsman BiH nije uspio riješiti veliki broj žalbi građana iz prethodnih godina, a taj broj se dodatno povećava sa novopristiglim žalbama. U Godišnjim izvještajima nema podataka o vremenskom okviru u kojem se odluke po žalbama donose. Mada ova obaveza nije zakonom propisana, bilo bi korisno znati koliko dugo traje procedura donošenja odluka ombudsmana. U Studiji sistema nacionalnog integriteta BiH za 2015. godinu, Transparency

³⁶ Usp. Parliamentary Ombudsman of Finland – summary of the annual report 2015, <http://www.oikeusiamies.fi/dman/Document.php?documentId=dg29116163758950&cmd=download>, očitanje: 25. 05. 2017.

International BiH se poziva na razgovor sa Jasminkom Džumhur: „Intervju sa Jasminkom Džumhur, jednom od tri ombudsmana, potvrđuje da u dokumentima Institucije ne postoje odredbe koje se odnose na rokove rješavanja žalbi, jer saradnja sa ostalim institucijama prilično uslovljava i usporava efikasnost Institucije ombudsmana, ali ombudsmani insistiraju da se predmet mora završiti najkasnije u roku od dvije godine³⁷. Takođe, nema statističkih podataka o tačnom broju predmeta koje su ombudsmani preduzeli na vlastitu inicijativu, već se takvi primjeri pojavljuju sporadično kroz izvještaje.

Kao korisna komparacija ovdje, može se uzeti godišnji izvještaj Parlamentarnog ombudsmana Finske³⁸, gdje se iz priloženih grafikona vidi da je ombudsman, u periodu od 2004-2015. godine, žalbe rješavao prosječno u roku od 6 mjeseci, ali ne više od godinu dana, kod povećanog broja žalbi do 5.000. Što se tiče riješenog broja žalbi u istom periodu, od 2004-2015. godine, većinom je broj riješenih žalbi bio veći od zaprimljenih žalbi te godine (npr. u 2015. je zaprimljeno 4.727 žalbi, a riješeno je 4.794 žalbe, uključujući žalbe prenesene iz prethodnih godina). U izvještaju ovog ombudsmana naveden je i broj predmeta koji su ombudsmani poduzeli na vlastitu inicijativu, te koliko je takvih predmeta riješeno.

6.2. Preporuke

Realizacija preporuka Ombudsmana BiH iz razmatranih Godišnjih izvještaja ukazuje na izuzetno nisku stopu efikasnosti ove institucije.

Tako su, naprimjer, u 2012. godini izdate 243 preporuke, a realizirana je 81 preporuka ili 30% u odnosu na broj izdatih preporuka. U 2013. godinu, od ukupno 358 izdatih preporuka Ombudsmana BiH, realizovano je 96 ili 26,82%. U 2016. godini od 267 izdatih preporuka Ombudsmana BiH, ispoštovano je u potpunosti 84 preporuke, što znači da je realizovano manje od 30% izdatih preporuka. Dakle, prosječna realizacija preporuka Ombudsmana BiH u razmatranom periodu ne prelazi 30% posto od ukupno izdatih preporuka. Ovdje treba spomenuti i broj neprihvatljivih žalbi (sa potkategorizacijom prema vrsti žalbe) kojih je, naprimjer, u 2016. godini bilo 491.

Kao što je ranije u komparativnom prikazu navedeno, realizacija preporuka u Srbiji, prema izvještaju njihovog ombudsmana za 2016. godinu iznosi između 80% i 90%, uprkos tamnošnjim međuinstitucionalnim problemima vezanim za instituciju ombudsmana. U Hrvatskoj je postatak realizovanih preporuka za proteklu godinu sličan onome u BiH. U Finskoj, ombudsman uglavnom nema potrebu za izdavanjem preporuka, te je u izvještajnom periodu za 2015. godinu većinom izdavao mišljenja koja su bila uvažena, a i par izdatih preporuka je realizovano.

