



JAČANJE KAPACITETA INSTITUCIJE OMBUDSMANA ZA LJUDSKA PRAVA U BORBI PROTIV DISKRIMINACIJE

OCJENA EFIKASNOSTI INSTITUCIJE OMBUDSMANA ZA LJUDSKA PRAVA BOSNE I HERCEGOVINE

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

<http://horizontal-facility-eu.coe.int>

Jedinica za podršku u primjeni ljudskih prava na nacionalnom nivou,

Odjeljenje za politiku i razvoj ljudskih prava,

Direkcija za ljudska prava,

Generalna direkcija za ljudska prava i vladavinu prava

na osnovu stručnog mišljenja:

Dženane Hadžiomerović, konsultantice Vijeća Evrope
Georga Tugushija, konsultanta Vijeća Evrope

Ovaj dokument je pripremljen pomoću sredstava Zajedničkog programa Evropske unije i Vijeća Evrope. Stavovi izraženi u ovom dokumentu ni na koji način ne odražavaju zvanične stavove Evropske unije ili Vijeća Evrope.

© 2018 Vijeće Evrope. Sva prava zadržana. Licencirano Evropskoj uniji pod uslovima. Nijedan dio ove publikacije ne smije se prevoditi, reproducirati niti prenositi, u bilo kojem obliku ili bilo kojim sredstvima, elektronskim (CD-Rom, Internet, itd.) ili mehaničkim putem, uključujući i fotokopiranje, snimanje ili putem bilo kojeg drugog sistema za pohranjivanje ili preuzimanje informacija, bez prethodnog pismenog odobrenja Direkcije za komunikacije (F-67075 Strasbourg Cedex ili publishing@coe.int).

Skraćenice

AD odjel	Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije (engl. Department for the Elimination of all forms of Discrimination)
BiH	Bosna i Hercegovina
CM	Komitet ministara Vijeća Evrope (engl. Committee of Ministers of the Council of Europe)
ECRI	Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (engl. European Commission against Racism and Intolerance)
FOIA	Zakon o slobodi pristupa informacijama (engl. Freedom of Information Act)
IHRO	Institucija ombudsmana za ljudska prava (engl. Institution of Human Rights Ombudsman)
LGBTI	Lezbijke, gej, biseksualne, transrodne, međuspolne osobe (engl. Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex)
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
MOJ	Ministarstvo pravde (engl. Ministry of Justice)
NHRI	Nacionalna institucija za ljudska prava (engl. National Human Rights Institution)
NPM	Nacionalni preventivni mehanizam (engl. National Prevention Mechanism)
OPCAT	Fakultativni protokol uz Konvenciju protiv mučenja (engl. Optional Protocol to the Convention against Torture)
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (engl. Organization for Security and Cooperation in Europe)
PACE	Parlamentarna skupština Vijeća Evrope (engl. Parliamentary Assembly of the Council of Europe)
PSA	Socijalno oglašavanje (engl. Public Service Announcement)
SCA	Pod-komitet za akreditaciju nacionalnih institucija za ljudska prava (engl. Subcommittee for the Accreditation of the National Human Rights Institutions)
SPT	Pod-komitet UN-a za sprječavanje mučenja (engl. UN

	Subcommittee for the Prevention of Torture)
SSA	Kratkoročni ugovor o pružanju usluga (engl. Short Term Service Agreement)
Centar	Nacionalni centar za ljudska prava
TNA	Procjena potreba za obukom (engl. Training Needs Assessment)
UN	Ujedinjene nacije
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija (engl. United Nations Development Program)
VC	Venecijanska komisija Vijeća Evrope (engl. Venice Commission of the Council of Europe)

Sadržaj

Skraćenice.....	4
Izvršni sažetak.....	1
Uvod	3
Kontekst.....	4
Strategija IHRO-a za efikasnost i efektivnost.....	7
1. Institucionalna struktura i povezana pitanja	9
2. Ljudski resursi, kadrovska popunjenost i obuke	12
3. Postupanje po žalbama	13
3.1. Kvantitativna analiza	13
3.2. Raspodjela žalbi.....	16
3.3. Kako postići napredak - rješavanje pitanja zaostalih predmeta i povećanje broja završenih predmeta.....	17
3.4. Elektronska baza podataka, Sistem za upravljanje predmetima (CMS)	18
4. Procjena rezultata rada IHRO-a.....	18
4.1. Preporuke.....	18
4.1.1. Objavljivanje	19
4.1.2. Ocjena kvaliteta	20
4.2. Specijalni izvještaji	23
4.3. Godišnji izvještaji.....	24
5. Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije	25
6. Ombudsman kao Nacionalni preventivni mehanizam za sprečavanje mučenja	29
7. Odnosi sa sudovima.....	31
8. Aktivnosti vezane za zagovaranje i podizanje svijesti	32
Preporuke	34

Izvršni sažetak

Pošto IHRO nastavlja funkcionirati u izuzetno složenoj političkoj situaciji i složenom stanju u pogledu ljudskih prava, postaje sve važnije da ova institucija ostvari svoj puni potencijal u skladu sa svojim nadležnostima. Pravni okvir Institucije ombudsmana Bosne i Hercegovine, uključujući i Zakon o zabrani diskriminacije, osigurava osnovne mjere zaštite nezavisnosti i djelovanja ove institucije. Njen dosta širok mandat omogućava joj promoviranje ljudskih prava i dobrog upravljanja u cijeloj Bosni i Hercegovini. IHRO se afirmirala kao jaka državna institucija s čijim radom su upoznate i vlasti i šira javnost.

IHRO ne raspolaže dovoljnim finansijskim resursima da bi zadržala svoje sadašnje zaposlenike, te bi joj koristilo pojačanje u vidu novog osoblja koje bi popunilo upražnjena radna mjesta. Međutim, ova institucija i dalje djeluje sa zastarjelom institucionalnom strukturom koju je potrebno suštinski izmijeniti. U kratkoročnom periodu potrebno je ojačati srednje rukovodstvo. Nova institucionalna struktura i promjena unutrašnje organizacije trebali bi osposobiti IHRO da unaprijedi svoj proces odlučivanja na svim nivoima, uključujući i na nivou odjela, kako bi bila u stanju efikasnije i efektivnije djelovati.

Da bi se u potpunosti postigle takve promjene preporučuje se provođenje suštinske dijagnostičke analize institucije uz pomoć kompanije za menadžment konzalting i implementacija njenih rezultata. Takve institucionalne i organizacione promjene doprinijele bi povećanju rezultata rada IHRO-a i unaprijedile opću klimu unutar institucije.

Izdavanje preporuka po osnovu pojedinačnih žalbi o povredama ljudskih prava ubraja se među najprepoznatljivije i jedinstvene rezultate rada IHRO-a u okviru njenih institucionalnih nadležnosti. IHRO u tom pogledu nudi dostupan pravni lijek za kršenja ljudskih prava, što potvrđuje i visok broj žalbi podnesenih ovoj instituciji svake godine. Uprkos ograničenim resursima, IHRO obrađuje veliki broj žalbi i izdaje značajan broj preporuka.

Ipak, pored gore navedenih institucionalnih i strukturalnih promjena za koje će biti potrebno duže vrijeme, u bliskoj budućnosti treba omogućiti unaprijeđenje procesa postupanja po žalbama. Efikasnost IHRO-a moguće je unaprijediti usvajanjem niza praktičnih i tehničkih mjera vezanih za proces postupanja po žalbama (uključujući i usvajanje strategije za rješavanje zaostalih predmeta). Za IHRO bi također bilo vrlo korisno da uvede promjene u postojeću praksu evidentiranja i dodjeljivanja predmeta odgovarajućim odjelima.

Kada su u pitanju same preporuke, IHRO treba unaprijediti svoju politiku objavljivanja. Više objavljivanja ishoda istraga i nalaza IHRO-a imalo bi pozitivan efekt na relativno mali broj potpuno izvršenih preporuka. Pored jačanja poštivanja preporuka, na ovaj način bi se poboljšao institucionalni ugled IHRO-a, njena

transparentnost, kao i promocija ljudskih prava i edukacija javnosti. Međutim, da bi povećala obim materijala za objavljivanje IHRO mora osigurati dosljednost u izradi preporuka, a naročito u pisanju obrazloženja, kao i u ocjenjivanju zaprimljenih žalbi.

Važno je napomenuti da IHRO učestvuje u aktivnostima praćenja svog rada i da svake godine objavljuje godišnji i nekoliko specijalnih izvještaja. Kao i svaka druga NHRI i IHRO Bosne i Hercegovine se susreće sa brojnim izazovima. Međutim, važnost godišnjih i specijalnih izvještaja kao alata ne treba podcjenjivati – oni predstavljaju glavni produkt rada IHRO-a te im u skladu s tom činjenicom valja dodijeliti odgovarajući značaj.

Godišnje izvještaje potrebno je predstaviti u formatu koji je prilagođeniji potrebama korisnika i trebaju sadržavati preciznije praktične preporuke o zakonodavstvu i politikama. IHRO može uvesti sistematičniji pristup specijalnim izvještajima na osnovu kojeg će biti u stanju planirati unaprijed i dodijeliti dovoljno internih resursa za njihovu izradu. U kombinaciji sa poboljšanim odnosima IHRO-a sa sudovima, ovakve mjere mogu značajno unaprijediti ugled ove institucije.

Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije djeluje u skladu sa vlastitim pravnim okvirom. Imajući u vidu raspoložive kapacitete i resurse, IHRO svoju funkciju obavlja vrlo dobro, iako ima prostora za poboljšanje. U tom smislu, IHRO treba ojačati ovaj odjel, usvojiti proaktivniju ulogu u zaštiti od svih oblika diskriminacije, unaprijediti sadržaj izvještaja o aktivnostima na sprječavanju diskriminacije i razmotriti ponovno uvođenje ranije prakse kada je ovaj odjel izdavao zaseban godišnji izvještaj. IHRO, pored toga, treba biti vidljivija i više ulagati u rad na podizanju nivoa svijesti o sprječavanju diskriminacije.

S obzirom na to da bi IHRO mogla postati Nacionalni mehanizam za prevenciju mučenja u okviru OPCAT-a, pravi je trenutak da počne sa pripremom za ovu novu ulogu.

IHRO jedva da raspolaže budžetskim sredstvima za potrebe aktivnosti podizanja svijesti i obavezne obuke osoblja i mogla bi više ulagati u izradu odgovarajućeg plana obuke osoblja. Također bi trebala razmotriti izradu strategije komunikacije na osnovu rezultata ispitivanja javnog mnijenja za koje će angažirati profesionalnu kompaniju za ispitivanje javnog mnijenja kako bi se riješilo pitanje propusta u komunikaciji i podizanju svijesti kod šire javnosti. Za provođenje ovih aktivnosti potrebno je prikupiti donatorska sredstva. Provođenje odgovarajuće procjene potreba za obukom (TNA) može poslužiti kao dobra osnova za odgovarajuću strategiju obuke koja će biti prilagođena potrebama zaposlenika u različitim odjelima. Ovim planom potrebno je utvrditi osnovne oblasti u kojima je potrebna obuka i usavršavanje osoblja – uključujući i potrebne lične kompetencije i stručna znanja (*soft and hard skills*). Procjena potreba pomoći će IHRO-u pri izradi liste prioriternih obuka koje je potrebno planirati u toku godine.

Uvod

Ovaj izvještaj sačinjen je u okviru Zajedničkog projekta Evropske unije i Vijeća Evrope pod nazivom „**Jačanje ombudsmana za ljudska prava u borbi protiv diskriminacije**“. Djelujući u sklopu Horizontalnog programa za Jugoistočnu Evropu i Tursku, ovaj projekat namijenjen je pružanju podrške Instituciji ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine („IHRO“) u cilju jačanja njene uloge u sprječavanju i borbi protiv diskriminacije u skladu sa evropskim standardima.

Podatke na osnovu kojih je izvještaj sačinjen prikupili su konsultanti za vrijeme svoje misije u Sarajevu i Banja Luci u periodu od 13. do 16. marta 2018.

Svrha misije bila je sačiniti izvještaj („Izvještaj“) o ocjeni uloge i efikasnosti IHRO-a u pogledu ukupnog učinka usvojenih preporuka zasnovanih ili na pojedinačnim žalbama ili na istragama provedenim po službenoj dužnosti. Izvještaj također ocjenjuje status i ulogu IHRO-a u oblastima kao što su: relevantno domaće zakonodavstvo; unutrašnja struktura IHRO-a, uključujući i njen proces odlučivanja; proces postupanja po žalbama, sa posebnim osvrtom na rad Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije; te objavljene preporuke IHRO-a. Ukupni cilj ocjene je pomoći IHRO-u da izmjeri i unaprijedi svoju efikasnost.

Za potrebe ovog Izvještaja konsultanti su prikupljali činjenice tako što su posjetili:

- sjedište IHRO-a u Banja Luci i ured u Sarajevu,
- predstavnike lokalnog civilnog društva i
- predstavnike međunarodnih organizacija prisutnih u BiH, a naročito OSCE-a.

Što se tiče izvora i metodologije, konsultanti su analizirali relevantne zakone i propise, uključujući i interne smjernice. Konsultanti su također uzeli u obzir i sve ostale relevantne dokumente, uključujući i izvještaje međunarodnih i nevladinih tijela, mišljenja Venecijanske komisije, kao i zaključna opažanja tijela osnovanih na temelju UN-ovih konvencija o ljudskim pravima, te drugih mehanizama za praćenje i specijalnih mehanizama.

Kontekst

IHRO u sadašnjem obliku djeluje od 2008. godine kada su uvedene promjene na osnovu „*Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine*“ iz 2006. godine¹, čije je usvajanje uslijedilo nakon zahtjevnog procesa spajanja tri institucije – posebnih institucija ombudsmana koje su postojale za područje Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske i ureda na državnom nivou.

