



JAČANJE KAPACITETA INSTITUCIJE OMBUDSMANA ZA LJUDSKA PRAVA ZA BORBU PROTIV DISKRIMINACIJE

KOMPARATIVNA STUDIJA I IZVJEŠTAJ O ZAGOVARAČKIM KAPACITETIMA I AKTIVNOSTIMA OMBUDSMANA 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>

Izveštaj pripremili :
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:

Anush Begloian, ekspertice Vijeća Evrope

Edina Hodžića, eksperta Vijeća Evrope

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

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.

SADRŽAJ

AKRONIMI I SKRAĆENICE	5
Sažetak	6
UVOD	8
OPĆE INFORMACIJE	8
NHRI i zagovaranje	8
Promocija i ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA OD STRANE NHRI	11
KRATKO PREDSTAVLJANJE INSTITUCIJE OMBUDSMANA BiH	14
NADLEŽNOSTI, GLAVNE FUNKCIJE I DUŽNOSTI OMBUDSMANA	15
KOMPARATIVNA ANALIZA: POLOŽAJ INSTITUCIJE I NJENA ULOGA MEĐU DRŽAVNIM ORGANIMA	18
UVOD I KOMPARATIVNI PRISTUP	18
SLOŽENE NADLEŽNOSTI IHRO	19
ULOGE I ODGOVORNOSTI U ODNOSU NA DRUGE INSTITUCIJE I AGENCIJE	21
STRATEGIJA KOMUNIKACIJE	24
INFRASTRUKTURA ZA PROMOCIJU/ZAGOVARANJE	24
AKTIVNOSTI ZAGOVARANJA/PROMOCIJE U PRAKSI	25
ANALIZA ZAGOVARAČKIH KAPACITETA NHRO	32
KAPACITET organizacije ZA VOĐENJE USPJEŠNIH ZAGOVARAČKIH KAMPANJA	32
PRIBAVLJANJE I/ILI DODJELA RESURSA (UKLJUČUJUĆI VRIJEME I USLUGE) ZA ZAGOVARANJE ODREĐENIH PITANJA	35
utvrđivanje ciljeva zagovaranja u skladu sa nadležnostima organizacije	37
Identificiranje CILJANIH PUBLIKA zagovaranja, ODNOSA MOĆI I MAPA UTICAJA	39
IZRADA DOKUMENATA O POLITIKAMA I PRIKUPLJANJE DOKAZA	40
INFORMIRANOST JAVNOSTI O AKTIVNOSTIMA IHRO-a I JAČANJE ULOGE INSTITUCIJE	42
KVALITET KOMUNIKACIJE I KAPACITET ZA LOBIRANJE	44
IZGRADNJA KOALICIJA I FORMIRANJE MREŽA SA CILJEM ulaganja ZDRUŽENIH napora u ZAJEDNIČKOM DJELOVANJU na rješavanju problema	47
PRAĆENJE I OCJENA UČINKOVITOSTI	49
sažetak preporuka o strategiji:	52
POSTAVLJANJE ZAGOVARAČKIH CILJEVA U SKLADU SA mandatom ORGANIZACIJE	53
DODATAK 1. SUPSTRAT PROCJENE KAPACITETA I METODOLOGIJA	59
DODATAK 3. TABELA OCJENA zagovaračkih radnji i kvalitativni sažetak procjene	62

AKRONIMI I SKRAĆENICE

ACSSC	Udruženje centara za podršku civilnom društvu
AI	Indeks zagovaranja
BiH	Bosna i Hercegovina
CSO	Organizacije koje djeluju u zajednici
OCD/NVO	Organizacije civilnog društva
EK\EU	Evropska komisija\Evropska unija
ICC	Međunarodni koordinacioni komitet za nacionalne institucije za promociju i zaštitu ljudskih prava (ICC)
IHRO	Institucija ombudsmana za ljudska prava
COE	Vijeće Evrope
NVO	Nevladina organizacija
NHRI	Nacionalna institucija za ljudska prava
NPM	Nacionalni mehanizam za sprečavanje mučenja
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
OI	Institucija ombudsmana
OSI	Institut otvoreno društvo
PU	Javna unija
PF	Javna fondacija
SCA	Potkomitet za akreditaciju (SCA)
USAID	Američka agencija za međunarodni razvoj
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija

U okviru ove procjene analizirane su aktivnosti zagovaranja među nadležnim državnim organima u cilju jačanja uloge Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH (IHRO) te u cilju ocjene ukupnog uticaja i percepcije javnosti u pogledu uloge i nadležnosti Institucije. U izvještaju se predlažu konkretne i opće strategije zagovaranja institucije u cilju unapređenja njenog zagovaračkog kapaciteta, javne vidljivosti i djelotvornog obavljanja poslova koji su njenoj nadležnosti. Procjena je provedena u okviru projekta Vijeća Evrope (COE) „Jačanje Institucije ombudsmana za ljudska prava u borbi protiv diskriminacije“, dvogodišnjeg projekta kojeg finansira Evropska unija, a realiziraju Evropska unija/Vijeće Evrope u okviru Horizontalnog instrumenta saradnje za Zapadni Balkan i Tursku (Horizontalni instrument). Svrha procjene bila je da se utvrdi početni položaj Institucije u odnosu na slična tijela u Zapadnoj Evropi i u novijim demokratijama te da joj se pomogne u definiranju ciljanih intervencija za potrebe razvoja kapaciteta zagovaranja. Procjena, koje je provedena u periodu između januara i marta 2018. godine, uključivala je detaljne razgovore sa različitim internim i eksternim akterima OI širom zemlje. Rezultati procjene predstavljeni u ovom Izvještaju uključuju prednosti i slabosti Institucije, kao i preliminarne preporuke koje bi trebale poslužiti kao osnova za buduće intervencije zasnovane na potrebama.

Važan dio ove studije čini i analiza načina na koji su slične institucije sa sličnim nadležnostima u Zapadnoj Evropi i novim demokratijama organizirale i provodile svoje široko postavljene zagovaračke funkcije, uključujući i javne kampanje. U obzir su također uzete i institucije ombudsmana za ljudska prava u regiji (Srbija i Hrvatska) kako bi se analiziralo i iskustvo zemalja sličnog historijskog razvoja, tranzicijskih izazova i društvenog konteksta. Komparativna studija jasno pokazuje da najefikasnije institucije ombudsmana u Evropi u značajnoj mjeri koriste zagovaračke metode i primjenjuju čitav niz instrumenata kako bi uspješno vršile svoje funkcije promocije i zaštite ljudskih prava, čime uspijevaju nametnuti vlastite prioritete. Žalbe pritom koriste kao pokazatelje postojanja sistemskih problema, a ne kao niz pojedinačnih problema koje treba rješavati nezavisno jedne od drugih.

Indeks zagovaranja analizirane kohorte IHRO-a je 2,65 od 5. Općenito, relativne zagovaračke prednosti kohorte uključuju: postojanje jasnih i dobro definiranih zagovaračkih ciljeva, sposobnost pokretanja pratećih aktivnosti i stepen upoznatosti javnosti sa aktivnostima institucije. IHRO je

ocijenjen kako relativno slab u pogledu sposobnosti izgradnje koalicija i umrežavanja, kvaliteta komunikacije i kapaciteta za lobiranje te u pogledu izrade dokumenata o politici i prikupljanja dokaza uz učešće civilnog društva i drugih vanjskih aktera.

Preporučuje se da IHRO preduzme sveobuhvatne aktivnosti u cilju izrade strategije zagovaranja kojom bi se definirao način na koji će IHRO realizirati dio svoje opće strateške vizije vezan za promociju i edukaciju i jasno utvrdili resursi (i finansijski i ljudski) potrebni za te svrhe. Ključnom osoblju Institucije mogla bi koristiti napredna obuka na temu vođenja i realizacije zagovaračkih kampanja, kritičkog razmišljanja o strategijama zagovaranja, metoda istraživanja, analize aktera, formuliranja održivih politika te njihovog efektivnog predstavljanja, praćenja i naknadnih aktivnosti, većeg angažiranja aktera u zagovaranju, izgradnje partnerstava i koalicija, pronalaženja različitih izvora finansiranja, kao i na temu komunikacije s javnošću, uključujući i putem medija.

IHRO bi trebao definirati i uvesti jasne principe i smjernice za politiku odnosa s javnošću te izraditi Strategiju komunikacije koju će po potrebi prilagođavati općoj viziji i strateškom planu. U toj strategiji bi trebalo definirati ključne ciljne publike IHRO-a, poruke i kanale komunikacije koji će se koristiti.

UVOD

Ovaj izvještaj obuhvata aktivnosti preduzete u toku kratkoročne savjetodavne misije u Sarajevu i Banjaluci, BiH, u periodu od 22. do 26. januara 2018. godine.

Cilj ove misije bio je da se obave konsultacije sa međunarodnim organizacijama, civilnim društvom i nadležnim javnim institucijama kako bi se ocijenile zagovaračke aktivnosti IHRO-a, njegova glavna ograničenja u pogledu kapaciteta te prepreke sa kojima se IHRO susreće u „razvoju kapaciteta za zagovaranje i promociju“.

U izvještaju je dat prikaz glavnih nalaza i preporuka IHRO-u za uspostavljanje efikasne funkcije zagovaranja i promocije.