6.3. Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH

Početak ove godine održane su javne konsultacije povodom prednacrtu novog zakona o slobodi pristupa informacijama. Zakon je trebao da otkloni nedostatke postojećeg zakona koji su uočeni

³⁷ Usp. Studija sistema nacionalnog integriteta Bosna i Hercegovina 2015, https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/12/Studija_sistema_nacionalnog_integriteta_Bosna_i_Hercegovina_2015.pdf, očitavanje: 25. 05. 2017.

³⁸ Usp. <http://www.oikeusiamies.fi/Resource.phx/ea/english/index.htm>, očitavanje: 25. 05. 2017.

kroz praksu. U raspravama tokom javne konsultacije aktivno je učestvovao i Ombudsman BiH sa konstruktivnim prijedlozima. Ovo je pozitivan primjer za instituciju, s obzirom da ovaj zakon dodjeljuje određenu nadležnost i Ombudsmanu BiH. Nacrt je tokom ovih konsultacija ocijenjen kao loš, sa zaključkom da se povuče.³⁹

6.4. Upravni i sudski postupci

U Godišnjem izvještaju za 2016. godinu je o postupanju sudova navedeno: „Prvostepeni sudovi u najvećem broju slučajeva nakon obraćanja Ombudsmena poduzimaju zakonom propisane procesne radnje, međutim, drugostepeni sudovi i dalje dostavljaju tipske odgovore kojima potvrđuju da rad po konkretnoj žalbi nije okončan i da se predmeti rješavaju po Planu rješavanja predmeta za tekuću godinu, po starosti inicijalnog akta, a prema Uputstvu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine“⁴⁰.

Ovakvo stanje u pravosudnom sistemu održava se godinama i vidljivo je u ranijim Godišnjim izvještajima Ombudsmana BiH, na što upućuje i sljedeća činjenica koju gornji izvještaj navodi: „Također, i ove godine je potvrđena ustaljena praksa postupanja sudova u upravnim sporovima, koji, istina, uvažavaju tužbeni zahtjev građanina, poništavaju upravni akt i predmet vraćaju organu na ponovno odlučivanje. U takvim situacijama organ najčešće ne postupi po odluci suda, već donese pravni akt suprotno pravnom shvatanju i primjedbama iz presude suda, pa građani zaštitu svojih prava mogu ostvariti jedino i isključivo ponovnim pokretanjem upravnog spora što za posljedicu ima da niz godina čekaju rješenje predmetne upravne stvari. Primjetno je da takvo neefikasno i neekonomično postupanje nadležnih organa i sudova, stalnim prebacivanjem odgovornosti i konačnim neodlučivanjem već vraćanja predmeta na ponovni postupak, dovodi do toga da je pravna sigurnost i zaštita prava građana svedena na najniži nivo“⁴¹.

S druge strane, imajući u vidu gore navedene zaključke Ombudsmana BiH, sam Ombudsman BiH je godinama pasivan kada su u pitanju upravni i sudski postupci, i sem konstatovanja loše situacije u sudstvu i upravi, ne preuzima aktivnu ulogu i inicijativu u ovim postupcima kako bi se takvo stanje promijenilo. Uloga Ombudsmana BiH u ovim postupcima uglavnom se svodi na korespondenciju među stranama, prvenstveno obavještavanje stranaka o zaprimanju predmeta, te dostavljanju izjašnjenja strana u postupku, gdje se obično uloga ove institucije i završava. U nekim slučajevima ombudsmeni idu dalje i izdaju preporuke, kojima se većinom apeluje na ubrzanje postupka ili dostavljanje informacije stranki. U izvještajima Ombudsmana BiH nema informacija koliko je tačno postupaka pokrenula ova institucija ex officio ili koliko je puta preuzela aktivnu ulogu u sudskim i upravnim postupcima i koji su rezultati takvog djelovanja. Apsurdno je da se, onda, Ombudsman BiH u svom Godišnjem izvještaju za 2016. godinu žali na nemogućnost ulaganje apelacije Ustavnom sudu, shodno sadašnjem pravnom okviru a prema preporukama međunarodnih instanci, kada je njegov angažman u postojećim sudskim postupcima ionako zanemarljiv.