Osnovni argument za ujedinjenje bilo je smanjenje troškova i postizanje veće efikasnosti institucije tako što će se, između ostalog, otkloniti dupliciranje poslova. Pored toga, ovim je riješen i problem koordinacije između tri tijela i izbjegnuto stvaranje konfuzije u očima šire javnosti.

U skladu sa članom 1. „*Zakona o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine*“ („Zakon o ombudsmanu za ljudska prava“):

“Ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine je nezavisna institucija uspostavljena u cilju promoviranja dobre uprave i vladavine prava, zaštite prava i sloboda fizičkih i pravnih osoba, kako je zajamčeno posebno Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim sporazumima koji se nalaze u dodatku tog Ustava koja će s tim u vezi nadgledati aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine, njenih entiteta i Distrikta Brčko, u skladu sa odredbama ovog zakona.”

U članu 7. (1) „*Zakona o zabrani diskriminacije*“ također se navodi: „Centralna institucija nadležna za zaštitu od diskriminacije je Ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine.”²

Zakonom o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine kao sjedište institucije ombudsmana određena je Banja Luka, sa područnim uredima u Sarajevu, Mostaru i Brčkom. Prepoznavši važnost šireg prisustva, ombudsmani otvaraju i terenski ured u Livnu. Uz podršku lokalne zajednice IHRO je uspostavila uredovne dane u Tuzli, a uz podršku misije OSCE-a u BiH prisutna je i u sljedećim zajednicama: Glamoč, Drvar i Grahovo. U 2016. godini, uz podršku gradonačelnika Bijeljine i OSCE-a, uredovni dani uspostavljaju se i održavaju u Bijeljini, Bihaću i Doboju.

U protekloj deceniji nadležnost IHRO-a je proširena i ojačana, naročito u odnosu na nadležnost koju je ova institucija imala prema Zakonom o ombudsmanu iz 2002.

¹ Objavljeno u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine br. 32/06. Vidi: “Zakon o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine” objavljen u Službenom glasniku broj: 32/00, 19/02, 35/04, 38/06 (Ispravke).

² Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 59/09

godine. Pored svojih osnovnih funkcija i nadležnosti, IHRO također promovira provođenje Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH (FOIA), kao i Zakona o vladinim i ministarskim imenovanjima. Od 2009. godine IHRO je određena kao glavno tijelo za borbu protiv diskriminacije u BiH. Na osnovu skorašnjeg nacрта izmjena Zakona o ombudsmanu za ljudska prava, ova institucija također će djelovati i kao Nacionalni preventivni mehanizam (NPM) u okviru Fakultativnog protokola uz Konvenciju UN-a protiv mučenja (OPCAT).

U skladu sa odgovornostima IHRO-a koje su iscrpno navedene u Zakonu o ombudsmanu za ljudska prava, ova institucija zadužena je za:

- postupanje po podnesenim žalbama ili po službenoj dužnosti u predmetima koji se odnose na slabo funkcioniranje ili povrede ljudskih prava i sloboda počinjene od bilo kojeg tijela vlasti,
- poduzimanje općih istraga i izdavanje pojedinačnih i/ili općih preporuka
- provođenje istraga u žalbama vezanim za slabo funkcioniranje pravosudnog sistema ili nepravilno procesuiranje pojedinačnih predmeta, te preporučivanje općih ili pojedinačnih mjera;
- usvajanje posebnih procedura za prijem i postupanje po žalbama djece, manjina i osoba sa invaliditetom;
- objavljivanje informacija, mišljenja, preporuka, prijedloga i izvještaja;
- pokretanje izmjena zakona i propisa i njihovog usvajanja u cilju usklađivanja domaćih zakona sa standardima međunarodnog prava o ljudskim pravima, kao i postizanja unapređenja ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- izradu godišnjih, periodičnih, specijalnih izvještaja o stanju ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- saradnju sa svim državnim i međunarodnim tijelima i institucijama uključenim u zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u skladu sa Ustavom i relevantnim zakonodavstvom;
- osiguravanje primjene domaćeg i međunarodnog okvira ljudskih prava;
- osiguravanje jednakosti svih građana i eliminaciju svih oblika diskriminacije;
- praćenje primjene FOIA;
- praćenje primjene Zakona o vladinim i ministarskim imenovanjima
- obavještavanje javnosti o ljudskim pravima putem medija i edukacije;

Na početku je važno istaći da IHRO funkcioniše u izuzetno složenoj političkoj situaciji i složenom stanju ljudskih prava.³ S tim u vezi, vrijedi se podsjetiti da je Pododbor za akreditaciju (SCA) Sekretarijata Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI) nedavno preporučio da se IHRO-u ponovo dodijeli akreditacijski status **A**⁴. Međutim, u svojoj preporuci IHRO-u SCA naglašava sljedeće:

“... očekuje se da će NHRI kojima je dodijeljen akreditacijski status A poduzimati potrebne korake na daljem unaprjeđivanju i jačanju učinkovitosti i nezavisnosti u skladu sa Pariškim principima i preporukama koje je SCA dao prilikom ocjenjivanja.”

Važno je napomenuti da je Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije Vijeća Evrope (ECRI) 28. februara 2017. godine objavila Izvještaj o BiH⁵ u kojem je izdala dvije posebne preporuke koje su zahtijevale prioritarnu primjenu, a koje će biti predmet ocjene nakon dvije godine. Jedna od preporuka odnosi se konkretno na IHRO i glasi:

*“ECRI preporučuje da vlasti osnaže institucionalni kapacitet Institucije ombudsmena kako bi se ona bolje osposobila da **efektivno** provodi svoj mandat borbe protiv diskriminacije. To bi, između ostalog, podrazumijevalo pojednostavljene procese donošenja odluka i odgovarajuće povećanje finansijskih sredstava kako bi se obezbijedili dovoljni kadrovski resursi i provele kampanje podizanja svijesti. Vlasti bi također trebale obezbijediti da u kontekstu planiranih izmjena i dopuna Zakon o ombudsmanu, Institucija ombudsmena zadrži punu finansijsku nezavisnost od vlasti. **Osim toga, vlasti bi trebale povećati svoje napore na promovisanju provođenja preporuka Institucije ombudsmena.**”*

Konačno, 17. aprila 2018. godine, objavljen je radni dokument Evropske komisije „Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2018. godinu“ u kojem se, između ostalog, naglašava:⁶

*“Finansijska nezavisnost Ombudsmana od izvršne vlasti ostaje zabrinjavajuća i provedba njegovih preporuka **ostaje slaba, što utiče na pravo građana na***

³ Evropska komisija, *Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2018. godinu – Saopštenje o politici proširenja EU* (SWD, 17. april 2018. god., 155) str.3: “Postignut je određen napredak u pitanjima **ljudskih prava** i manjina. Međutim, potrebna su značajna unaprjeđenja strateškog, pravnog, institucionalnog i političkog okvira za poštovanje ljudskih prava.” Dostupno na linku: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf> (pristupljeno 18. aprila 2018.). Vidjeti i Izvještaj Human Rights Watch-a o poštivanju ljudskih prava u svijetu za 2018. godinu: o Bosni i Hercegovini “U 2017. godini ostvaren je neznatan vidljiv napredak u oblasti ljudskih prava. Vlasti ponovo nisu uspjele zaustaviti strukturalnu i političku diskriminaciju prema Jevrejima, Romima i drugim manjinama.” Dostupno na stranici: <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/bosnia-and-herzegovina> (pristupljeno 18 aprila 2018.).

⁴ GANHRI, *Izvještaj Pododbora za akreditaciju* (novembar 2017.). Dostupno na linku: <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20Report%20November%202017%20-%20ENG.pdf> (pristupljeno 20.04. 2018.).

⁵ Izvještaj ECRI-ja o Bosni i Hercegovini (peti ciklus monitoringa) (usvojen 6. decembra 2016. godine, objavljen 28. februara 2017.). Dostupno na linku: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Bosnia_Herzegovina/BIH-CbC-V-2017-002-ENG.pdf (pristupljeno 30. aprila 2018.) (isticanje dodato).

⁶ Vidi fusnotu br. 4, Evropska komisija, *Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2018. godinu*, str. 7 (isticanje dodato).

dobru upravu. Potrebno je što prije usvojiti nacrt izmjena i dopuna Zakona o ombudsmanu kako bi se osigurala usklađenost sa Pariškim principima. Također, potrebno je dodijeliti odgovarajuća sredstva i osigurati pravilno funkcionisanje Institucije ombudsmana.”

Istovjetnost preporuka i zabrinutosti koje su izrazili i Vijeće Evrope i tijela Evropske unije služi kao osnova za ovaj Izvještaj i ukazuje na važnost rješavanja navedenih pitanja.

Strategija IHRO-a za efikasnost i efektivnost

U februaru 2016. godine, tri mjeseca nakon što su ponovo imenovani,⁷ ombudsmeni su usvojili dokument pod nazivom „Strategija djelovanja Institucije ombudsmana za ljudska prava za period od 2016. do 2021. godine“ (u daljem tekstu: „Strategija djelovanja“).⁸ Prema Strategiji djelovanja, „efikasnost“ se smatra jednim od pet principa njihovog rada. IHRO također naglašava da je jedan od strateških ciljeva za ostvarenje misije i vizije institucije „efikasna zaštita i promocija ljudskih prava“.⁹ Za strateški cilj „2. Efikasna zaštita i promocija ljudskih prava i osnovnih sloboda“ utvrđeni su detaljni strateški podciljevi.

Dokument se nadovezuje na prethodnu Strategiju djelovanja IHRO-a, koja je u okviru „Strateškog cilja 2: efikasna zaštita i promocija ljudskih prava“ sadržavala neke od sljedećih očekivanih rezultata, relevantnih za ovaj Izvještaj:¹⁰

- „ostvaren visok stepen profesionalnosti u zaštiti ljudskih prava;
- postignuta maksimalna ažurnost u postupanju po individualnim žalbama građana;
- ostvaren visok nivo profesionalizma u radu sa strankama;
- sačinjen veliki broj analiza o povredama ljudskih prava i njihovoj učestalosti;
- sačinjen veliki broj prihvaćenih i provedenih preporuka;
- sačinjen veći broj specijaliziranih izvještaja o kršenjima određenih prava;
- prezentiran godišnji izvještaj;
- informirana javnost o slučajevima nepostupanja po preporukama ombudsmana;

⁷ Dana 17. novembra 2015. godine gospođa Nives Jukić i dr. Jasmina Džumhur ponovo su imenovane na funkciju ombudsmana, dok je gospodina dr. Ljubinka Mitrovića imenovala Parlamentarna skupština BiH na period od šest godina, uz mogućnost re-imenovanja.

⁸ Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine (Banja Luka, 2016.) str.6-7 (poglavlje 2.3 Principi). Dostupno na linku: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2016041509303547eng.pdf (pristupljeno 20. april 2018.).

⁹ *ibid.*, str.14

¹⁰ Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Strategija djelovanja ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine za period od 2010-2014. godine*, str.9-12 (poglavlje 5.2). Dostupno na linku: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2013041106512374eng.pdf (pristupljeno 20. aprila 2018. godine).

- uspostavljen sistem periodičnih sastanaka sa tijelima državne uprave u cilju unaprjeđenja ljudskih prava.”

Iako važeća Strategija djelovanja sadrži detaljnije pokazatelje koji mogu pomoći pri mjerenju efikasnosti i učinkovitosti, i dalje ostaje nejasno da li IHRO posjeduje interni mehanizam za ocjenu i analizu vlastitih rezultata. Stoga nije moguće utvrditi da li je IHRO na putu da svoje Strateške ciljeve i ostvari.

Poređenja radi, Evropski ombudsman, u svojoj važećoj Strategiji, na sličan način navodi u okviru „Cilja 4 – poboljšanje efikasnosti“ način na koji namjerava koristiti svoje resurse za postizanje najboljih mogućih rezultata.¹¹ Kako bi ocijenio postizanje Cilja 4, EU ombudsman je kao poseban alat za mjerenje usvojio Ključne pokazatelje uspješnosti (KPI). EU ombudsman za procjenu efikasnosti koristi sljedeće pokazatelje:

Mjerenje	Ciljevi za 2017. godinu
Postupanje po žalbama i istragama	90%
(zbirni pokazatelj)	50%
7a – udio predmeta u kojima je odluka o dopustivosti donesena u roku od mjesec dana	80%
7b – udio istraga zatvorenih u roku od 6 mjeseci,	
7c – udio istraga zatvorenih u roku od 18 mjeseci	

U pokazateljima koje IHRO koristi za mjerenje efikasnosti zaštite i promocije ljudskih prava, postupanju po žalbama nisu dodijeljeni nikakvi relevantni procenti niti rokovi.

U Strategiji djelovanja također se navodi da su resursi koje Vlada dodjeljuje IHRO-u nedovoljni i da dio aktivnosti institucije zavisi od podrške donatora. U Strategiji se dalje navodi institucija do 2021. godine ima za cilj ojačati sve svoje mehanizme kako bi se osigurala bolja zaštita ljudskih prava, te kako bi se institucija etablirala kao vidljiva, prepoznatljiva, uvažena i učinkovita. Njene aktivnosti usmjerene su ka jačanju operativne fleksibilnosti i dostupnosti, a njen rad ka sprječavanju diskriminacije, praćenju mjesta gdje se ljudi lišavaju slobode i drugim relevantnim oblastima. Stoga će IHRO kroz ovaj Izvještaj biti ocijenjena prema njenim vlastitim vodećim strateškim principima.

¹¹ *Strategija Evropskog ombudsmana 'U susret 2019.'* (usvojena u novembru 2014. godine, revidirana u septembru 2017.). Dostupno na linku: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/strategy/strategy.faces> (pristupljeno 26. aprila 2018.).