Uz izraze poštovanja i duboko cijeneći dosadašnji rad Ombudsmana BiH, ipak su neophodni dodatni naponi u cilju stvaranja snažne, efektivne i održive institucije. Iz tog razloga, uzimajući pritom u obzir značajna budžetska i kadrovska ograničenja, u ovom izvještaju su opisani nedostaci u ocjenjivanim aktivnostima zagovaranja i promocije te su dati prijedlozi za njihovo unapređenje u uslovima pretežno ograničenih resursa.

OPĆE INFORMACIJE

NHRI I ZAGOVARANJE

Zagovaranje je čin podržavanja nekog cilja i uvjeravanja onih koji imaju moć da trebaju djelovati u prilog tog cilja. Javno zagovaranje je demokratsko sredstvo koje se koristi za usmjeravanje pažnje na konkretna pitanja kojima se unapređuje dobrobit zajednice i ostvaruju društvene promjene. Opći cilj zagovaranja je da se zajednici da glas i omogući bolji pristup političkoj moći. Kako se razvijaju i rastu novi sistemi vlasti i nove NVO, uključujući i u Bosni i Hercegovini, ljudi, barem teoretski, imaju više prilika nego ikada ranije da budu uključeni u procese donošenja odluka koje utiču na njihov svakodnevni život. Upravo taj aspekt demokratizacije i razvoja društva IHRO može potencijalno predvoditi i podržavati kroz svoje nadležnosti i funkcije u širem smislu.

U širokom kontekstu ljudskih prava inicijative zagovaranja su raznovrsne i trebaju odražavati specifičnu situaciju u datoj zemlji. Međutim, inicijative zagovaranja u području ljudskih prava

uglavnom su fokusirane na unapređenje sistema ljudskih prava na svim nivoima, od institucija lokalne vlasti do međunarodnih organizacija kao što su evropske institucije ili Ujedinjene nacije.¹

Općenito, zagovaranje ljudskih prava ima za cilj pretvaranje formalnih prava u stvarne promjene u načinu na koji se država odnosi prema pojedincu ili zajednicama. Zagovaranje ljudskih prava je umijeće uticanja na izradu zakona zasnovanih na ljudskim pravima, često bez nekih značajnih finansijskih sredstava.

Proces zagovaranja podrazumijeva čitav niz međusobno povezanih aktivnosti koje su strateški osmišljene tako da dovedu do promjene na različitim nivoima. Ove aktivnosti mogu obuhvatati upoznavanje javnosti sa određenim pitanjem, stvaranje stalnog pritiska u cilju provođenja reforme, unapređenje djelovanja države na sprečavanju i kažnjavanju kršenja ljudskih prava, kao i uticaj na donošenje zakona i kreiranje politika.

Zagovaranje je također jedan od važnih načina na koji IHRO angažira građane i civilno društvo na nivou lokalnih zajednica da djeluju po pitanjima koja utiču na njihov svakodnevni život. Zagovaračke kampanje imaju više izgleda za uspjeh kada institucija izgradi svijest javnosti podstičući učešće pojedinca u političkim procesima. Stoga, pored kreiranja pozitivne promjene, zagovaračke kampanje također igraju ključnu ulogu u angažiranju pojedinaca i osnaživanju moći ljudi da promijene okruženje u kojem žive. Čak i kada cilj zagovaranja ne bude uspješno realiziran u tradicionalnom smislu, sama kampa može otvoriti nove mogućnosti za učešće i angažman koje mogu dovesti do promjene u društvu, što onda može pozitivno uticati na obim posla IHRO-a, smanjujući broj žalbi vezanih za ciljeve provedenog zagovaranja.

Zagovaranje i promocija zauzimaju važno mjesto u radu uspješnih institucija ombudsmana te često u praksi imaju veći uticaj od samog rješavanja pojedinačnih žalbi. Prema Carveru, među institucijama ombudsmana u Srednjoj i Istočnoj Evropi, na primjer, „najbolje institucije – često također i one sa najviše resursa – su one koje uspijevaju da se nose sa kreativnom tenzijom između žalbi koje zaprimaju i sistemskog pristupa pitanjima ljudskih prava.“² Drugim riječima, „najefektivnije institucije u regiji uspjele su da nametnu vlastite prioritete koristeći žalbe kao pokazatelje postojanja sistemskih problema, a ne kao niz pojedinačnih problema koje treba rješavati

¹ Advocacy Tools Manual, The Advocates for Human Rights, http://www.stopvaw.org/advocacy_tools

² Richard Carver, "National Human Rights Institutions in Central and Eastern Europe: The Ombudsman as Agent of International Law", in Ryan Goodman and Thomas Pegram, eds., *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions* (New York: Cambridge University Press, 2012) str. 183.

nezavisno jedne od drugih³. Elementi sistemskog pristupa ljudskim pravima kakvog koriste uspješni NHRI su, između ostalog, identifikacija prioriteta pitanja ljudskih prava, provođenje informativnih kampanja te analiza zakona vezanih za ta pitanja.⁴

Pored identificiranja sistemskih problema na osnovu zaprimljenih žalbi, pažljivo praćenje i dokumentiranje ljudskih prava može biti korisno za identificiranje sistemskih propusta u zaštiti, poštovanju ili ispunjavanju ljudskih prava i može poslužiti kao osnova za davanje preporuka za rješavanje tih problema. Međutim, zagovaranje je potrebno kako bi se ostvario maksimalan uticaj praćenja i dokumentiranja. Zagovaranje garantira da će rješenja biti provedena te da će oštećena strana ostvariti svoje pravo na pravno zadovoljenje.