³⁹ Usp. <http://analiziraj.ba/2017/03/03/zakon-o-slobodi-pristupa-informacijama-vrijedi-se-boriti-za-nove-slobode/>, očitavanje: 06. 06. 2017.

⁴⁰ Usp. Godišnji izvještaj (bilj. 13).

⁴¹ *Ibid.*

6.5. Ljudski resursi

U svim Godišnjim izvještajima Ombudsmana BiH i izvještajima o napretku Europske komisije redovno se ističe da Ombudsman BiH nema adekvatne kadrovske kapacitete. I u studijama sistema nacionalnog integriteta BiH, koje periodično izrađuje Transparency International BiH, kadrovski resursi su ocijenjeni prosječnom ocjenom. Prema Studiji sistema nacionalnog integriteta BiH za 2013, koju je izdala organizacija Transparency International BiH⁴², kadrovska popunjenost Ombudsmana BiH ocijenjena je prosječnom ocjenom. Prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji Ombudsmana BiH, više od polovine osoblja nisu pravnici, a u područnom uredu u Mostaru zaposlen je samo jedan diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom. I u Strategiji djelovanja Ombudsmana BiH za period od 2016-2021. godine (u daljem tekstu: Strategija)⁴³ godine nije istaknut značaj zapošljavanja profesionalnog personala sa pravosudnim iskustvom u ovoj instituciji. Prema Studiji sistema nacionalnog integriteta BiH za 2015, Transparency International-a BiH⁴⁴, kadrovska popunjenost Ombudsmana BiH ocijenjena je ocjenom 50/100. Navedeno je da Ombudsman BiH ima 56 zaposlenih, što je za 5 zaposlenih manje u odnosu na prethodne godine.

Ovdje je prikladno ponovo se osvrnuti na primjer finskog ombudsmana, koji je i najefikasniji od tri komparirana ombudsmana. Naime, ured finskog ombudsmana ima 76 zaposlenih, od toga 3 pripravnika i 2 zaposlena sa subvencijom za zaposlenje. Većina personala su pravnici sa pravosudnim iskustvom. Dakle, ova institucija ima približno 15 zaposlenika više od Ombudsmana BiH, s tim da je njihova profesionalna stručnost na višem nivou u odnosu na stručnost zaposlenih Ombudsmana BiH, jer su u uredu finskog ombudsmana zaposleni većinom pravnici sa pravosudnim iskustvom, dok to nije slučaj sa domaćom institucijom ombudsmana.

6.6. Teritorijalna zastupljenost

Kada je u pitanju teritorijalna zastupljenost, Ombudsman BiH ima sjedište u Banjaluci i urede u Sarajevu, Mostaru, Brčkom i terenski ured u Livnu. K tome je uvedena praksa održavanja uredskih dana Ombudsmana BiH koji se održavaju u Tuzli, Glamoču, Drvaru, Grahovu, Bijeljini i Bihaću. Uredski dani planirani su i u Doboju i još nekim drugim gradovima prema planu Strategije.

Ako se pogleda teritorijalna zastupljenost ombudsmana u kompariranim zemljama onda je situacija sljedeća: Srbija ima glavni ured ombudsmana u Beogradu i tri područna ureda, Hrvatska ima glavni ured u Zagrebu i tri područna ureda, a Parlamentarni ombudsman Finske ima samo jedan ured u Helsinkiju.

⁴² Usp. Studija sistema nacionalnog integriteta Bosna i Hercegovina 2013, <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/TIBIH-NIS-Web-FIN.pdf>, očitavanje: 25. 05. 2017.

⁴³ Usp. Strategija djelovanja institucije Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine za period 2016-2021, http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2016041509303547bos.pdf, očitavanje: 30. 05. 2017.