1. Institucionalna struktura i povezana pitanja

Sadašnja struktura IHRO-a sastoji se od jednog glavnog ureda, tri područna ureda, jednog terenskog ureda, Ureda šefa kabineta, Odjela za finansijske, opće poslove i IT, kao i osam tematskih odjela navedenih u nastavku. Svih pedeset dva (52) radna mjesta koja su trenutno na raspolaganju u instituciji raspoređena su između ureda i relevantnih odjela. Velika većina osoblja radi u uredu u Sarajevu. IHRO čine sljedeći odjeli:

- Odjel za praćenje prava djece;
- Odjel za praćenje prava osoba sa invaliditetom;
- Odjel za praćenje prava nacionalnih, vjerskih i drugih manjina;
- Odjel za praćenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava;
- Odjel za praćenje političkih i građanskih prava;
- Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije;
- Odjel za praćenje prava pritvorenika/zatvorenika;
- Odjel za praćenje ljudskih prava u oblasti pravosuđa;

U skladu sa brojem odobrenih radnih mjesta, IHRO posjeduje institucionalni kapacitet za zapošljavanje devedeset (90) osoba, ali su popunjena samo pedeset dva (52) radna mjesta, dok su ostala i dalje upražnjena, uključujući i devetnaest (19) mjesta za devet dodatnih terenskih/područnih ureda. Broj članova osoblja u odjelima kreće se od jednog do dvanaest. Odjel za opšte poslove je najveći, dok novoosnovani Odjel za praćenje ljudskih prava u oblasti pravosuđa ima samo jednog člana osoblja. Šefovi odjela su istovremeno pomoćnici ombudsmana. Ostatak radnih mjesta u tematskim odjelima zauzimaju stručni savjetnici i stručni saradnici.

Za vrijeme trajanja misije mjesto šefa odjela bilo je upražnjeno u sljedećim odjelima:

- (i) Opšti poslovi;
- (ii) praćenje nacionalnih, vjerskih i drugih manjina;
- (iii) praćenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava; i
- (iv) praćenje ljudskih prava u oblasti pravosuđa.

Iako je struktura IHRO-a dobro razvijena, a nadležnosti raspoređene između odjela, u razgovorima i konsultacijama, te kroz analizu radnog procesa i postojećih propisa, uočeni su strukturalni i operativni nedostaci.

Izmjenama Zakona o ombudsmanu za ljudska prava iz 2006. godine uvedene su određene organizacione jedinice koje čine dio sadašnje strukture institucije. Odjel za praćenje prava djece i Odjel za praćenje nacionalnih, vjerskih i drugih manjina uspostavljeni su u skladu sa članom 1.(4) Zakona o ombudsmanu za ljudska prava, a

Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije uspostavljen je u skladu sa članom 7.(5) Zakona o zabrani diskriminacije.

Odjel za praćenje prava nacionalnih, vjerskih i drugih manjina („Odjel za manjine“) gotovo da ne prima žalbe, a pravnici iz ovog Odjela uglavnom rade na žalbama iz nadležnosti drugih odjela. Međutim, s obzirom na to da svaka žalba vezana za prava manjina uključuje i element diskriminacije, institucija bi trebala razmotriti mogućnost spajanja ovog odjela sa Odjelom za eliminaciju svih oblika diskriminacije. Također je moguće promijeniti i naziv odjela u „Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije i praćenje prava nacionalnih, vjerskih i drugih manjina“.

Institucije ove vrste mogu usvojiti različite pristupe upravljanja, kao i različite institucionalne strukture. Neke institucije se odlučuju za manje hijerarhijski ustrojenu strukturu, uz potpuno napuštanje koncepta tematskih odjela i formiranje baze pravnih savjetnika specijaliziranih za određene oblasti, na čijem se čelu obično nalazi šef osoblja ili glavni savjetnik koji odgovaraju direktno ombudsmanu. Najbližnje institucije, naročito one koje zapošljavaju više od 20-25 osoba, odlučuju se za dobro razvijenu strukturu sa podjelom na više tematskih odjela, a ponekad i daljom podjelom na manje jedinice.

Ne postoji jednoobrazan model strukture institucija ombudsmana, a svaka institucija treba formirati vlastitu strukturu u skladu sa svojim potrebama i prioritetima. Kako je ranije navedeno, u slučaju IHRO-a domaći zakoni već su odredili uspostavu određenih organizacionih jedinica, ali IHRO i dalje ima slobodu da osmisli sastav ostatka svoje strukture. Jasno je, međutim, da će u instituciji ove veličine biti teško izbjeći formiranje tematskih odjela i snažnog srednjeg rukovodstva.

Jedan od glavnih nedostataka IHRO-a je slabo srednje rukovodstvo, s obzirom na to da šefovi odjela nemaju rukovodne nadležnosti, a većina osoblja ih vidi kao pravnike koji rade na rješavanju žalbi i primaju veće plate. U svakoj instituciji, u slučaju neefikasne organizacione i institucionalne strukture, najviše trpi srednje rukovodstvo. Oni moraju izvršavati nejasne poslove, suočavati se sa određenim preprekama u komunikaciji, trpjeti nedostatak informacija i uočavati propuste u funkcijama. Svi ti problemi štetno djeluju na produkte rada i efikasnost.

Neke institucije pokušavaju riješiti ovakve probleme povećanjem budžeta i zapošljavanjem dodatnog osoblja, ali bi se ovakav pristup u ovom slučaju mogao pokazati neučinkovitim. Osnovni zahtjev koji bi srednje rukovodstvo trebalo uputiti rukovodstvu IHRO-a bilo bi pojašnjenje nadležnosti i djelokruga njihovih aktivnosti kako bi se omogućilo bolje i jasnije razumijevanje onoga što rukovodstvo institucije očekuje od srednjeg rukovodstva.

Kada bi zahtjevi srednjeg rukovodstva bili adekvatno riješeni, a njihova zaduženja pojašnjena, došlo bi do sljedećih promjena:

- Promjena stava rukovodilaca – Potpuno će uvažiti značaj poslova dodijeljenih srednjem rukovodstvu i biti u stanju prepoznati vrstu podrške koja im je potrebna da bi te poslove obavljali.
- Poboljšana komunikacija – Srednje rukovodstvo će imati veća ovlaštenja da traži informacije ili kontaktira sa kolegama koji rade na ovim poslovima. Osoblje će to bolje razumjeti i biti spremno da pruži podršku.
- Bolji uslovi za rad – Rukovodilac kojem je u potpunosti jasna njegova uloga u organizaciji i priroda njegovih zaduženja i ciljeva postiže veću satisfakciju na poslu, stimuliran je i motiviran, a što je dobro i za tim i za rukovodioca.
- Korisne inicijative – Bez jasno definiranih zaduženja zaposlenici nisu u mogućnosti proizvesti visokokvalitetne produkte rada za svoju organizaciju. Kada rukovodioci imaju jasna zaduženja, počinju razmišljati, stvarati ideje i pokretati promjene, što doprinosi ličnom razvoju rukovodilaca i mogućnostima za inovacije u instituciji.

U skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji,¹² šef odjela je zadužen za upravljanje i koordinaciju poslova odjela. Međutim, iz razgovora sa osobljem IHRO-a ispostavlja se da su šefovi odjela, kao i ostali pravnici zaposleni u instituciji, također uključeni u svakodnevni rad na žalbama.

Šefovi odjela ne učestvuju u raspodjeli predmeta osoblju svog odjela, niti vrše provjere dokumenata koje osoblje odjela sačinjava prije dostavljanja ombudsmanima. Osoblje odjela ne odgovara svojim šefovima odjela, već svoje analize predmeta prosljeđuju direktno ombudsmanu koji im je dodijelio žalbu u rad. Očito je da ovakav pristup mikroupravljanja prevladava, pa se, prema tome, dužnosti šefova odjela kao takve ne primjenjuju u praksi. U svakom slučaju, opisi njihovih radnih mjesta su neadekvatni i potrebno ih je suštinski izmijeniti.

Šefovi odjela ne bi trebali biti uključeni u postupanje po žalbama, a među njihove rukovodne nadležnosti trebalo bi spadati i ovlaštenje da vrše raspodjelu poslova zaposlenicima odjela. Ovo bi se trebalo donositi kako na rad na žalbama, tako i na provjeru kvaliteta rezultata rada zaposlenika u njihovom odjelu. Šefovi odjela trebaju održavati redovne sastanke kako bi razmotrili sva pitanja vezana za rad IHRO-a, kao i za koordinaciju između odjela, efikasnost i druga relevantna pitanja. Ovakve sastanke u redovnim intervalima mogu inicirati i ombudsmani.

Za promjenu sadašnje prakse u instituciji preporučuje se formiranje posebnog odjela koji bi bio zadužen za evidentiranje, selekciju i raspodjelu žalbi u nadležne jedinice IHRO-a. Svaki odjel treba imati šefa, najmanje dva pravnika i jednog konsultanta koji će pružati potrebne informacije, konsultacije i pomoć podnosiocima žalbi u uredu i *online*. Imajući u vidu sadašnju postavku institucije, jedno od mogućih prelaznih rješenja koje je potrebo razmotriti bilo bi proširenje uloge Kabineta kako bi preuzeo funkciju

¹² Br. OI-K-296/11

- prijema svih žalbi;
- vršenja početnog pregleda žalbi;
- odlučivanja o dopustivosti i
- raspodjele dopustivih žalbi nadležnim odjelima.

Stoga je potrebno ojačati Kabinet sa još najmanje dva pravnika i usvojiti određene izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. U slučaju kada se žalba odbacuje kao nedopustiva, potrebna je intervencija ombudsmana koji će izvršiti provjeru i u konačnici potpisati odluku koja se dostavlja podnosiocu žalbe.

Očito je da je potrebo ozbiljno razmotriti pitanja vezana za unutrašnju organizaciju IHRO-a. Potrebno je da stručna kompanija, ili vanjski stručnjak specijaliziran za ovu oblast, izvrši dijagnostičku analizu institucije na osnovu koje će se uvesti određene promjene, uključujući i strukturalnu reformu i preraspodjelu radne snage.

2. Ljudski resursi, kadrovska popunjenost i obuke

Kvalitet radnih rezultata bilo koje institucije u velikoj mjeri zavisi od profesionalizma njenih zaposlenika. Jedna od prednosti IHRO-a Bosne i Hercegovine je baza stručnih pravnika od kojih neki već dosta dugo rade u ovoj instituciji. Iskusni članovi osoblja također predstavljaju odličan resurs za provođenje interne obuke novih zaposlenika. Jedan od velikih rizika u ovom trenutku je gubitak iskusnih zaposlenika koji bi doveo i do gubitka institucionalnog pamćenja.

IHRO se trenutno suočava sa poteškoćama da zadrži kvalificirane pravnike, naročito šefove odjela, i to zbog činjenice da su status, plate i radna mjesta u pravosuđu, izvršnom i privatnom sektoru daleko primamljivije. Prema informacijama koje smo dobili, u posljednjih pet do sedam godina nekoliko viših pravnika, uključujući i šefove odjela, napustili su IHRO kako bi postali sudije.

IHRO nije jedina institucija koja se suočava sa ovim problemom, koji je dodatno pogoršan nedostatkom adekvatnih internih programa finansijske motivacije zbog

- nepovoljnog pravnog okvira, kao što je okvir koji predviđa Zakon o platama i naknadama u institucijama BiH;
- striktnih budžeta;
- fiksnih plata osoblja i
- nepostojanja mogućnosti dodatnih naknada za izvanredne rezultate i prekovremeni rad.

Još jedan problem koji smo uočili prilikom razgovora tiče se činjenice da pravnici koji su položili pravosudni ispit (šefovi odjela) navodno imaju znatno veće plate od pravnika bez položenog pravosudnog ispita (stručni savjetnici i stručni saradnici).

Međutim, kako je već navedeno, šefovi odjela i osoblje tih odjela *de facto* rade na istim poslovima. Uz činjenicu da se rukovodne nadležnosti šefova odjela ne provode u praksi, velika razlika u platama doprinosi stvaranju nezdravog radnog okruženja.

Osoblje IHRO-a učestvuje u različitim obukama koje organiziraju različite institucije na lokalnom i međunarodnom nivou. Ipak, IHRO ne posjeduje jasan plan obuke, što se mora preispitati. Provođenje odgovarajuće procjene potreba za obukom (TNA) može poslužiti kao dobra osnova za izradu odgovarajuće strategije obuke koja će biti prilagođena specifičnim potrebama zaposlenika u različitim odjelima. Ovim planom potrebno je utvrditi osnovne oblasti u kojima je potrebna obuka i usavršavanje osoblja – uključujući i potrebne lične kompetencije i stručna znanja (*soft and hard skills*).

Procjena potreba će pomoći IHRO-u da izradi listu prioritetnih obuka koje je potrebno planirati u toku godine. To će omogućiti IHRO-u i da planira odgovarajuće resurse i da razmotri potrebe za obukom sa donatorima koji su spremni pomoći instituciji u tom pogledu.

U nekim institucijama je član osoblja zadužen za ljudske resurse također zadužen i za pitanja obuke i godišnje provođenje TNA. Potrebno je da IHRO razmotri mogućnost angažmana profesionalnog stručnjaka za ljudske resurse. Pružanje jednakih mogućnosti za obuku svim članovima osoblja u skladu sa njihovim potrebama treba biti cilj svake institucije. Obzirom da IHRO ima prilično veliki broj zaposlenih, prisustvovanje dugotrajnim obukama koje ponekad uključuju i putovanje van zemlje može ozbiljno ometati rad Institucije. Stoga bi organiziranje internih obuka moglo predstavljati dobru alternativu.

Ombudsmani bi također mogli razmotriti načine pružanja obuka u relevantnim državnim institucijama kako bi se državni službenici upoznali sa mandatom i radom IHRO-a. Za potrebe takvih obuka mogli bi angažirati i osoblje IHRO-a, ali nedostatak resursa i dalje ostaje jedna od glavnih prepreka kada je u pitanju proširenje ove vrste aktivnosti.