U kontekstu IHRO-a vrijedi razmotriti sljedeće vrste zagovaranja:

- Edukacija javnosti;
- Zagovaranje u medijima;
- Lobiranje i zakonodavno zagovaranje.

Edukacija javnosti podrazumijeva širenje informacija u cilju podizanja svijesti, a u konačnici i podsticanja djelovanja. Zagovarači mogu edukaciju javnosti o problemima vezanim za ljudska prava ili samim ljudskim pravima realizirati na različite načine, uključujući prenošenje „osnovnih znanja o pitanjima ljudskih prava, uključujući teme kao što su sudski predmeti, etički kodeksi te kako postupati sa medijima ili osnažiti žrtve zlostavljanja ili traume.

Zagovaranje u medijima je proces u okviru kojeg organizacija predstavlja informacije u informativnim medijima kako bi uticala na javno mnijenje o nekom pitanju te kako bi se obratila kreatorima politika. Informativni mediji mogu biti najefektivniji način na koji aktivisti za ljudska prava mogu doprijeti do šire publike i potencijalno uticati na one pojedince koji su odgovorni za javnu politiku. Za efektivno zagovaranje u medijima neophodna je pažljivo planirana strategija, dobro osmišljene poruke, poznavanje relevantnih medijskih prostora, kao i poznavanje medijskih alata koji su najadekvatniji za datu strategiju.

Zagovaranje i lobiranje usmjereno na vladu – je treći oblik zagovaranja. Lobiranje je zagovaranje koje je direktno usmjereno na zakonodavce i druge vladine zvaničnike u cilju izmjene zakona i

³Carver, str. 209

⁴Carver, str. 204

vladine politike. Zakonodavna reforma je često vrlo realan i poželjan ishod praćenja praksi poštovanja ljudskih prava.

Da bi jedna inicijativa ili strategija zagovaranja bila efektivna potrebna je organizacija, strateško planiranje, prikupljanje informacija, formiranje koalicija te djelovanje. U tom smislu naročito je važna veza sa NVO budući da NHRI može uspostaviti blisku saradnju sa NVO kao „glasom onih koji pate“ u društvu i raditi u takvoj jednoj koaliciji kako bi se vlada primorala da nešto preduzme po pitanju prioriteta pitanja ljudskih prava.⁵

Zagovaranje može:⁶

- graditi podršku na lokalnom nivou za neko pitanje ili cilj;
- djelovati ka unapređenju ostvarivanja postojećih prava;
- uticati na kreatore politika ili na jake aktere u zajednici da podrže određeno pitanje ili cilj kroz usvajanje novog zakonodavstva.

Prema spisku prioriteta koje je IHRO BiH identificirao za period 2016-2020, institucija daje prioritet efektivnom zakonodavnom zagovaranju koje je ovdje definirano kao „iniciranje izmjena i donošenja zakona i podzakonskih akata s ciljem njihovog usklađivanja s međunarodnim standardima ljudskih prava, te osiguranje unapređenja ljudskih prava i osnovnih sloboda“.

PROMOCIJA I ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA OD STRANE NHRI

Prema Principima Ujedinjenih nacija o statusu nacionalnih institucija⁷ (Pariški principi) IHRO je u okviru svojih nadležnosti dužan raditi i na **promociji i na zaštiti** ljudskih prava. Promocija se odnosi na puno uživanje zagarantiranih ljudskih prava. Usmjerena je ne samo na prevenciju kršenja, već i na ostvarivanje ljudskih prava. Zaštita se odnosi na sprečavanje kršenja ljudskih prava, odnosno daljeg kršenja ljudskih prava. Blisko je vezana za ovlaštenja NHRI-ja da provodi istrage – kako u smislu općih istraga tako i u smislu istraga vezanih za konkretne žalbe koje zaprimi i razmatra.

⁵ Vidi npr. Obiora Chinedu Okafor, „National Human Rights Institutions in Anglophone Africa: Legalism, Popular Agency, and the ‘Voices of Suffering’“, in Ryan Goodman and Thomas Pagram, eds., *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions* (New York: Cambridge University Press, 2012) 124.