⁴⁴ Usp. https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/12/Studija_sistema_nacionalnog_integriteta_Bosna_i_Hercegovina_2015.pdf, očitavanje: 25. 05. 2017.

6.7. Finansijski resursi

Slično problematici kadrovskih kapaciteta, u Godišnjim izvještajima Ombudsmana BiH i izvještajima o napretku Europske komisije, godinama se apostrofira nedostatak finansijskih sredstava za ovu instituciju. U pogledu vlastite finansijske situacije, Ombudsman BiH citirao je u svom izvještaju za 2016. godinu dio izvještaja Europske komisije o napretku BiH za 2016. godinu, gdje je navedeno: “Ured ombudsmana i dalje nema adekvatne kadrovske kapacitete i suočava se sa ozbiljnim finansijskim ograničenjima, koja negativno utječu na rezultate rada u cjelini. Ovo otežava obavljanje funkcija, uključujući provedbu propisa o zabrani diskriminacije”.

U razumijevanju budžetskog problema Ombudsmana BiH, na ovom mjestu još jednom će biti prezentovane budžetske sume kojima raspoložu uredi ombudsmana u tri zemlje koje su ovdje komparativno uzete: Srbiji, Hrvatskoj i Finskoj.

Budžet Zaštitnika građana u Srbiji iznosi 209.447.000 dinara (cca. 3.324.555 KM), dok je budžet Pučke pravobraniteljice u Hrvatskoj 10.830.782,91 kuna (cca. 2.850.206 KM). Budžet Parlamentarnog ombudsmana u Finskoj iznosi 5.793.000 EUR (cca. 11.296.395 KM), pri čemu treba imati na umu da Finci imaju daleko viši standard u odnosu na našu zemlju.

Dakle, ako se uzmu obzir veličina BiH i veličine gore navedenih zemalja, broj stanovništva i standard, onda budžet Ombudsmana BiH ne odstupa od budžeta ovih zemalja (Riječ je o 2.759.000 KM budžetskih sredstava za 2017. godinu. O budžetu BiH-Ombudsmana u nastavku pod 6.11).

6.8. Nezavisnost i odgovornost Ombudsmana BiH

Određeno ohrabrenje u pogledu nezavisnosti Ombudsmana BiH jeste da su u novembru 2016. godine imenovani novi ombudsmeni u parlamentarnoj proceduri u koju su bili uključeni i predstavnici civilnog društva, u skladu sa europskim standardima i Pariškim principima⁴⁵, što je od strane Europske komisije označeno kao transparentan i pravičan proces⁴⁶.

U Studiji sistema nacionalnog integriteta za 2015. godinu Transparency International-a BiH⁴⁷, nezavisnost Ombudsmana BiH je ocijenjena ocjenom 25/100; obrazlažući tako nisku ocjenu sljedećim: “Postoji uvriježeno mišljenje da se Institucija ombudsmana u praksi podvrgava jednoj vrsti autocenzure, izbjegavajući da se javno i otvoreno bavi pitanjima i problemima koji bi mogli značiti kritiku najviših nosilaca vlasti. Razlog za prisustvo autocenzure u radu Institucije ombudsmana, najvećim dijelom leži u činjenici da su pojedini ombudsmeni bili visoko pozicionirani funkcioneri političkih partija ili imaju jasnu partijsku lojalnost. Tako je jedan od ombudsmana bio visokopozicionirani član jedne od vladajućih partija. Sa druge strane, kao dokaz prisustva autocenzure u Instituciji ombudsmana ističe se nepokretanje postupaka po službenoj dužnosti za šta ima mandat. Sa druge strane, neodgovarajuća uloga Institucije ombudsmana u planiranju i odobravanju njenog budžeta, ugrožava i narušava nezavisnost Institucije, stavljajući je u podređen položaj prema izvršnoj vlasti”. Imajući u vidu ovakav odnos

⁴⁵ Usp. Državne institucije za promovisanje i zaštitu ljudskih prava, http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2014012212054704bos.pdf, očitavanje: 25. 05. 2017.