3. Postupanje po žalbama

Svake godine IHRO zaprimi i obradi značajan broj individualnih žalbi. Rad na žalbama zauzima veliki dio resursa IHRO-a, kao i većinu radnog kapaciteta njenog osoblja. Broj žalbi primljenih na nivou godine, naročito onih dopustivih i utemeljenih, dobar je pokazatelj da je šira javnost uglavnom upoznata sa postojanjem IHRO-a, njenim funkcijama i nadležnostima. Broj preporuka koje IHRO izdaje na godišnjem nivou zaslužuje svaku pohvalu.

3.1. Kvantitativna analiza

Pri ocjeni efikasnosti IHRO-a, naročito u pogledu žalbi i preporuka, prednost ima kvantitativna ocjena, kako sugeriraju i pokazatelji Operativne strategije. Ova ocjena uzima u obzir samo relevantni period od 2015. do 2017. godine, zbog toga što su 17. novembra 2015. godine ponovo imenovana dva i imenovan jedan ombudsman, čime su konstituirani ombudsmeni IHRO-a. Iako je u ovih nekoliko posljednjih godina broj podnesenih žalbi ostao više-manje stabilan, vrijedilo bi razmotriti da li je moguće utvrditi postojanje određenih trendova.

Na osnovu Godišnjih izvještaja IHRO-a¹³ moguće je dobiti sljedeće podatke o ukupnom broju žalbi i postupanju IHRO-a po njima:

Broj evidentiranih žalbi		Zaostale žalbe	
2015	2.966	2015	1.526
2016	2.977	2016	1.634
2017	3.160	2017	1.803

Ukupno završeni predmeti	
2015	2.866
2016	2.816
2017	2.908

Po „temama“ žalbi:

Žalbe vezane za građanska i politička prava		Žalbe vezane za sve oblike diskriminacije	
2015	1.790	2015	159
2016	1.718	2016	152
2017	1.860	2017	178

I na kraju, kada su u pitanju preporuke:

Ukupan broj preporuka	
Izdate	U potpunosti izvršene

¹³ Godišnji izvještaji o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2015. (Banja Luka, mart 2016.), 2016. (Banja Luka, mart 2017.) i 2017. godinu (Banja Luka, mart 2018.). Dostupni na linkovima:

http://ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2016041515322172eng.pdf

http://ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2017032310003163eng.pdf

http://ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2018030810344228eng.pdf

2015	324	103
2016	267	84
2017	336	125

Dakle, broj žalbi po kojima je IHRO postupala povećan je u 2016. i 2017. godini, kao i broj zaostalih predmeta. Do ovoga je došlo uprkos činjenici da je IHRO u 2017. godini imala veći broj završenih predmeta. Što se tiče predmeta žalbi, ogromna većina odnosila se na kršenja građanskih i političkih prava, naročito u odnosu na žalbe vezane za sve oblike diskriminacije.

Broj izdatih preporuka je varirao; u 2016. godini je smanjen, dok je u 2017. povećan u odnosu na 2015. godinu. Sličan trend prisutan je i kod ukupnog broja u potpunosti izvršenih preporuka. Međutim, ukupna stopa u potpunosti izvršenih preporuka u odnosu na prosječan broj izdatih preporuka relativno je niska.

Općenito se na osnovu analiziranih podataka o individualnim žalbama može zaključiti da je efikasnost IHRO-a u 2017. godini poboljšana u odnosu na 2016. godinu. IHRO je u 2017. godini zaprimila ukupno 3.160 žalbi, što je za 183 više nego u prethodnoj godini. IHRO je također komunicirala sa 13.968 građana (direktni kontakti, telefonski pozivi, e-mail i pisane žalbe). Skupa sa predmetima prenesenim iz prethodnih godina, obrađene su ukupno 4.963 žalbe. U toku 2017. godine institucija je uspjela završiti ukupno 2.908 predmeta.

Međutim, zabrinutost se javlja zbog sljedećeg:

- Više od 50% predmeta koje je IHRO rješavao odnosi se na predmete prenesene iz prethodnih godina (2015: 51%, 2016: 54%, 2017: 57%).
- Svake godine završi se više od 57% ukupnog broja predmeta IHRO-a (2015: 63%, 2016: 61%, 2017: 58%).
- Više od 57% predmeta iz svake godine odnosili su se na žalbe vezane za građanska i politička prava (2015: 60%, 2016: 57,7%, 2017: 58%).
- Broj žalbi vezanih za sve oblike diskriminacije čini samo 5% predmeta iz svake godine (2015: 5,3%, 2016: 5,1%, 2017: 5,6%).
- U 2017. godini došlo je do povećanja ukupnog broja žalbi vezanih za ekonomska, socijalna i kulturna prava (755), sve oblike diskriminacije (178), kršenja prava djece (172), prava zatvorenika i pritvorenika (135), kršenje prava osoba sa invaliditetom (51) i kršenje prava nacionalnih i vjerskih manjina (8).
- Potpuno izvršenje preporuka nije prelazilo 35% preporuka izdatih tokom godine (2015: 31,79%, 2016: 31,40%, 2017: 35,2%).

Zato će u cilju daljeg unaprjeđenja efikasnosti IHRO-a biti važno da institucija, osim već opisanih strukturalnih promjena, razmotri i usvajanje politika/smjernica za rješavanje pitanja:

- (1) zaostalih predmeta iz prethodnih godina;
- (2) relativno malog broja završenih predmeta;
- (3) malog broja predmeta koji se tiču svih oblika diskriminacije;¹⁴ i
- (4) malog broja potpuno izvršenih preporuka.

3.2. Raspodjela žalbi

Kako se može zaključiti iz gore navedenih podataka, žalbe evidentirane kod ombudsmana većinom se tiču kršenja građanskih i političkih prava, kao i socijalnih, ekonomskih i kulturnih prava, pa bi, shodno tome, ova dva odjela trebala dobijati većinu žalbi. Prema podacima o raspodjeli predmeta na 24 pravnika, uključujući i šefove odjela i njihovo osoblje, kao i Kabinet ombudsmana, svaki od tih zaposlenika uglavnom radi na 100 do 200 predmeta godišnje.

Način raspodjele žalbi u IHRO-u dovodi do određenih zabrinutosti. Ispostavlja se da je žalbe moguće dodijeliti u rad pravnicima koji nisu specijalizirani u određenoj oblasti ili koji ne posjeduju dovoljno iskustvo i stručnost u toj oblasti, čak i ako je takva žalba izvan djelokruga i nadležnosti njihovog odjela. Na primjer, žalbe vezane za diskriminaciju uvijek se dodjeljuju Odjelu za eliminaciju svih oblika diskriminacije, ali taj Odjel dobija i druge predmete nevezane za diskriminaciju.

Isto važi i za druge odjele, naročito one koji dobijaju mnogo manje žalbi od Odjela za praćenje građanskih i političkih prava i Odjela za praćenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Većina odjela rade na samo 40% predmeta u okviru njihove nadležnosti; ostatak predmeta odnosi se na druge tematske oblasti. Stoga je potrebo preispitati postojeći pristup – njegovu praksu, razloge i raspodjelu.

Uz tek nekoliko izuzetaka, broj pravnika po odjelu kreće se od dva do četiri. Stoga bi pojačanje odjela koji rade na rješavanju većine žalbi trebao biti prioritet IHRO-a. Preraspodjela predmeta drugim odjelima ne bi trebala biti pravilo nego izuzetak. Na primjer, Odjel za praćenje građanskih i političkih prava trebao bi imati deset pravnika, a Odjel za praćenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, najmanje šest. Na taj način bi IHRO mogao promijeniti postojeću praksu raspodjele predmeta što bi omogućilo posvećivanje više pažnje kvalitetu postupanja po predmetima umjesto „fer“ raspodjeli količine posla.

Promjena ovakve prakse također bi se trebala pozitivno odraziti na zaostale predmete (vidi sljedeći odjeljak). U pravilu je svakom pravniku koji nije specijaliziran za određenu oblast potrebno više vremena za obradu svake nove, nepoznate žalbe

¹⁴ Vidi Odjeljak 4 - "Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije"

nego što je to slučaj sa pravnikom koji je specijaliziran za datu oblast i koji posjeduje prethodno iskustvo u radu na sličnim predmetima.

3.3. Kako postići napredak - rješavanje pitanja zaostalih predmeta i povećanje broja završenih predmeta

Mnoge nacionalne institucije za ljudska prava (NHRI) susreću se sa problemom zaostalih predmeta. Jasno je da kada je relevantnoj instituciji potrebno suviše ili neopravdano mnogo vremena za obradu zaprimljene žalbe, to može direktno uticati na efikasnost i učinkovitost zaštite ljudskih prava i narušiti ugled i kredibilitet te institucije. Napominjemo da su postupci pred Institucijom ombudsmana manje formalni u odnosu na postupke pred domaćim sudovima, pa se mnogi obično obraćaju ombudsmanima upravo kako bi izbjegli dugotrajne i skupe sudske postupke.

U zemljama poput BiH, gdje postoji sistemski problem sa kašnjenjima u sudskim postupcima, još je veća potreba za alternativnim mehanizmima za rješavanje sporova poput ombudsmana. Važnost svih navedenih faktora još je naglašenija u slučaju žalbi koje se odnose na diskriminaciju. Prema Izvještaju Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2018. godinu: „*Ukupan broj zaostalih neriješenih sudskih predmeta je na kraju 2017. godine iznosio 2,1 milion. Najveći dio zaostatka čini 1,7 miliona predmeta neplaćenih računa za komunalne usluge, gdje nije došlo do značajnog smanjenja u odnosu na prošli izvještajni period.*”¹⁵

To znači da postoji hitna potreba da druge institucije, poput IHRO-a, obezbijede alternativno rješenje, sa snažnijom i efikasnijom zaštitom ljudskih prava i uz dodatnu korist smanjenja opterećenja i pritiska na domaće sudove. Stoga zaštita ljudskih prava u Bosni i Hercegovini zavisi od učinkovitog funkcioniranja i sposobnosti IHRO-a da upravlja svojim predmetima dok istovremeno smanjuje broj zaostalih predmeta iz prethodnih godina.

Postoji više načina da se ovaj problem riješi, a za IHRO bi dobro polazište bilo razviti posebnu strategiju ili politiku usmjerenu na rješavanje zaostalih žalbi. Važno je napomenuti da su neke NHRI izradile posebne smjernice za postupanje po žalbama u kojima se navodi kako postupati po tekućim žalbama, a istovremeno rješavati zaostale predmete.

U tu svrhu moguće je koristiti brojnu literaturu, kao na primjer UNDP-ov *Priručnik za institucije ombudsmana – kako postupati po žalbama*.¹⁶ Novi priručnik IHRO-a, „*Smjernice za ispunjavanje obrasca iz oblasti diskriminacije*”,¹⁷ pokazuje da je IHRO

¹⁵ Vidi fusnotu 4, str.12

¹⁶ UNDP (2006). Dostupno na linku:

http://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/library/democratic_governance/guide-for-ombudsman-institutions--how-to-handle-complaints-.html (pristupljeno 30. aprila 2018.).

¹⁷ Dostupno na linku: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2016101709461593eng.pdf

na pravom putu kada je riječ o ovom problemu. Ovakve smjernice mogu biti vrlo korisne za informiranje javnosti i jačanje pristupa mehanizmima IHRO-a za podnošenje žalbi, a specijaliziranim pravnicima, kao i podnosiocima žalbi, skraćuju vrijeme potrebno za pregled zaprimljenih žalbi jer su one već usklađene sa zahtijevanim obrascem.

3.4. Elektronska baza podataka, Sistem za upravljanje predmetima (CMS)

Institucija raspolaže *online* sistemom za upravljanje predmetima (CMS), koji predstavlja dobar primjer elektronske baze podataka za instituciju ombudsmana i koji joj u velikoj mjeri pomaže u organiziranju poslova vezanih za postupanje po žalbama. Sve žalbe se obrađuju u sistemu koji pomaže pri izradi različitih statističkih podataka i povezuje sve urede institucije.

Sistem, za čije je održavanje i podršku zadužen IT odjel IHRO-a, pokazao se izuzetno korisnim i funkcionalnim, a osoblje koje ga koristi je vrlo zadovoljno. Omogućava pristup podacima o svakoj individualnoj žalbi podnesenoj IHRO-u i njenim terenskim uredima. Osoblje ima puni pristup žalbama na kojima radi, ali nemaju pristup ostalim predmetima po kojima postupaju njihove kolege. To bi moglo predstavljati problem u pogledu dosljednosti, saradnje i upravljanja znanjem.

Jedan od ključnih problema u ovoj oblasti je nepostojanje centralizirane arhive podataka i dokumentacije o određenim temama sa mogućnošću jednostavnog pristupa i pretraživanja, što nije omogućeno u CMS-u koji je trenutno u upotrebi. Kroz obavljene razgovore saznali smo da je u toku razmatranje mjera za dalju nadogradnju CMS-a, posebno imajući u vidu to da je ova aktivnost predviđena i Strategijom djelovanja.¹⁸

Također je ubuduće potrebno pomno pratiti IHRO-ove spise predmeta, a u idealnom slučaju pomoću sistema elektronskog praćenja. Zato bi bilo poželjno uvesti striktno vremenske okvire i rokove za rješavanje žalbi kako bi se postigao izvjestan stepen formalnosti i dosljednosti. Rokovi propisani zakonima o upravnom postupku mogu se koristiti kao referentni.

4. Procjena rezultata rada IHRO-a

4.1. Preporuke

(na bosanskom jeziku, pristupljeno 30. aprila 2018.).

¹⁸ Vidi fusnotu br. 10. Poglavlje VII, Razvoj informaciono-komunikacione tehnologije, str.30 o "održavanju i unaprjeđivanju web aplikacije i OWIS baze podataka predmeta s dodavanjem novih funkcionalnosti i servisa kako se za to ukaže potreba."

Na preporuke IHRO-a odnose se član 32. i 33. Zakona o ombudsmanu za ljudska prava.