⁶ Vodič za zakonodavno zagovaranje: „Promocija ljudskih prava u Bosni i Hercegovini“ 2005, WWW.GLOBALRIGHTS.ORG

⁷ Usvojeni Rezolucijom Generalne skupštine 48/134 od 20. decembra 1993.

Zakon o Ombudsmanu BiH (Zakon o IHRO-u BiH) instituciji daje relativno široke nadležnosti. Mada, kao što je ICC SCA također potvrdio i kritički komentirao⁸, promotivna dimenzija nije eksplicitno propisana Zakonom, promocija jednakosti i nediskriminacije spada u nadležnosti Institucije prema Zakonu o zabrani diskriminacije⁹. Pored toga, uvodna odredba Zakona o Ombudsmanu u kojoj se kaže da je IHRO BiH „nezavisna institucija uspostavljena u cilju *promoviranja* dobre uprave i vladavine prava...“¹⁰ također predstavlja osnovu za određeni stepen promotivnih aktivnosti čak i u postojećem zakonskom okviru. Što se tiče ostalih nadležnosti vezanih za zagovaranje, važno je da Zakon o IHRO-u BiH propisuje da Institucija može „preporučiti odgovarajuće pojedinačne i/ili opće mjere“¹¹ u okviru svojih općih nadležnosti vezanih za ljudska prava. Također, značaj međunarodnih standarda u radu Institucije se dalje naglašava u odredbi u kojoj je eksplicitno rečeno da će institucija „djelovati [između ostalog] ... u okviru međunarodnih pravnih akata o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Bosna i Hercegovina.“¹² Stoga ne iznenađuje činjenica da su zagovaranje i promocija uključeni u trenutne strateške prioritete IHRO-a BiH.

SCA¹³ je dao dodatne smjernice u vezi sa značenjem „promocije“ i „zaštite“ za NHRI:

Potkomitet „promociju“ tumači tako da ona uključuje funkcije kojima se nastoji stvoriti društvo u kojem će biti rašireno poštovanje i razumijevanje ljudskih prava. Te funkcije mogu uključivati edukaciju, obuku, savjetovanja, komunikaciju s javnošću i zagovaranje. Funkcije „zaštite“ mogu se tumačiti kao funkcije kojima se rješavaju i pokušavaju spriječiti konkretni slučajevi kršenja ljudskih prava. Te funkcije uključuju praćenje, ispitivanje, istragu i izvještavanje o kršenju ljudskih prava te mogu uključivati rješavanje pojedinačnih žalbi.

Promocija i zaštita nisu samo funkcije već i odgovornosti, pri čemu oboje podrazumijevaju široko područje odgovornosti koje zahtijeva korištenje velikog broja funkcija NHRI-ja. U dužnost promocije i dužnost zaštite može biti uključen veći broj funkcija navedenih u Pariškim principima:

⁸ ICC SCA, Izvještaj i preporuke sa sjednice SCA, Ženeva, 16-18. novembar 2009, paragraf 3.1, dostupno na http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/2009_November%20SCA%20REPORT.pdf

⁹ Zakon o zabrani diskriminacije (2009, 2016), član 7.

¹⁰ Zakon o IHRO BiH, član 1.

¹¹ Zakon o IHRO BiH, član 2.

¹² Zakon o IHRO BiH, član 15(1).

¹³ ICC-SCA (2013), str. 9. Opća zapažanja. http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20observations%201/Generalobservations_adopted%2006.03.2017_EN.pdf

- analiza zakona i preporuke upućene vladi i parlamentu i ostalim državnim institucijama, privatnim organizacijama i civilnom društvu
- intervencija u sudskim postupcima
- podsticanje ratifikacije međunarodnih ugovora o ljudskim pravima
- saradnja sa domaćim i međunarodnim organizacijama koje rade u području ljudskih prava
- edukacija i podizanje svijesti o ljudskim pravima.¹⁴

Dužnost zaštite je obično vezana za rad na pojedinačim slučajevima – žalbama i istragama – ali također podrazumijeva i funkcije praćenja, kao što je obilazak mjesta gdje borave osobe lišene slobode. Time se nastoje istražiti i identificirati kršenja koja

- su se već dogodila, a potom osigurati pravni lijek žrtvama;
- se trenutno događaju i zaustaviti ih;
- bi se neposredno ili ubrzo mogla dogoditi i spriječiti ih.

Da bi se ljudska prava u potpunosti osigurala, potrebno je sveobuhvatno djelovanje na njihovoj promociji i zaštiti. To znači da je promocija neophodna za promjenu stavova i ponašanja. Konačno, ovaj inkluzivni pristup ljudskim pravima naglašava univerzalnu i međuzavisnu prirodu ljudskih prava.