⁴⁶ Izvještaj o Bosni i Hercegovini (bilj. 25).

⁴⁷ Studija sistema (bilj. 37).

odgovornosti, teško je povjerovati da će ombudsmeni biti smijenjeni od istih onih koji su ih imenovali, a slično je i sa zaposlenim unutar institucije Ombudsmana BiH.

U Studiji sistema nacionalnog integriteta za 2015. godinu Transparency International-a BiH⁴⁸, odgovornost ombudsmana na osnovu zakonskog okvira ocijenjena je ocjenom 75/100, dok je praktična odgovornost ocijenjena prosječnom ocjenom. Ovo istraživanje navodi da nema informacija kada su u pitanju disciplinski i drugi postupci vezani za odgovornost zaposlenih, dok u pogledu roka obrade predmeta, prema informaciji koju su dobili od ombudsmana Džumhur, ombudsmeni insistiraju da taj rok nije duži od dvije godine.

6.9. Civilno društvo

Civilno društvo je pored, države i ekonomije treći važan stub svake društvene zajednice, usmjereno ka aktivnosti poboljšanja društva i uslova u kojima zajednica živi.

U BiH djeluje veliki broj organizacija civilnog društva i pretpostavlja se, s obzirom da nema jedinstvenog registra ovih udruženja na nivou države, da je njihov broj oko 12.000. Međutim, u spomenutoj Studiji sistema nacionalnog integriteta za 2015. godinu Transparency International-a BiH⁴⁹ uloga civilnog društva u BiH ocijenjena je prosječnom ocjenom, te je navedeno da „snaga i uticaj civilnog društva u opadanju su proteklih godina”, kao i da “u značajnoj mjeri i dalje su prisutni pritisci i napadi na organizacije i njihove članice, posebno one koje se bave zaštitom ljudskih prava i borbom protiv korupcije”.

U istoj studiji je još navedeno da Ombudsman BiH ima široku saradnju sa organizacijama civilnog društva. Prema već spomenutom izvještaju o napretku Europske komisije za 2016. godinu „u novembru su imenovani novi ombudsmeni nakon transparentnog i pravičnog procesa parlamentarnog izbora u koji se bili uključeni predstavnici civilnog društva i koji je bio u skladu sa evropskim standardima i Pariškim principima”, kao i “osnaženo civilno društvo je ključna komponenta svakog demokratskog sistema i institucije. Postignut je određeni napredak u uspostavljanju institucionalnih mehanizama za saradnju između vlada i organizacija civilnog društva (OCD), kao i za javno finansiranje OCD. Međutim, strateški okvir za saradnju sa civilnim društvom treba razvijati i u potpunosti koristiti web platformu za e-konsultacije. Potrebne su transparentne procedure za raspodjelu javnih sredstava za OCD na svim nivoima vlasti”⁵⁰.

Dobar primjer saradnje civilnog društva i Ombudsmana BiH pokazao se u nedavnom procesu javnih konsultacija povodom nacrtu novog zakona o slobodi pristupa informacijama.

U Studiji sistema nacionalnog integriteta za 2015. Transparency International-a BiH zaključeno je: “Ombudsmeni je, sa druge strane, igrao važnu ulogu u preveniranju izmjena Zakona o slobodi pristupa informacijama, kojima je bilo pokušano od strane Ministarstva pravde BiH da se drastično ograniči i relativizuje slobodu na pristup informacijama. U tom procesu Institucija

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

ombudsmana je intenzivno saradivala sa civilnim društvom i međunarodnim organizacijama, što je na kraju i rezultiralo zaustavljanjem predloženih izmjena⁵¹.