U skladu sa odredbama ovih članova, a u vezi sa usvajanjem i izvršenjem preporuka IHRO-a, potrebno je primijeniti sljedeće korake, odnosno provjere:

- i. IHRO daje preporuke nadležnim organima;
- ii. Ti organi u ostavljenom roku dostavljaju pisani odgovor IHRO-u;
- iii. Ukoliko nadležni organ ne postupi po preporukama ili ne dostavi relevantno obrazloženje, IHRO obavještava ministra nadležnog za taj organ ili najviši organ tog vladinog tijela;
- iv. Ukoliko IHRO nije zadovoljan odgovorom, problem se uvrštava u godišnji ili specijalni izvještaj, čime se "proziva" odgovorni organ;
- v. IHRO potom može objaviti sve svoje preporuke.

Iako preporuke IHRO-a nisu obavezujuće, ne treba zanemariti snagu njihovih argumenata i mjerodavnu vrijednost. Kako navodi Venecijanska komisija:¹⁹

Ključ uspjeha institucije ombudsmana među narodima leži u njenoj **moći uvjeravanja argumentima zasnovanim na zakonu i pravičnosti**, a ne u izricanju naredbi ili izdavanju direktiva. Ombudsman kroz obrazlaganje argumenata može izraziti mišljenja o značenju zakonskih odredbi i ispravnom tumačenju ratificiranih ugovora, bilo u vezi sa postupanjem po žalbama podnesenim instituciji ili u stvarima koje **preuzme na vlastitu inicijativu**. Općenito se preferira stav da je **moгуćnost davanja mišljenja odgovarajuća i dovoljna za opće svrhe djelovanja ombudsmana** i da bi se dodjeljivanjem obavezujuće snage takvim mišljenjima prešli okviru idealne uloge ove institucije.

Praksa IHRO-a po pitanju usvajanja preporuka nadležnim organima navodi se u Godišnjem izvještaju IHRO-a za 2016. godinu u kojem stoji:²⁰

Statistika pokazuje da je i dalje prisutna nespremnost označenih organa da sarađuju s Ombudsmenima, čak i u postupku istrage, zbog čega Ombudsmeni u ovakvim slučajevima izdaju preporuku da organ uspostavi saradnju, a o nesaradnji obavještavaju neposredno viši organ. [...] Drugi vid nesaradnje postoji kada Ombudsmeni utvrde povredu prava, te preporukom nalože nadležnom organu da poduzme mjere s ciljem otklanjanja utvrđene povrede prava.

4.1.1. Objavlјivanje

¹⁹ Venecijanska komisija, *Mišljenje o potencijalnoj reformi uloge Institucije ombudsmana u Kazahstanu, usvojeno od strane Venecijanske komisije na 71. plenarnoj sjednici* CDL-AD(2007)020 (Venecija 1-2. juni 2007.) stav 12, 14. i 20. Dostupno na linku: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)020-e) (pristupljeno 20. aprila 2018.).

²⁰ Vidi fusnotu br. 15, Godišnji izvještaj za 2016. godinu, str.12

Ni u Godišnjem izvještaju ni na web stranici IHRO-a nema jasnih podataka i informacija o preporukama koje još uvijek nisu realizirane. U Godišnjem izvještaju za 2017. godinu podaci o nerealiziranim preporukama dati su zajedno sa podacima o realiziranim preporukama u „Tabelarnom prikazu preporuka“ na kraju Izvještaja.²¹ Podaci kombinirani na ovaj način su teško razumljivi, naročito s obzirom na to da nisu prikazani u preglednom formatu.

Osim toga, IHRO na svojoj web stranici objavljuje samo nekoliko odabranih preporuka. U rubrici „Preporuke“ na web stranici IHRO-a²² objavljeno je samo devet od 355 preporuka izdatih u 2017. godini.²³ Nema jasnog obrazloženja zbog čega je odabrano baš ovih devet slučajeva. Nadalje, logično bi bilo smatrati da je objavljivanje korišteno kao način da se istaknu nerealizirane preporuke i izvrši pritisak. Međutim, to nije bio slučaj pošto samo dvije od devet objavljenih preporuka nisu realizirane. Te dvije preporuke su:

1. P 7/17 Jednake mogućnosti i ravnopravan tretman po osnovu spola
2. P 68/17 Postupiti u najboljem interesu djeteta

Stoga su koraci koje je IHRO preduzeo kako bi ispunio svoje obaveze iz Zakona o ombudsmanu za ljudska prava i učinio svoje preporuke dostupnim javnosti trenutno nedovoljni. Neobjavljivanjem svojih preporuka IHRO sebi uskraćuje najvažniji i najvrjedniji instrument koji mu stoji na raspolaganju – mogućnost objavljivanja rezultata istraga i svojih preporuka.

Kao što je to pravilno primijetio Ombudsman Irske, otvorenost i transparentnost (uz nezavisnost, pravičnost, efektivnost, odgovornost i izvrsno rješavanje žalbi te dobro upravljanje) predstavljaju osnov efektivne institucije ombudsmana.²⁴ **Stoga se IHRO-u predlaže da razmotri svoju politiku vezanu za objavljivanje preporuka, naročito onih koje nisu realizirane. Iskustvo pokazuje da objavljivanje rezultata istraga doprinosi većem stepenu realizacije i ima učinak odvracanja – pored niza ostalih prednosti kao što su pritisak javnosti da se realiziraju preporuke IHRO-a i veća transparentnost, promocija i edukativna vrijednost.**

4.1.2. Ocjena kvaliteta

Pošto je IHRO je na svojoj web stranici objavio samo dva slučaja koja nisu realizirana, samo je te slučajeve bilo moguće ocijeniti za potrebe ovog Izvještaja.

²¹ *ibid.*, Godišnji izvještaj za 2017. godinu, str. 121-150

²² Službena web stranica Institucije ombudsmana za ljudska prava. Dostupno na: <http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=0&lang=EN>

²³ *ibid.*, vidi preporuke br. P 290/17, P 220/17, P 131/17, P 128/17, P 68/17, P 79/17, P 51/17, P 240/15 i P 7/17 (stranici pristupljeno 30.4.2018.)

²⁴ Peter Tyndall, Ombudsman and Information Commissioner of Ireland (Speech), *Promoting Good Governance in the public interest* (Forum o upravljanju IPA, 27.3.2014.) Dostupno na: <https://www.ombudsman.ie/en/News/Speeches-Articles/2014/Promoting-good-governance.html> (stranici pristupljeno 28.4. 2018.).

1. Preporuka br. P-7/17 u vezi sa žalbom udruženja „Ženski nogometni klub Neretva“ Jablanica²⁵

Činjenično stanje

Iz dokumentacije proizlazi da su se podnositeljice žalbe (tj. Ženski nogometni klub „Neretva“) dana 20.6.2016. godine pismenim putem obratile općinskom načelniku i Općinskom vijeću Općine Jablanica sa zahtjevom za izdavanje saglasnosti za korištenje gradskog stadiona „Salem Halimhodžić“ za treniranje i odigravanje utakmica. Podnositeljice žalbe su istakle da je njihov ženski nogometni klub u različitom položaju u odnosu na muški nogometni klub FK „Tribina“.

Analiza ocjene IHRO-a

IHRO je u ovom slučaju dao sveobuhvatan i detaljan pregled primjenjivih međunarodnih i domaćih propisa. Međutim, IHRO svojom pravnom ocjenom nije obuhvatio prihvatljivost i meritum žalbe. Na primjer, u preporuci IHRO-a odmah nakon dijela „Relevantno zakonodavstvo“ slijedi „Zaključak“ koji se sastoji od jednog paragrafa u kojem „Ombudsmeni konstatuju da postoji indiferentan stav Općine Jablanica prema zahtjevu [podnositeljica žalbe]“.

U ovom slučaju IHRO ne navodi nijedan od testova niti koristi neki test na osnovu kojeg bi zaključio da je došlo do diskriminacije ili različitog postupanja. Za očekivati je da će se preporuke IHRO-a kao i njihovo zakonsko obrazloženje razlikovati, naročito s obzirom na to da se u Priručniku za postupanje IHRO-a u predmetima diskriminacije navodi da

„Ombudsmeni [...] ocjenjuju sve činjenice koje su pribavljene u toku istrage i donose odgovarajuću odluku, primjenjujući **testove** za konkretne oblike diskriminacije“.

IHRO u Priručniku dalje navodi da u skladu sa važećim zakonom ombudsmeni mogu donijeti četiri vrste preporuka:

- (1) Deklaratorna preporuka - ona preporuka kojom se utvrđuje da li se diskriminacija uopće desila;
- (2) Konstitutivna ili preobražajna preporuka – preporuka kojom se preporučuje odgovornoj strani kako da utvrđenu diskriminaciju otkloni;
- (3) Preporuka sa garancijom neponavljanja – odgovornoj strani daje se preporuka kako da uspostavi efikasan način buduće prevencije ponavljanja i
- (4) Preporuka za naknadu štete – odgovornoj strani daje se preporuka za naknadu materijalne i nematerijalne štete.

²⁵ Dostupno na (na bosanskom jeziku) (dokumentu pristupljeno 2.5.2018.):
http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2017020313411193eng.pdf

Deklaratorna preporuka, kojom IHRO utvrđuje postojanje diskriminacije, može smatrati i najbitnijom pošto ova vrsta preporuke predstavlja preduslov za davanje bilo koje druge preporuke. Ipak, u ovom slučaju, iako je to možda i bila namjera, deklaratorna preporuka nije jasno i precizno data.

2. Preporuka br. P-68/17 u vezi sa žalbom A.J.²⁶

Činjenično stanje

IHRO je dana 16.9.2016. godine zaprimio žalbu A.J. protiv odluke Odjeljenja za obrazovanje Vlade Brčko distrikta. Žalba podnosioca prevashodno se tiče njegovog nezadovoljstva odlukom Stručnog tima „Treće osnovne škole“. Ovom odlukom je sin podnosioca žalbe – koji ima Downov sindrom – isključen iz redovne nastave sa drugom djecom i prebačen u specijalno odjeljenje. Podnositelj žalbe smatra da je ova odluka donesena na štetu njegovog sina te da ju je potrebno preispitati.

Analiza ocjene IHRO-a

IHRO je i u ovoj preporuci dao sveobuhvatan i tačan pregled primjenjivih međunarodnih i domaćih propisa. Pored toga, IHRO je dao i sveobuhvatnu i detaljnu pravnu ocjenu činjeničnog stanja u posebnom dijelu pod naslovom „Nalaz i mišljenje Ombudsmena BiH“. Pravna ocjena sadrži jasno obrazloženje, a preporuka je u cijelosti dobro napisana i izuzetno profesionalno prezentirana.

Konačno, na osnovu ocjene ove dvije preporuke koje nisu realizirane, može se zaključiti da IHRO nema jednoobrazan model i pristup u izradi preporuka. Na osnovu kratke analize javno dostupnih preporuka koje su uspješno realizirane također je utvrđen nedostatak dosljednosti. Iako se žalbe razlikuju prema činjeničnom stanju, bilo bi dobro da postoji određen stepen jednoobraznosti u izradi preporuka bez obzira na to što su odluke institucija ombudsmana manje formalne od onih koje donosi pravosuđe.

Jednoobraznost je moguće postići na sljedeći način:

- (i) svaka preporuka treba sadržavati obrazloženje u kojem se odgovorna strana upoznaje sa svojim pogrešnim postupanjem;
- (ii) dio posvećen međunarodnim propisima može se skratiti;
- (iii) trebao bi postojati jednoobrazan način citiranja međunarodnih i domaćih propisa;
- (iv) potreban je „Priručnik za izradu preporuka“ u pojedinačnim predmetima.

²⁶ Dostupno na (na bosanskom jeziku) (dokumentu pristupljeno 2.5.2018.):
http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2017053014064506eng.pdf

4.2. Specijalni izvještaji

Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava u tri različite odredbe propisuje da IHRO može izdavati specijalne izvještaje.

- Ukoliko neprijateljsko ponašanje ili stav koji ometa istragu ombudsmana potiču od tijela vlasti ili njezinih službenika. Specijalni izvještaj mora biti pomenut u odgovarajućem dijelu godišnjeg izvještaja. (član 31.1.)
- U slučaju nerealiziranja njegovih preporuka. (član 32.2)
- Tamo gdje javni značaj i hitnost slučaja to zahtijevaju. (član 34.2)

U gorepomenutom kontekstu, IHRO je u 2016. godini izdao sljedeće specijalne izvještaje o:

1. pristupačnosti radnih prostora zakonodavnih tijela u Bosni i Hercegovini osobama sa invaliditetom;
2. (ne)poštovanju ljudskih prava i prava iz oblasti rada u kompaniji „Boskit“ Milići;
3. sudskim taksama u Bosni i Hercegovini;
4. pravima LGBT osoba u Bosni i Hercegovini;
5. kršenju ljudskih prava osuđenika u KPZ Zenica; i o
6. diskriminaciji djece koja boluju od dijabetesa u BiH (Specijalni izvještaj/Preporuka).

U 2017. objavljena su samo dva specijalna izvještaja i to o:

1. položaju i slučajevima prijetnji novinarima u Bosni i Hercegovini;
2. upotrebi službenog jezika i pisma u Bosni i Hercegovini.

Nije jasno zašto je došlo do značajnog smanjenja u broju izdatih specijalnih izvještaja u 2017. godini u odnosu na 2016. godinu – naročito imajući u vidu dodatni doprinos tih izvještaja aktivnostima i cjelokupnom radu IHRO-a.

U svakom slučaju, ovlaštenje IHRO-a da postupa po pitanjima ljudskih prava po službenoj dužnosti je od neprocjenjive vrijednosti i trebalo bi ga koristiti proaktivnije. Usvajanje specijalnih izvještaja po službenoj dužnosti omogućava IHRO-u da skrene pažnju javnosti na određena značajna pitanja od javnog interesa te da podiže svijest o svom radu i izvan okvira objavljivanja godišnjeg izvještaja.