Kod NHRI-ja „nadležnosti za promociju i zaštitu ljudskih prava moraju biti što šire“. Pariški principi ne definiraju ljudska prava niti ograničavaju definiciju ljudskih prava. Stoga se ovom terminu mora pripisuje njegovo uobičajeno značenje u međunarodnom pravu i tumači se kao sva prava priznata kao ljudska prava u skladu sa međunarodnim pravom. NHRI-ji ne bi trebali svoje nadležnosti ograničiti samo na neka ljudska prava ili na ona ljudska prava koja su priznata ili definirana u njihovoj zemlji. Najšira moguća nadležnost za ljudska prava koju propisuju Pariški principi obuhvata sva međunarodno priznata ljudska prava.

Često se čuje argument da bi nadležnost NHRI-ja trebala pokrivati samo one instrumente zaštite ljudskih prava koje je data država potpisala. Međutim, ovaj argument ne prepoznaje značaj međunarodnog običajnog prava, kao ni nadležnost NHRI-ja da promoviraju poštovanje ljudskih prava, uključujući i kroz zagovaranje ratifikacije ili pristupanja instrumenatima zaštite ljudskih prava koje država još uvijek nije potpisala.

¹⁴ A Manual on Human Rights Institutions. Poglavlje 10. Jahan Sinthia

Za veliki broj NHRI-ja svakodnevni zahtjevi zaštite mogu biti preveliki. Opasnost leži u tome da njihovi resursi budu potpuno angažirani na rješavanju konkretnih slučajeva kršenja i prijetnji od kršenja ljudskih prava. Može se dogoditi da nemaju dovoljno resursa za neko šire djelovanje i rad na izradi i realizaciji strategija za ostvarivanje ljudskih prava. Tačno je da se promotivne aktivnosti NHRI, uključujući i institucije ombudsmana, ponekad „smatraju sporednim i da se za njih planira manje obuka i manje resursa“. Ipak, treba imati na umu da „zapravo, uspjeh NHRI institucije – ako ne i njen dugoročni opstanak – zavisi od njene sposobnosti rada sa medijima, plasiranja svoje priče u javnost i efektivnog informiranja o njenom radu. To zahtijeva ozbiljan pristup planiranju, osiguravanju resursa i osoblja za promotivne aktivnosti“.¹⁵ Stoga se dužnosti promocije mora posvetiti ista pažnja i prioritet kao i dužnosti zaštite.

KRATKO PREDSTAVLJANJE INSTITUCIJE OMBUDSMANA BiH

IHRO BiH je nezavisna institucija zadužena za zaštitu prava fizičkih i pravnih osoba kako je zajamčeno Ustavom BiH i međunarodnim sporazumima koji se nalaze u dodatku Ustava.

Osnova za rad i funkcioniranje Institucije ombudsmana BiH sadržana je u Aneksu IV i VI Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini potpisanog 14. decembra 1995. godine, a na osnovu pomenutih dokumenata institucija je počela sa radom 1996. godine.

U skladu sa Aneksom VI Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, Ombudsman BiH i Dom za ljudska prava činili su Komisiju za ljudska prava BiH koja je smatrala da demokratija i ljudska prava predstavljaju faktore za razvoj društva, preduslove za uspostavljanje strukture i mehanizama države koji vode ka međunarodnoj integraciji. Trenutno, IHRO BiH funkcionira u skladu sa Ustavom BiH i Zakonom o Ombudsmanu BiH koji garantira nezavisnost i infrastrukturni okvir za institucionalnu zaštitu i promociju ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Prvi zakon o IHRO-u BiH usvojen je 2000. godine. Novi zakon je usvojen 2002. i potom izmijenjen 2004. i 2006. godine. Zakonom su definirana ovlaštenja i nadležnosti Ombudsmana te procedure praćenja rada organa i institucija na osnovu navoda žalbi ili po službenoj dužnosti, kao i ostala bitna pitanja vezana za funkcioniranje Institucije.

¹⁵ UNDP-OHCHR Toolkit for collaboration with National Human Rights Institutions, UNDP i OHCHR (2010), str.148

Prema Zakonu o Instituciji ombudsmana za ljudska prava BiH sjedište Institucije je u Banjaluci, sa područnim uredima u Sarajevu, Mostaru i Brčkom. Prepoznajući značaj svog prisustva u zajednici, ombudsmeni su otvorili i terenski ured u Livnu. Zahvaljujući podršci lokalne zajednice, Institucija je uvela i uredovne dane u Tuzli, a uz podršku Misije OSCE-a u BiH (OSCE) prisutna je i u sljedećim zajednicama: Glamoč, Drvar i Grahovo. Tokom 2016. godine, uz podršku gradonačelnika Bijeljine i OSCE-a, uredovni dani uvedeni su i u Bijeljini, Bihaću i Doboju.