6.10. Javne konsultacije

Iako javne konsultacije nemaju direktnog dodira sa predmetom ovog rada, intencija je bila ukazati kako mali koraci zapravo mogu imati ogroman učinak u procesu pozitivnih promjena u društvu. Institut javnih konsultacija je kroz projekat reforme javne uprave preuzet u naš pravni sistem. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je još 2006. godine donijelo Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa⁵². Njima se propisuju procedure za konsultacije sa javnošću i organizacijama, po kojima postupaju ministarstva i druge institucije Bosne i Hercegovine prilikom izrade pravnih propisa. Međutim, taj postupak se u pravom smislu počeo primjenjivati posljednju godinu i još uvijek, kroz projekte međunarodne zajednice, traje proces afirmacije ovog postupka. Dakle, pravila za javne konsultacije institucije nisu poštovala dugo od institucija, ali zahvaljujući aktivnostima međunarodnih donatora (najčešće kroz promovisanje ovih propisa i edukaciju državnih službenika) ovaj demokratski metod zaživio je u praksi, te je civilno društvo konačno dobilo priliku da učestvuje u donošenju propisa koji se, u konačnici, njih najviše i tiču. I institucija ombudsmana je kroz ovaj vid konsultacija dobila priliku da aktivno sudjeluje u kreiranju propisa. Kao pozitivan primjer uloge Ombudsmana BiH, ovdje su već nekoliko puta spomenute javne konsultacije koje su održane povodom prednacrta novog zakona o oslobodi pristupa informacijama. Navedeni prednacrt, čiji je predlagač bilo Ministarstvo pravde BiH, bio je loš u odnosu na postojeći zakon, te je zahvaljujući aktivnom dijalogu i argumentovanoj diskusiji između državnih službenika, predstavnika civilnog društva i predstavnika Ombudsmana BiH, ovaj prednacrt zakona povučen⁵³.

Javne konsultacije su, takođe, pokazale koliko je prilikom izrade propisa važno uključiti opću javnost. To daje široku mogućnost da se u proces izrade propisa uključi onaj dio društva kojeg se propis i tiče i da se pruži prilika profesionalcima, iz oblasti koju propis uređuje, da učestvuju u izradi takvog propisa. Dakle „pravila“, kao atipičan pripis, omogućila su javnosti da učestvuje u kreiranju propisa, i uspjela su spriječiti da na snagu stupi jedan zakon koji bi vodio dalekosežnim negativnim posljedicama. Sljedeći pozitivan korak, neposredno vezan za javne konsultacije, a on je u toku, jeste uspostava sistema procjene uticaja politika/propisa na područje regulacije. Ovim bi seitekako unaprijedio kvalitet zakonodavstva i spriječilo bespotrebno normiranje i nomotehnički rad osoba koje nemaju odgovarajuće kvalifikacije.

6.11. Strategija djelovanja Ombudsmana BiH za period 2016-2021.

Strategija⁵⁴ je dokument koji osim ponavljanja informacija iz Godišnjih izvještaja, nabranjanja nadležnosti ombudsmana i prava koja se krše, u svojoj misiji i viziji ne nudi ništa novo i

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Usp. Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa, <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/18.1%20Precisceni%20tekst%20Pravila%20za%20-konsultacije%20u%20izradi%20pravnih%20propisa%20-%20BJ.pdf>, očitavanje: 30. 05. 2017.

⁵³ Studija sistema (bilj. 37).

⁵⁴ Usp. Strategija (bilj. 43).

obećavajuće u narednom periodu, osim povećanja budžetskih sredstava. Tako se u Strategiji, od postojećih 2.759.000 KM budžetskih sredstava za ovu instituciju u 2017. godini, projekcija budžeta povećava za svaku narednu godinu, pa je budžet za 2021. godinu planiran u iznosu od 4.323.000 KM. Strategijom je predviđeno i povećanje terenskih i područnih ureda, kao i povećanje gradova sa organizacijom uredskih dana (pored sadašnja 4 ureda, 1 područni ured i 7 gradova sa uredskim danima). Planiranje ovakvog budžeta i teritorijalne zastupljenosti ureda ove institucije (što za sobom povlači dodatni broj osoblja) je nerealno ako se ima u vidu da je BiH mala država sa malom populacijom, koja budžet puni isključivo zaduživanjem kod međunarodnih monetarnih institucija i povećanjem poreza. Ovdje je izlišno ponovno ukazivati na dosadašnju efikasnost institucije.