Što je najvažnije, za razliku od preporuka u pojedinačnim predmetima, u specijalnim izvještajima obično se daju detaljnije razrađena sistemska rješenja.²⁷ Ovo je također i

²⁷ IHRO, *Specijalni izvještaj o položaju i slučajevima prijetnji novinarima u Bosni i Hercegovini* (Banja Luka, juni 2017.). Dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2017082415202346eng.pdf

značajan faktor po kojem se uloga i nadležnost IHRO-a razlikuje od sudova. Preporuka je, dakle, da IHRO ojača svoj mandat usvajanjem i objavljivanjem specijalnih izvještaja čime će doprinijeti jačanju povjerenja šire javnosti i ugleda institucije.

Svaki od specijalnih izvještaja usvojenih 2016. i 2017. godine ima preko 60 stranica i referira se na široku lepezu standarda međunarodnog prava. Uglavnom su dobro napisani i dobrog kvaliteta. Jasno je da izrada specijalnih izvještaja, naročito u ovako detaljnoj formi, oduzima dosta vremena i zahtijeva visok stepen stručnosti.

Međutim, s obzirom na to da su 2017. godine objavljena samo dva specijalna izvještaja, IHRO bi mogao pokušati iznaći načine da smanji zahtjevnost ove vrste rada tako što će, na primjer, bolje planirati i angažirati odgovarajuće interne resurse za izradu specijalnih izvještaja. Osim toga, imenovanje IHRO-a za NPM pružit će više prilika za rad na specijalnim izvještajima u području prevencije mučenja i zlostavljanja.

Kako bi pospješio izradu specijalnih izvještaja, IHRO bi trebao utvrditi bazu stručnih, posvećenih zaposlenika koji će se fokusirati na ovu vrstu istraga po službenoj dužnosti. Po mogućnosti bi šefove odjela trebalo zadužiti za praćenje i identificiranje tema za godišnji plan specijalnih izvještaja koji će se dati na razmatranje ombudsmanima. Svaki odjel može dati prijedlog teme za izradu specijalnog izvještaja.

Ombudsmani bi trebali donijeti odluku o listi prioriteta specijalnih izvještaja na kojima bi IHRO trebao raditi u toku jedne izvještajne godine, osnovati tim koji će za to biti zadužen te dodijeliti odgovarajuće resurse. Taj tim bi se u pripremi specijalnih izvještaja manje oslanjao na vanjsku pomoć. U slučaju da IHRO ne posjeduje dovoljne interne kapacitete u relevantnom području, imao bi mogućnost da koristi pomoć vanjskog eksperta. Međutim, vanjsku ekspertizu bi možda bilo primjerenije koristiti za obuku gorepomenutog tima čime bi se doprinijelo ostvarivanju dugoročnih ciljeva IHRO-a u pogledu održivosti rada.

4.3. Godišnji izvještaji

U skladu sa članom 34. Zakona o Ombudsmanu za ljudska prava:

Svake godine Institucija će dostaviti rezultate svojih aktivnosti u izvještaju upućenom Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, Predstavničkom domu Bosne i Hercegovine, Domu naroda Bosne i Hercegovine, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine i Narodnoj skupštini Republike Srpske.

Pored toga, u skladu sa članom 35. Zakona o Ombudsmanu za ljudska prava, IHRO može „navesti broj i prirodu primljenih žalbi i nalaze o tome; Institucija može također istaknuti one prijedloge ili preporuke [...]“

Za pohvalu je činjenica da IHRO usvaja tako detaljne i opširne godišnje izvještaje – na primjer, Godišnji izvještaj za 2017. godinu ima više od 240 stranica. Dijelovi Godišnjeg izvještaja za 2017. godinu daju pregled rada svakog pojedinačnog odjela IHRO-a. Izvještaj također sadrži dijelove posvećene, između ostalog, saradnji sa medijima, državnim institucijama i organizacijama civilnog društva, kao i tabelarni prikaz preporuka i pregled budžeta.

U godišnjim izvještajima IHRO-a uglavnom se opisuju aktivnosti IHRO-a u prethodnoj godini, pa su u tom smislu vrlo uopćeni. IHRO bi se u svojim godišnjim izvještajima zapravo trebao konkretno fokusirati na svoje nalaze i analize te dati vlastitu ocjenu uspjeha i efektivnosti aktivnosti koje su predmet izvještaja.

Nadalje, izvještaji bi trebali sadržavati poseban odjeljak posvećen nerealiziranim preporukama umjesto postojeće kombinirane tabele i podataka. S obzirom na to da su godišnji izvještaji glavni proizvod rada IHRO-a, njihova dostupnost i vidljivost bila bi veća kada bi način predstavljanja informacija i struktura izvještaja bila preglednija. Godišnji izvještaj predstavlja važnu priliku za davanje preciznijih i konkretnijih preporuka u vezi sa zakonodavstvom i politikama.

5. Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije

Zakon o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine usvojen je 28. jula 2009. godine. Pored definiranja diskriminacije i uspostavljanja određenog okvira za postupanje sudova u predmetima diskriminacije, ovim zakonom se IHRO definira kao centralna institucija nadležna za prevenciju i zaštitu od diskriminacije.

Članom 7.5 ovog zakona propisano je u svrhu ostvarivanja svoje nadležnosti IHRO dužna uspostaviti poseban odjel koji bi isključivo razmatrao predmete navodne diskriminacije u pogledu postupanja javnih tijela na nivou države, entiteta, kantona i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, općinskih institucija i tijela, te pravnih lica sa javnim ovlaštenjima, kao i postupanje svih pravnih i fizičkih lica u svim oblastima života.

Nadalje, član 7.5 također propisuje da Zakon o budžetu BiH u okviru posebne stavke dodijeli neophodna sredstva za funkcioniranje specijalnog odjela za borbu protiv diskriminacije.

Izmjenama Zakona o zabrani diskriminacije iz 2016. godine proširene su osnove za direktnu diskriminaciju i druge oblike diskriminacije, kao i nadležnosti Ombudsmana. U skladu s tim, Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije:

- zaprima pojedinačne i grupne žalbe u vezi s diskriminacijom;
- pruža pomoć osobama i grupama osoba koje su podnijele žalbu zbog diskriminacije pri pokretanju sudskog postupka;
- analizira pojedinačne žalbe do pokretanja sudskog postupka;
- postupa kao medijator uz suglasnost podnosioca žalbe;
- prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije;
- podnosi godišnji, a po potrebi i vanredne izvještaje o pojavama diskriminacije Parlamentarnoj skupštini BiH;
- informira javnost o pojavama diskriminacije;
- provodi istraživanja u području diskriminacije;
- daje mišljenja i preporuke Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH u cilju sprečavanja i suzbijanja diskriminacije te predlaže odgovarajuća zakonska i druga rješenja;
- analizira i ukazuje na neispravnosti struktura vlasti kod donošenja odluka koje se tiču diskriminacije;
- uklanja prepreke za dosljednu primjenu međunarodnih konvencija koje je BiH ratificirala;
- sarađuje sa organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom i promoviranjem ljudskih prava, i organizacijama koje se bave zaštitom prava grupa izloženih visokom riziku od diskriminacije;
- podržava aktivnosti medijskog promoviranja principa nediskriminacije sadržanih u međunarodnim konvencijama.

Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije godišnje rješava 150-200 žalbi. Svaku žalbu vezanu za diskriminaciju zaprimljenu u bilo kom uredu IHRO-a treba proslijediti Odjelu za eliminaciju diskriminacije. Za potrebe efektivnijeg rada Odjela na suzbijanju diskriminacije izrađeno je nekoliko važnih dokumenata. Izradu Smjernica za ispunjavanje obrasca žalbe iz oblasti diskriminacije²⁸, kao i Priručnika za postupanje ombudsmana u predmetima diskriminacije²⁹ treba smatrati važnim pozitivnim korakom koji za cilj ima povećanje efektivnosti u radu na predmetima te promoviranje boljeg pristupa instituciji.

Na web stranici institucije također je dato nekoliko važnih linkova na pravne lijekove protiv diskriminacije, uključujući i pristup platformi LIRA za prijavu diskriminacije³⁰.

AD odjel provodi sljedeće aktivnosti:

- organiziranje izvjesnih aktivnosti podizanja svijesti i obuke za naročito ugrožene grupe kao što su romski aktivisti;
- provođenje istraga po službenoj dužnosti uglavnom na osnovu informacija iz medija;

²⁸ http://ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2016101709461593eng.pdf

²⁹ http://ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2016101419280006eng.pdf

³⁰ <http://prijavi-diskriminaciju.ba>

- praćenje sudskih ročišta na zahtjev stranaka;
- pružanje pomoći u izradi specijalnih izvještaja Ombudsmana;
- izrada dijela godišnjeg izvještaja Ombudsmana posvećenog aktivnostima borbe protiv diskriminacije.

U periodu od 2009. do 2015. godine Ombudsman je izdavao poseban izvještaj o aktivnostima borbe protiv diskriminacije. 2015. godine je odlučeno da se ta praksa promijeni i da se ovaj izvještaj uključi u godišnji izvještaj. Konsultantima je rečeno da je Parlament bio jedna od strana koje su tražile ovu promjenu prakse. Izvještaj se dostavlja i državnom i entitetskim nivoima.

AD odjel sarađuje sa organizacijama civilnog društva koje su aktivne u području borbe protiv diskriminacije, a konkretno radi u partnerstvu sa Sarajevskim otvorenim centrom, Centrom za društvena istraživanja „Analitika“, Mediacentrom i drugim domaćim NVO. AD odjel nastoji prisustvovati događajima koje organiziraju NVO, na koje gotovo bez izuzetka biva pozvan. Prošle godine su, u saradnji sa NVO za prava Roma, organizirali obuke za romske aktiviste u Sarajevu i na Vlačiću.

U izvještaju ECRI-ja o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu naglašeno je da IHRO, koji kombinira funkcije tipičnog ombudsmana sa funkcijama specijaliziranog tijela za borbu protiv diskriminacije, nije dovoljno kadrovski popunjen. AD odjel, koji je zadužen za istraživanje navodnih slučajeva diskriminacije po bilo kom osnovu navedenom u Zakonu o zabrani diskriminacije, trenutno ima samo dvoje zaposlenih, što u velikoj mjeri ograničava sposobnost Institucije da efektivno provodi svoj mandat. Također nema dovoljno finansijskih resursa za provođenje aktivnosti na podizanju svijesti šire javnosti o IHRO-u i mogućnosti podnošenja žalbi.³¹

Očigledno je da BiH ima odgovarajući zakonski okvir za zaštitu od diskriminacije. S obzirom na postojeće kapacitete i resurse, IHRO svoju funkciju vrši prilično dobro, mada još uvijek ima prostora za poboljšanje. IHRO bi tako trebao zauzeti proaktivniju ulogu u zaštiti od svih oblika diskriminacije. Naročito s obzirom na to da se, kao što je već rečeno, samo pet posto od ukupnog broja žalbi koje IHRO zaprimi odnosi na diskriminaciju, što nažalost ne odgovara broju slučajeva diskriminacije u BiH u sadašnjem trenutku.³²

Dijelu godišnjeg izvještaja koji je posvećen borbi protiv diskriminacije štošta nedostaje. AD odjel bi mogao razmotriti mogućnost da:

- čitateljima pruži više informacija o općoj situaciji u BiH u pogledu diskriminacije, detaljniju analizu predmeta na kojima je radio tokom izvještajne godine tako što će istaknuti nekoliko najvažnijih predmeta i izdatih preporuka;

³¹ Vidi fusnotu 6, paragraf 81

³² Vidi odjeljak 3.2, Kvantitativna analiza

- detaljnije obradi međunarodnu praksu, pozivajući se na presude Evropskog suda za ljudska prava i drugih međunarodnih tijela, uključujući izvještaje i preporuke ECRI-ja;
- u izvještaj uključi informacije o studijama, anketama i drugim relevantnim materijalima.

Odjel za eliminaciju diskriminacije stoga bi trebao razmisliti o izradi posebnog i detaljnijeg izvještaja. Spajanje izvještaja o aktivnostima posvećenim borbi protiv diskriminacije sa godišnjim izvještajem ne treba posmatrati kao korak naprijed te bi stoga IHRO trebao razmotriti mogućnost vraćanja na svoju staru praksu izrade posebnog izvještaja o aktivnostima u borbi protiv diskriminacije u skladu sa svojom zakonskom obavezom.

Očigledno je da Odjel za eliminaciju diskriminacije nema dovoljno resursa te da ga je potrebno ojačati. Ulogu šefa Odjela trebalo bi dodatno ojačati, a Odjel ne bi trebao raditi na predmetima koji su van njegove nadležnosti. To će osoblju Odjela omogućiti da više vremena posvete vanuredskim aktivnostima, kao što su izvještavanje, studije, istraživanja, komunikacija, informiranje javnosti, zagovaranje i druge aktivnosti – što će doprinijeti ugledu i priznavanju institucije.

Također bi moglo biti korisno organizirati dodatne ciljane obuke za osoblje IHRO-a koje bi bile posvećene temama zabrane diskriminacije, međunarodne prakse i standarda u ovom području i najbolje prakse u borbi protiv diskriminacije u različitim područjima.

U svakom slučaju, kako je već rečeno u Dijelu 1,³³ očigledno je da postoji određeno preklapanje mandata i aktivnosti AD odjela i Odjela za manjine. Izgleda da Odjel za manjine već radi na žalbama koje nisu u njegovom tematskom domenu, pa bi, kao što je ranije predloženo, IHRO trebao razmotriti mogućnost osnivanja „Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije i prava nacionalnih, vjerskih i drugih manjina“. Ovim „spajanjem“ bi se značajno unaprijedila efikasnost i efektivnost rada IHRO-a pri čemu to ne bi nužno zahtijevalo nove izmjene Zakona.