Trenutno IHRO BiH postupa prvenstveno na osnovu žalbi pojedinaca ili na vlastitu inicijativu. Tokom 2016. godine zabilježen je 11.981 kontakt sa pojedincima, bilo kroz direktne razgovore, ili telefonskim putem i putem elektronske pošte. U posljednjih nekoliko godina prisutan je određeni konstantni priliv žalbi. Na primjer, u 2016. godini primljeno je 2.977 žalbi, što predstavlja blagi porast u odnosu na 2015. kada je Institucije primila 2.966 žalbi. Većina žalbi odnosi se na građanska i politička prava (1.718, odnosno 57,7%), ekonomska, socijalna i kulturna prava (738), prava zatvorenika i pritvorenika (168), diskriminaciju (152), prava djeteta (139), kršenje prava osoba sa invaliditetom (53) i prava nacionalnih i vjerskih manjina (9)¹⁶.

U februaru 2016. godine, ombudsmeni su usvojili Strategiju djelovanja Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH za period 2016-2021. („Strategija“)¹⁷.

Strategijom su definirani ciljevi i prioriteti koje je potrebno ostvariti kako bi se unaprijedilo stanje ljudskih prava i osnovnih sloboda u BiH kroz djelovanje IHRO-a BiH, a to su:

- jačanje kapaciteta Institucije ombudsmana;
- efikasna zaštita i promocija ljudskih prava;
- saradnja sa vladinim institucijama i organima na svim nivoima u BiH;
- međunarodna i institucionalna saradnja, saradnja s nevladinim organizacijama i sa pojedincima;
- saradnja s medijima te saradnja s akademskom zajednicom.

NADLEŽNOSTI, GLAVNE FUNKCIJE I DUŽNOSTI OMBUDSMANA

¹⁶ Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH, str. 10.

¹⁷ Strategija djelovanja Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine za period 2016-2021, str. 6-7, Banja Luka, februar 2016.

U skladu sa Strategijom djelovanja prioriteta ombudsmana su:

- Djelovanje po podnesenim žalbama ili *ex officio* u slučajevima koji se odnose na slabo funkcioniranje ili povrede ljudskih prava i sloboda počinjene od bilo kojeg organa vlasti, a mogu preduzimati i opće istrage, te donositi pojedinačne i/ili opće preporuke;
- Usvajanje posebnih procedura za prijem i rješavanje žalbi koje podnesu djeca, pripadnici manjina i osobe sa invaliditetom;
- Provođenje istraga u svim žalbama u vezi sa slabim funkcioniranjem pravosudnog sistema ili nepravilnim procesuiranjem pojedinačnih predmeta i donošenje preporuka za odgovarajuće pojedinačne ili opće mjere, s tim da se Institucija neće miješati u proces odlučivanja sudova, ali može pokrenuti sudske postupke ili intervenirati u toku postupka koji se vodi, kada god ustanovi da je takva aktivnost neophodna pri obavljanju svojih dužnosti;
- Osiguranje primjene domaćeg i međunarodnog okvira ljudskih prava;
- Osiguranje jednakosti svih pojedinaca i eliminacija svih oblika diskriminacije;
- Praćenje primjene Zakona o slobodi pristupa informacijama;
- Informiranje javnosti o ljudskim pravima putem medija i edukacijom;
- Publiciranje obavještenja, mišljenja, preporuka, prijedloga i svojih izvještaja;
- Iniciranje izmjene i donošenja zakona i podzakonskih akata s ciljem njihovog usklađivanja s međunarodnim standardima ljudskih prava, te osiguranje unapređenja ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- Pripremanje godišnjih, periodičnih i specijalnih izvještaja i drugih informacija o stanju ljudskih prava i osnovnih sloboda;

U okviru svojih nadležnosti, ombudsmani **djeluju reaktivno**: radeći na žalbama koje podnesu pojedinci ili po službenoj dužnosti, na vlastitu inicijativu, kada god utvrde postojanje kršenja ljudskih prava, **ili proaktivno**: kroz lobiranje za uvođenje standarda ljudskih prava, prvenstveno u vezi sa instrumentima ljudskih prava koje je BiH ratificirala.

I proaktivne i reaktivne funkcije Ombudsmana zahtijevaju da institucija bude tako organizirana da osigura svoju vidljivost, pristupačnost građanima i efikasnost. Kada je riječ o efikasnosti, važno je razlikovati efikasnost u rješavanju žalbi i efikasnost u uživanju prava pojedinaca u slučajevima kada

Ombudsman utvrdi kršenje njihovih prava i izda odgovarajuće preporuke odgovornom organu da postojeću situaciju ispravi.