Ombudsman BiH u Strategiji kao posebnu tematsku cjelinu obrađuje razvoj informaciono-komunikacione tehnologije u instituciji. Međutim, dok bi ove moderne komunikacione tehnologije mogle biti u funkciji redukcije ureda i budžeta, te lakšem i bržem pristupu građana ovoj instituciji, Ombudsman BiH ove tehnologije u Strategiji vidi isključivo u službi personala. Shodno tome, i struktura personala je, uprkos planiranom povećanju, u korist logističke podrške ove institucije, a na uštrb profesionalnih pravnika sa pravosudnim iskustvom, koji su po prirodi ove institucije neophodni.

Nigdje se ne navode, osim pasivnog prikupljanja donacija, mogućnosti koje pružaju IPA fondovi, namijenjeni jačanju prava i institucija ili drugi načini inventivnog i aktivnog prikupljanja sredstava i tehničke pomoći. Sam Ombudsman BiH u Strategiji navodi: „Ako se uporedi odobreni iznos sredstava u budžetu institucije Ombudsmena po godinama kroz prethodni period, jasno je da se povećanje odnosi uglavnom na povećanja troškova za isplatu bruto plata u dijelu obračuna za minuli rad tj. da budžet nema razvojni karakter“⁵⁵.

Nadalje, u dijelu Strategije gdje se navode tematski prioriteti, efikasnost sudske zaštite je na predzadnjem mjestu, iako je u Godišnjim izvještajima broj žalbi na rad sudova u samom vrhu. Strategija Ombudsmana BiH, kao takva, ne pruža jasnu viziju i ne ostavlja nadu da će se nešto promijeniti u radu ove institucije, a time i na polju zaštite ljudskih prava u BiH.

6.12. Društveni ambijent

Na kraju ove kratke opservacije o radu Ombudsmana BiH, od njegovog uspostavljanja pa do danas, ne treba zaboraviti niti društveni ambijent u kojem djeluje ova institucija. Društveni ambijent u BiH nije se puno promijenio u posljednjih dvadeset godina postojanja institucije ombudsmana. Naprotiv, čini se da su demokratija, a time i ljudska prava, na nižem nivou nego što su ikada bili. Ovdje kao banalan primjer treba još jednom istaknuti slobodu izražavanja, koja se u izvještajima Ombudsmana BiH i Europske komisije godinama ocjenjuju negativno. Dekadencija je više nego očigledna u svim segmentima bosnskohercegovačkog društva, počevši od obrazovanja kao temelja svakog razvijenog društva, preko ljudskih prava, pa do opšteg morala društva. Mora se priznati, da bi i idealan ombudsman teško funkcionisao u društvu poput onog u BiH danas.

⁵⁵ *Ibid.*

7. Zaključak i preporuke

Može se reći da Ombudsman BiH u toku dvadeset godina svog postojanja nije stekao kredibilitet, niti je omogućio građanima da iskoriste sve nabrojane prednosti i mogućnosti ove institucije. Ombudsman BiH nije evoluirao u posljednjih dvadeset godina, ali mora se priznati da nije ni društvo u BiH. Društvo koje je zanemarilo obrazovanje kao osnovu napretka društva, i koje svoje budžete, umjesto produktivnim radom, puni isključivo međunarodnim zaduživanjem, nije funkcionalno društvo. Takav obrazac ponašanja usvojio je, kao institucionalni dio ovakvog društva, i Ombudsman BiH.

I pored toga što tokom proteklih godina nije stekao kredibilitet u društvu, potpunu nezavisnost i autonomiju u radu, polučio za sobom dobre rezultate, nije pokazao inventivnost i inicijativu u radu, Ombudsman BiH zahtijeva veća budžetska sredstva, veći broj personala, veću teritorijalnu zastupljenost. Koliko su takvi zahtjevi Ombudsmana BiH neproporcionalni i nerealni, dalo se vidjeti u uporednom prikazu institucija ombudsmana u drugim zemljama, pri tome se ne upuštajući u moralni aspekt takvih zahtjeva.