Odjel za eliminaciju diskriminacije funkcioniše u kontekstu gdje sudovi ne uspijevaju blagovremeno i efikasno procesuirati predmete diskriminacije. Sudovi tvrde da vrlo mali broj predmeta diskriminacije uopće dopijeva u pravosudni sistem. Međutim, i dalje je najvažnija prepreka to što sudovi i državne institucije još uvijek u praksi ne razumiju u potpunosti koncept i principe borbe protiv diskriminacije. Na osnovu svega toga jasno je da bi za sudije trebalo organizirati dodatne obuke u ovom području kako bi mogli efikasnije doprinijeti potpunoj primjeni propisa o zabrani diskriminacije. Tu IHRO može odigrati aktivnu ulogu tako što će organizirati obuku za sudije i državne službenike koji rade na predmetima diskriminacije.

³³ Vidi iznad na str. 9.

Zakon o zabrani diskriminacije propisuje da osobe koje ne sarađuju sa IHRO-om i/ili ne realiziraju preporuke IHRO-a time čine prekršaj. IHRO bi trebao analizirati raspoloživost ovih mjera u cilju utvrđivanja da li bi one bile korisne za njegov rad u području borbe protiv diskriminacije.³⁴

6. Ombudsman kao Nacionalni preventivni mehanizam za sprečavanje mučenja

U toku svog rada konsultanti su obaviješteni da Parlament razmatra usvajanje novih izmjena Zakona o Ombudsmanu za ljudska prava BiH kojim bi se IHRO-u dodijelila i funkcija nacionalnog preventivnog mehanizma („NPM“) za sprečavanje mučenja i drugog okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja u skladu sa članom 17. OPCAT-a.

U skladu sa ovim očekivanim izmjenama Zakona, Ombudsman će imati pravo da u bilo koje vrijeme bez najave posjeti bilo koje mjesto gdje se nalaze osobe lišene slobode. Ombudsman će također u sklopu općeg izvještaja institucije pripremati i godišnje izvještaje o aktivnostima NPM-a. Novim izmjenama će se također propisati donošenje posebnog pravilnika kojim će se urediti rad NPM-a, a kojeg odobrava Ombudsman.

Kao i mnoge druge institucije imenovane za NPM, IHRO već ima iskustva sa posjećivanjem mjesta u kojima borave osobe lišene slobode. IHRO također godišnje zaprima brojne žalbe osoba lišenih slobode. Ova institucija ima i poseban Odjel za praćenje prava pritvorenika i zatvorenika na čijem čelu je pomoćnik ombudsmana, pravnik sa 18 godina iskustva rada u IHRO-u. U ovom odjelu rade dva pravnika. Ured šefa Odjela je u Sarajevu, a drugi pravnik radi u Banjaluci. Glavne nadležnosti Odjela su sljedeće:

- provodi stalnu borbu za zaštitu temeljnih i svih ostalih prava i sloboda zatvorenika/pritvorenika;
- preduzima mjere i aktivnosti kojima će ispitati opravdane prigovore osuđenih lica koji se odnose na postupke eventualnog kršenja ljudskih prava;
- ukazuje na pozitivne propise kojima je uređen položaj i status, odnosno prava i obaveze osuđenih lica, kao i način postupanja zaposlenih u nadležnim službama kazneno-popravnih ustanova, te se zalaže za njihovu dosljednu primjenu;
- analizira i ukazuje na ključne uzroke nefunkcioniranja struktura vlasti koje se bave pitanjima vezanim za zatvorenike/pritvorenike;
- uklanja prepreke za dosljednu primjenu međunarodnih konvencija koje je BiH ratificirala.

³⁴ Član 20 Zakona o zabrani diskriminacije

Iako NPM još uvijek nije uspostavljen, ovaj odjel već posjećuje neka mjesta gdje borave osobe lišene slobode, a naročito zatvor zatvorenog tipa u Zenici, koji posjećuje najmanje jednom svaka dva mjeseca, pošto većina žalbi koje IHRO zaprimi dolazi iz ove kazneno-popravne ustanove.

Odjel uglavnom realizira 15-20 takvih posjeta godišnje. Istražni zatvor u Sarajevu je također problematična ustanova s obzirom na to da je prenapučen. Prije oko dvije godine nadležni odjel IHRO-a je nakon demonstracija posjetio pritvorske prostorije u policijskim stanicama u tri grada. Osoblje IHRO-a ima ovlaštenje da uđe u prostorije tih ustanova i sa pritvorenicima obavi razgovore nasamo.

Prilikom ovih posjeta provjerava se i dokumentacija, uključujući i zdravstvene kartone. Nakon posjeta se pripremaju izvještaji koji se potom uvrštavaju u godišnji izvještaj IHRO-a (vidi Dio 4.3). Ove godine su ombudsmeni zajedno sa osobljem Odjela posjetili i neke specijalne rezidencijalne domove.

Odjel većinom zaprima žalbe od zatvorenika. Kao što je prethodno navedeno, većina tih žalbi tiče se zatvora u Zenici, a naročito problema pristupa i pružanja usluga zdravstvene zaštite. Odjelu se također dodjeljuju u rad žalbe koje nisu vezane za zatvore i zatvorenike, kao što su, između ostalog, žalbe vezane za Zakon o ministarskim i vladinim imenovanjima.

U toku 2017. godine, Odjel je postupao po oko 160 žalbi osoba lišenih slobode i oko 30-40 dodatnih žalbi uglavnom vezanih za procedure imenovanja. U pet ili šest slučajeva Odjel je radio na tekstu preporuka koje su dostavljene ombudsmanima na odobravanje.

Potrebno je pojačati kapacitete Odjela kako bi mogao pospješiti svoje prisustvo u zatvorima u BiH i češće realizirati posjete. Na primjer, u slučaju posjeta zatvoru u Zenici, zaposlenik Odjela mora putovati iz Banja Luke kako bi se pridružio timu. Zapošljavanje dodatnog osoblja omogućilo bi Odjelu da se više posveti analizi nacrtu zakona i postojećeg zakonodavstva relevantnog za njegov rad. Također bi im dobro došla mogućnost angažiranja stručnjaka, naročito iz područja medicine, koji bi im pomagali u radu.

Osoblje Odjela za praćenje prava pritvorenika i zatvorenika nije u skorije vrijeme pohađalo nikakvu specijaliziranu obuku za praćenje ustanova u kojima borave osobe lišene slobode. Posljednju obuku koju su pohađali organizirao je OSCE i bila je posvećena zabrani diskriminacije.

Odjel nije učestvovao u raspravi o budućem NPM-u, ali su upoznati s tim da se očekuje zapošljavanje tri ili četiri nova zaposlenika koji će raditi za NPM, mada ne znaju tačne detalje.

Očigledno je da institucija već može preduzeti određene korake kako bi se pripremila za novu ulogu NPM-a. Postojeći resursi IHRO-a neće zadovoljiti potrebe NPM-a, iako postoji osnova na kojoj se može graditi. Uloga NPM-a će instituciji omogućiti da proširi aktivnosti praćenja i igra ključnu ulogu u sprečavanju lošeg postupanja u BiH. Ovaj odjel koji će biti osnovan u sklopu institucije bi trebao imati određeni stepen nezavisnosti i na njegovom čelu bi trebala biti osoba sa iskustvom rada u ovom području.

Potrebno je obezbijediti dovoljna sredstva koja će NPM-u omogućiti da zaposli ljude pravih profila i angažira stručnjake potrebne za rad NPM-a (psihijatre, forenzičare, psihologe, druge specijaliste). Novozaposleno osoblje treba proći odgovarajuću i kontinuiranu obuku iz ovog područja rada. Nadalje, NPM bi trebao razviti kapacitete koji će mu omogućiti da većinu vremena posveti posjetama ustanovama i izradi kako godišnjih tako i specijalnih izvještaja o različitim područjima koji spadaju u nadležnost ovog mehanizma.

7. Odnosi sa sudovima

Članom 4.1 Zakona o Ombudsmanu propisano je da IHRO ima ovlaštenja da provodi istrage u svim žalbama vezanim za loše funkcioniranje pravosudnog sistema ili nepravilno procesuiranje pojedinačnih predmeta, kao i da preporuči odgovarajuće pojedinačne ili opće mjere. Međutim, članom 4.2 istog zakona propisano je: „*Ombudsman se neće miješati u proces odlučivanja sudova, ali **može pokrenuti sudske postupke ili intervenirati u toku postupka koji se vodi**, kad god ustanovi da je takva aktivnost neophodna pri obavljanju svojih dužnosti. Ombudsman također može dati preporuke organu vlasti koji je strana u postupku ili biti konsultovan od strane u postupku*“.

Odnos između IHRO-a i sudova također je definiran u članu 15.9 Zakona o zabrani diskriminacije u BiH koji glasi:

(9) U slučaju kada sud razmatra predmet o kojem je Institucija ombudsmana već donijela preporuku, koju stranka u postupku koristi kao dokaz, sud je dužan u skladu s pravilima postupka razmotriti preporuke ombudsmena.

Pored toga, IHRO-u su data i dosta široka ovlaštenja u upravnom postupku i zakonima kojima se reguliraju upravni sporovi u Bosni i Hercegovini i Federaciji Bosne i Hercegovine. Međutim, prema Zakonom o opštem upravnom postupku IHRO nema ista ovlaštenja u Republici Srpskoj.

ECRI je nedavno u svom Izvještaju o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu dao preporuku „*da vlasti Instituciji ombudsmena daju pravo i kapacitete da predstavlja žrtve u postupcima pred sudom u predmetima diskriminacije*“.³⁵ Pored toga, posebno

³⁵ Vidi fusnotu 6, str.13 (Preporuka 12)

poglavlje u Općoj političkoj preporuci ECRI-ja posvećeno je funkciji podrške i pružanja pravne pomoći tijela za zaštitu jednakosti.³⁶

Što se tiče odnosa IHRO-a sa sudovima, iz njihovih godišnjih izvještaja jasno je da se većina predmeta IHRO-a odnosi na neopravdano duge parnične i krivične postupke, kao i na neizvršenje sudskih presuda. IHRO bi mogao izdati opće preporuke u vezi sa ovim sistemskim problemom. Obrađivanje ovih pitanja u komparativnoj studiji, umjesto u pojedinačnim predmetima, značajno bi doprinijelo rješavanju ovih strukturnih problema.

S druge strane, iz godišnjih izvještaja nije jasno da li je IHRO u skorije vrijeme ikada pokrenuo sudski postupak ili intervenirao u postupku. Štaviše, IHRO u sažetku Godišnjeg izvještaja za 2017. godinu s pravom ističe da se postojeći problem dužine trajanja upravnih sporova dodatno pogoršava time što se odluke sudova donose tako da se vraćaju tijelima uprave na ponovni postupak i po nekoliko puta, pri čemu sudovi izbjegavaju da donesu meritorne odluke, a zatim se postupak ponavlja.

S obzirom na ovlaštenja koja IHRO ima u pogledu upravnih postupaka i zakona o upravnim sporovima, gorepomenuti problemi ukazuju na potencijalnu potrebu za proaktivnijom ulogom IHRO-a u upravnim predmetima.

Drugo, odvojeno pitanje predstavlja odnos IHRO-a i Ustavnog suda BiH. Kako je navedeno u Godišnjem izvještaju za 2016. godinu, Ustavni sud BiH je zauzeo stav da IHRO nema pravo podnošenja apelacije Ustavnom sudu. Iako se može raspravljati da ova odluka Ustavnog suda BiH nije u skladu sa najboljom praksom koju preporučuju Venecijanska komisija i Pariški principi, malo je vjerovatno da će Ustavni sud promijeniti svoj stav, pogotovo u odsustvu ustavnih promjena. Bez obzira na to, trebalo bi razmotriti mogućnost IHRO-a da intervenira pred Ustavnim sudom u svojstvu prijatelja suda (*amicus curiae*).

8. Aktivnosti vezane za zagovaranje i podizanje svijesti

Određeni stepen vidljivosti uz stvaranje povoljne klime u medijima je od ključnog značaja za efektivnost rada svake institucije ombudsmana. Mediji predstavljaju jedan od najboljih instrumenata za podizanje svijesti o instituciji ombudsmana, kao i njenom mandatu i ulozi. Odgovarajuća strategija komunikacije i plan rada, uz adekvatno finansiranje, mogu odigrati ključnu ulogu u ostvarivanju napretka u ovom području. Institucije širom svijeta koriste veliki broj instrumenata kako bi javnost bolje informirale o svojoj ulozi i aktivnostima.

Uticaj društvenih mreža također poprima sve veći značaj i veliki broj institucija pored postojećih web stranica aktivno koristi i ovaj instrument kako bi ostvarile

³⁶ ECRI, *Preporuka br. 2 o opštoj politici: Specijalizovana tijela na nacionalnom nivou za borbu protiv rasizma i netolerancije*, (Strasbourg, 7.12.2017. – objavljeno 27.2.2018.). Dostupno na: <http://ombudsman.hr/attachments/article/1283/REC-02rev-2018-006-ENG.pdf> (accessed 30 April 2018).

maksimalnu korist. Ispitivanje javnog mnijenja je dobar način identificiranja glavnih nedostataka i planiranja odgovarajuće strategije za rješavanje ovog problema.

Izveštaji koje institucija objavljuje predstavljaju jedan od najboljih instrumenata za podizanje svijesti i zagovaračke aktivnosti. Pohvalno je što se Institucija ombudsmana ne ograničava isključivo na godišnji izvještaj nego tokom godine također priprema i više specijalnih izvještaja. Ovo je odličan instrument za popularizaciju rada institucije i podizanje svijesti o pitanjima ljudskih prava u specifičnim područjima. Institucija bi trebala koristiti sve raspoložive resurse za postizanje što većeg publiciteta izvještaja koje objavljuje.

IHRO bi trebala razmotriti sljedeće mogućnosti:

- konferencije za štampu;
- rasprave u Parlamentu;
- posebni okrugli stolovi;
- diskusije o izvještajima sa relevantnim agencijama i drugim akterima, kao i sa studentima univerziteta;
- praćenje realizacije izdatih preporuka i izrada Specijalnog izvještaja o stanju realizacije preporuka.

Ciljana medijska kampanja je obično najefektivnija, ali i najskuplja inicijativa. Naročito u velikim zemljama, gdje televizija predstavlja jedan od najčešće korištenih izvora informacije, pravilno organizirane medijske kampanje mogu imati značajnu ulogu u promociji institucije ombudsmana. Jedna od mogućnosti jeste posebno pripremljeno socijalno oglašavanje. Može se pripremiti niz društveno angažiranih oglasa sa opisom nadležnosti Ombudsmana, informacijama o zaprimanju žalbi, oglasa čisto edukativnog karaktera sa kontakt informacijama Ombudsmana, itd. Ove oglase treba objavljivati na državnim i lokalnim televizijama, kao i na društvenim mrežama. Područja iz kojih pristiže najmanji broj žalbi treba prioritarno ciljati.

Štampani materijali u cilju podizanja svijesti također mogu imati značajnu ulogu za popularizaciju Ombudsmana i pitanja vezanih za ljudska prava. Brošure, naljepnice, poster, letci, informativni listovi, druge vrste štampanih materijala koji bi se dijelili u određenim institucijama, obrazovnim ustanovama, javnom prijevozu, ustanovama u kojima borave osobe lišene slobode, naseljima i drugim mjestima također mogu značajno doprinijeti ostvarivanju ovih ciljeva.

Još jedan dobar način postizanja publiciteta su takmičenja koja institucije ombudsmana organiziraju bilo za učenike srednjih škola ili za studente. Takvo takmičenje bi se uglavnom trebalo fokusirati na upoznatost sa radom institucije, pitanjima ljudskih prava ili na neko konkretno tematsko područje kao što je zabrana diskriminacije ili prava osoba sa invaliditetom. Takve aktivnosti se mogu realizirati u saradnji sa nadležnim ministarstvima, na primjer Ministarstvom obrazovanja, ili visokoškolskim ustanovama.

Otvaranje područnih ureda, naročito u teritorijalno velikim zemljama sa dosta regionalnih centara, također doprinosi podizanju svijesti i većoj pristupačnosti, ali neće biti uspješno bez prave strategije i proaktivnog pristupa. Sjedište institucije obično igra ključnu ulogu u promociji njenog rada, ali solidno prisustvo na regionalnom nivou sa aktivnim šefovima područnih ureda i motiviranim osobljem može biti značajan instrument popularizacije institucije na lokalnom nivou, učiniti da bude pristupačnija općoj populaciji i povećati svijest o ljudskim pravima u regiji.

Na jačanju sjedišta i izradi strategije za regionalno širenje treba raditi istovremeno. Iako je Institucija već dobro zastupljena u BiH i predstavlja pozitivan primjer za druge institucije, postoje planovi za otvaranje dodatnih terenskih ureda i na tome bi trebalo nastaviti raditi.

Još jedno pitanje koje zavrjeđuje pažnju jeste postojanje posvećenog osoblja institucije koje bi svakodnevno sarađivalo s medijima i koordiniralo aktivnosti podizanja svijesti. IHRO trenutno ima dva zaposlenika zadužena za odnose sa javnošću koji rade u Kabinetu ombudsmana. IHRO bi trebao analizirati potrebu za dodatnim jačanjem ove komponente Kabineta, a također i općenito koordinirati rad na zagovaranju i aktivnosti podizanja svijesti.

Poželjno je i da se sami ombudsmani što češće pojavljuju u medijima i da to pojavljivanje ne bude ograničeno isključivo na značajne prilike kao što je objavljivanje godišnjih i specijalnih izvještaja ili učešće IHRO-a na sastancima i konferencijama na visokom nivou.

IHRO bi trebao razmotriti mogućnost da naruči ispitivanje javnog mnijenja na nivou države u cilju identificiranja područja na koja treba usmjeriti strategiju komunikacije i plan rada. Pošto su takva ispitivanja prilično skupa, sredstva bi se mogla tražiti od donatora. Ispitivanje može biti fokusirano na nekoliko pitanja, uključujući upoznatost javnosti sa IHRO-om i njegovim nadležnostima, kao i sa ljudskim pravima. Na osnovu rezultata ispitivanja IHRO može preći na drugu fazu izrade efektivne strategije komunikacije, kao i plana rada kojim će biti predviđene planirane aktivnosti i sredstva neophodna za njihovu realizaciju.

Preporuke

Institucionalna struktura IHRO-a i povezana pitanja

- Pitanja vezana za unutrašnju organizaciju IHRO-a treba ozbiljno preispitati.
- IHRO bi trebao naručiti detaljnu dijagnozu stanja institucije koju će provesti organizacija specijalizirana za to područje.
- Potrebne su suštinske izmjene u institucionalnoj strukturi, kao i u praksi evidentiranja i raspodjele predmeta i drugih zadataka između odjela. Nadležnosti Kabineta i funkcije šefova odjela također treba preispitati;

raspored ljudskih resursa po odjelima treba promijeniti u skladu sa realnim potrebama svakog odjela.

- Najbolji način da se počne sa promjenom postojeće prakse jeste da se osnuje zaseban odjel koji bi bio zadužen za evidentiranje, filtriranje i dodjelu žalbi u rad odgovarajućim odjelima IHRO-a. Ovaj odjel bi trebao imati šefa i najmanje dva pravnika te internog konsultanta koji bi podnositeljima žalbi pružao potrebne informacije i pomoć.
- Druga, prelazna mogućnost koja se može razmotriti jeste jačanje Kabineta kroz zapošljavanje pravnika i konsultanta koji bi preuzeli funkciju evidentiranja žalbi i odlučivanja o njihovoj prihvatljivosti (filtriranje) i dodjelu u rad odgovarajućim odjelima.
- Srednje rukovodstvo treba osnažiti, odnosno šefovi odjela ne bi trebali učestvovati u radu na predmetima, već bi trebali preuzeti rukovodnu i nadzornu ulogu.
- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji bi trebalo izmijeniti u skladu sa ovim preporukama.

Ljudski resursi, osoblje i pitanja vezana za obuke

- IHRO bi trebao unaprijediti radno okruženje u instituciji kroz provođenje strukturalnih reformi predloženih u ovom izvještaju, a na osnovu rezultata dijagnoze stanja institucije;
- Potrebno je zagovaranje zakonskih izmjena u cilju povećanja plaća i uvođenja šema finansijskih poticaja. Time bi se ostvarila veća motiviranost i kvalitet rada zaposlenika te spriječio njihov odliv.
- Zadužiti nekog od zaposlenika Kabineta ili Odjela za opće poslove za poslove vezane za ljudske resurse i pripremu godišnje procjene potreba za obukama te izradu godišnjeg plana obuka na osnovu te procjene.

Dodjela žalbi u rad

- IHRO bi trebao ojačati odjele koji rade u tematskim područjima za koja zaprima najviše žalbi i prestati prebacivati predmete drugim odjelima koji zaprimaju manji broj tematskih žalbi. Takva praksa bi trebala biti izuzetak, a ne pravilo.

Zaostali neriješeni predmeti i povećanje broja riješenih predmeta

- IHRO bi trebao pripremiti posebnu strategiju ili politiku vezanu za zaostale neriješene predmete;
- IHRO bi trebao izraditi smjernice o proceduri rješavanja žalbi;

Elektronska baza podataka, sistem upravljanja predmetima (CMS)

- IHRO bi trebao pratiti elektronske dokumente pomoću sistema elektronskog praćenja;
- IHRO bi u elektronsku bazu podataka trebao uvrstiti vremenske okvire i rokove za rješavanje žalbi.

Objavljivanje preporuka:

- IHRO bi trebao preispitati svoju politiku u vezi sa objavljivanjem predmeta, naročito u slučajevima nerealiziranih preporuka;
- Sve preporuke koje nisu realizirane bi trebale biti javno dostupne na web stranici IHRO-a.

U vezi sa ocjenom kvaliteta preporuka:

- IHRO treba pripremiti „Priručnik za izradu preporuka“ u pojedinačnim predmetima;
- IHRO bi trebao razmotriti uvođenje jednoobraznog modela i pristupa u izradi svojih preporuka koji bi trebao obuhvatiti sljedeće kriterije:
 - Svaka preporuka treba sadržavati obrazloženje u kojem se odgovorna strana a na odgovarajući način obavještava o prekršaju;
 - Dio posvećen međunarodnom pravu treba skratiti;
 - Pozivanje na međunarodne i domaće propise treba biti jednoobrazno;

Specijalni izvještaji

- IHRO bi trebao proaktivnije pristupiti rješavanju problema vezanih za ljudska prava po službenoj dužnosti te se ne treba ograničavati samo na ona pitanja pokrenuta u žalbama;
- IHRO bi trebao razmotriti načine olakšavanja izrade specijalnih izvještaja, kao što je bolje planiranje i mobilizacija odgovarajućih internih resursa na izradi tih izvještaja;
- Zadužiti šefove odjela da se fokusiraju na istrage po službenoj dužnosti sa širokim pregledom najznačajnijih potreba u domenu ljudskih prava u BiH i da pripreme listu prijedloga tema za specijalne izvještaje;
- Ombudsmani bi trebali odlučiti o konačnoj listi prioriteta za specijalne izvještaje koje institucija treba pripremiti i objaviti u toku svake izvještajne godine, osnovati odgovarajuće radne timove i dodijeliti im odgovarajuće resurse;

- Ovi timovi bi smanjili potrebu za angažiranjem vanjskih eksperata, što i dalje može ostati kao opcija koja će se koristiti u izuzetnim slučajevima.

Godišnji izvještaji

IHRO bi trebao

- unaprijediti dostupnost i vidljivost godišnjih izvještaja koristeći pregledniju strukturu i format;
- davati preciznije, konkretne preporuke u vezi sa zakonima i politikama.

Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije

- IHRO bi trebao razmotriti mogućnost spajanja Odjela za praćenje prava nacionalnih, vjerskih i drugih manjina i AD odjela čime bi se ojačao ovaj potonji i izbjeglo preklapanje nadležnosti;
- AD odjel bi trebao prestati da radi na žalbama koje ne spadaju u područje njegovog rada;
- Osoblje AD odjela, kao i ostali pravnici zaposleni u IHRO-u, trebali bi imati priliku da pohađaju kontinuiranu internu obuku u području zabrane diskriminacije
- Za obuke novozaposlenih u IHRO-u i zaposlenika u drugim institucijama treba iskoristiti značajno iskustvo i znanje trenutnog šefa Odjela, člana ECRI-ja;
- AD odjel bi trebao biti vidljiviji. Obim, strukturu i sadržaj godišnjeg izvještaja treba izmijeniti tako da se čitaocima priušti
 - više informacija o općem stanju u BiH po pitanju diskriminacije;
 - detaljnija analiza predmeta koji su rješavani u toku godine izvještavanja;
 - pregled međunarodne prakse koji se referira na presude Evropskog suda za ljudska prava i dokumente drugih međunarodnih tijela, uključujući izvještaje i preporuke ECRI-ja;
 - informacije o studijama, anketama i drugim odgovarajućim materijalima.
- IHRO bi prioritetno trebao ponovo uspostaviti praksu izdavanja posebnih izvještaja o aktivnostima AD odjela;

- IHRO treba razmotriti mogućnost organiziranja obuke za pripadnike pravosuđa o pitanjima vezanim za zabranu diskriminacije.
- U sklopu priprema za svoju novu ulogu NPM-a, IHRO bi trebao:
 - tražiti dodatne resurse;
 - planirati kako će NPM uklopiti u strukturu institucije;
 - pripremiti odgovarajuće izmjene internih dokumenata;
 - sa postojećim osobljem Odjela za praćenje prava zatvorenika i pritvorenika razmotriti budući NPM.

Odnos sa sudovima:

IHRO bi trebao:

- razmotriti mogućnost pripreme općih preporuka u vezi sa sistemskim problemom nerazumne dužine trajanja parničnih i krivičnih postupaka, kao i sa neizvršenjem presuda. Obradivanje ovih pitanja u komparativnoj studiji, umjesto u pojedinačnim predmetima, značajno bi doprinijelo rješavanju ovih strukturnih problema.
- razmotriti svoja ovlaštenja da pokreće sudske postupke i intervenira u postupcima i povećati svoju vidljivost u pitanjima koja ne spadaju u područje borbe protiv diskriminacije – naročito u području upravnih postupaka. U tom smislu bi bilo potrebno uskladiti relevantne proceduralne zakone sa Zakonom o IHRO-u i Zakonom o zabrani diskriminacije.
- pobrinuti se da odnos sa sudovima bude transparentan i vidljiv tako što će objaviti sve podatke o predmetima u kojima je IHRO učestvovao;
- IHRO bi trebao razmotriti mogućnost interveniranja pred Ustavnim sudom BiH u svojstvu prijatelja suda (*amicus curiae*).

Aktivnosti zagovaranja i podizanja svijesti

IHRO bi trebao:

- ojačati Kabinet u smislu zaduživanja nekoga od zaposlenika za koordiniranje aktivnosti zagovaranja i podizanja svijesti;
- tražiti vanjska sredstva za naručivanje ispitivanja javnog mnijenja na nivou države u cilju identificiranja glavnih nedostataka u komunikaciji s javnošću te pitanja vezanih za podizanje svijesti o ljudskim pravima;
- na osnovu rezultata ispitivanja, kao i drugih relevantnih faktora, izraditi strategiju komunikacije i plan rada;
- organizirati takmičenje za učenike trećeg i četvrtog razreda srednje škole ili studente posvećeno Ombudsmanu i pitanjima ljudskih prava.