Dobri projekti i ideje mogu da naprave ogromne promjene u društvu i ne moraju uvijek da zahtijevaju velika budžetska sredstva. U ovom tekstu spomenut je potencijal javnih konsultacija, kao i uspostava sistema procjene uticaja politika/propisa. Donošenje ovih propisa nije zahtijevalo velika finansijska sredstva a njihov efekat bi mogao biti neprocjenjiv, posebno ako se ima u vidu da mogu spriječiti donošenje loših zakonskih rješenja, neprofesionalno i nasumce izrađenih zakona, što je sveprisutno zadnjih godina, i na taj način uštediti ogromne količine novca i zaštititi prava građana.

Ukratko, zaključak je da se rješenje problema funkcionisanja Ombudsmana BiH ogleda u pravilu kvaliteta umjesto kvantiteta.

Preporuke:

- Poraditi na kvalitetu umjesto na kvantitetu insitucije Ombudsmana.
- S obzirom na prirodu posla ove institucije, zaposleni bi trebali biti najvećim dijelom pravnici sa pravosudnim iskustvom.
- Reformisati instituciju u cilju formiranja Ombudsman BiH kao inokosnog organa koji će biti biran na demokratski i transparentan način, uključujući mogućnost da za ombudsmana budu, pored pripadnika konstitutivnih naroda, birani i pripadnici iz reda manjina, odnosno tzv. ostalih, kako bi se unaprijedila nepristranost i profesionalnost institucije.
- Broj ureda Ombudsmana BiH treba biti reduciran, kako bi se uštedilo na budžetu institucije. BiH ima dobru infrastrukturu kada su u pitanju savremena sredstva komunikacije, tako da građani mogu imati nesmetan pristup instituciji bez obzira gdje se nalaze.
- Koristiti sve raspoložive mehanizme koji stoje na raspolaganju instituciji kako bi preporuke Ombudsmana BiH bile učinkovite.
- Redovno, javno, poimenično oglašavati javne organe koji ne poštuju preporuke Ombudsmana BiH.

- Aktivno učešće Ombudsmana BiH u sudskim i upravnim postupcima, s obzirom da je u ovim oblastima prisutan najveći broj žalbi građana.
- Umjesto teritorijalne prisutnosti aktivno raditi na medijskoj prisutnosti Ombudsmana BiH i saradnji sa civilnim društvom, aktivnostima i promociji dobrih strana i mogućnosti koje ova institucija može ponuditi građanima u zaštiti njihovih prava.

20 years of Institution of Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina

Summary

Institution of Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina (Ombudsman B&H) was established by Dayton Peace Agreement and underwent structural changes upon adoption of the Law on Human Rights Ombudsman. The Ombudsman reform was finalized in 2010, and entity Ombudsman institutions have ceased to operate.

Ombudsman B&H celebrated 20 years of its establishment last year. However, the institution and society haven't evolved much in those years. There are still low democratic standards in the country and human rights are being violated. The institution showed low effectiveness in the past period.

Even though the reports of Ombudsman B&H and those of European Commission claim low financial and human resources impacting institution, comparative analysis concerning ombudsman's institutions in Finland, Croatia and Serbia has showed that Ombudsman B&H has similar capacity concerning budget and comparatively larger number of field offices.

Conclusion is that Ombudsman B&H has to do more on quality of its institution instead of quantity in order to improve its credibility.

Ombudsman B&H should do more on improvement of its performances and integrity. Establishment and strengthening of independency of Ombudsman B&H should be improved. High professional and moral standards of ombudspersons and institution's personnel should be key task in the future, also high legal professionals with court experience should be employed rather than other professions. Reducing of field offices could help on budget saving. Promotion of projects and benefits that Ombudsman B&H has to offer to the citizens should be in the focus of the institution in the future, as well as its permanent presence in the media.