- Efikasnost u prvom slučaju zahtijeva da Ombudsman bude što otvoreniji prema pojedincima, da njihove žalbe rješava u što kraćem roku, da im omogući da žalbe podnesu u pismenoj formi, elektronski ili putem direktnih kontakata sa osobljem Ombudsmana, uključujući i prilikom njihovih odlazaka na teren.
- Efikasnost u drugom slučaju podrazumijeva sveobuhvatne sposobnosti i djelovanje kako na promociji tako i na zaštiti ljudskih prava. To je mandat, odnosno osnovna nadležnost IHRO-a, kao i svih NHRI-ja općenito. Te dužnosti direktno odgovaraju obavezi države u skladu sa međunarodnim pravom o ljudskim pravima da poštuje, štiti i ispunjava sva ljudska prava – građanska, kulturna, ekonomska, politička i socijalna u saradnji sa svim domaćim i međunarodnim organima i institucijama uključenim u zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu sa Ustavom i odgovarajućim zakonima.

KOMPARATIVNA ANALIZA: POLOŽAJ INSTITUCIJE I NJENA ULOGA MEĐU DRŽAVNIM ORGANIMA

UVOD I KOMPARATIVNI PRISTUP

S obzirom da je IHRO BiH ombudsman za ljudska prava, komparativna analiza zagovaračke dimenzije rada NHRI-ja, uključujući promociju i zaštitu ljudskih prava, fokusirana je na slične institucije sa složenim nadležnostima. Vrste NHRI-ja u Evropi se razlikuju, mada se ombudsman za ljudska prava sve više pojavljuje kao model. Rješavaju pojedinačne žalbe, što je nadležnost karakteristična za klasičnog ombudsmana, ali također imaju i šire nadležnosti i odgovarajući niz aktivnosti, uključujući zagovaranje i promociju.

Stoga je važno analizirati način na koji slične institucije sa sličnim nadležnostima organiziraju i provode široke funkcije zagovaranja, uključujući javne kampanje. Fokusiranje na slične institucije sa jednom nadležnošću ili sa izričito ili više istaknutom promotivnom nadležnošću ne bi bilo korisno ni relevantno za IHRO BiH. Glavni cilj poređenja u ovom smislu jeste da se vidi kako slične institucije sa sličnim složenim nadležnostima organiziraju svoje funkcije, a kako bi se utvrdile najbolje prakse ili barem obećavajuće prakse u vezi sa vršenjem nadležnosti vezanih za promociju. Stoga komisije za ljudska prava i instituti za ljudska prava, koji se fokusiraju na promociju, edukaciju, praćenje i istraživanje, kao i tematske i institucije za ljudska prava na nižim nivoima, nisu uključeni u ovu komparativnu analizu.¹⁸

Prilikom odabira predmeta za analizu, autori su se opredijelili za kombinaciju institucija ombudsmana za ljudska prava koje djeluju u novim demokratijama u istočnoj Evropi i onih koje djeluju u već odavno etabliranim demokratijama Zapadne Evrope. Također su uključene institucije ombudsmana za ljudska prava iz regije (Srbija i Hrvatska) kako bi se obuhvatila i perspektiva zemalja i institucija koje dijele sličan historijski razvoj, tranzicijske izazove i društveni kontekst.

¹⁸ Detaljnije o različitim vrstama NHRI vidi npr. Linda C. Reif, "The Shifting Boundaries of NHRI Definition in the International System", in Ryan Goodman and Thomas Pegram, eds., *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, (New York: Cambridge University Press, 2012) 52

Komparativni dio izvještaja najviše se oslanja na informacije i dokumente dostupne na web stranicama analiziranih institucija ombudsmana. Uvid u relevantni zakonski okvir također se oslanjao na ono što je bilo dostupno na web stranicama obuhvaćenih institucija ombudsmana. Nadalje, analizirani su i relevantni medijski izvještaji o radu obuhvaćenih institucija. U nekim slučajevima je došlo do problema zbog jezičke barijere, s obzirom na to da su informacije i dokumenti relevantni za istraživanje bili dostupni samo na službenom jeziku date institucije.

SLOŽENE NADLEŽNOSTI IHRO

Općenito govoreći, institucija ombudsmana za ljudska prava ima određeni skup zajedničkih karakteristika: „bira je zakonodavno tijelo, ima izričitu nadležnost vezanu za ljudska prava u kombinaciji sa nadzorom administrativne pravičnosti i zakonitosti te, u nekim slučajevima, ima nadležnost nad političkom odgovornošću u pitanjima vezanim za korupciju i praćenje izbora. Institucija se također može aktivno baviti istraživanjima politika ljudskih prava, savjetovanjem, dokumentiranjem i edukacijom. Ovlaštenja za provođenje istraga i upućivanje predmeta na sud također su uobičajena u ovoj grupi, mada su tužiteljske ovlasti i nadležnost nad privatnim subjektima i akterima rijetke“.¹⁹

Kako su svi analizirani NHRI-ji zapravo IHRO-i, svi rade na rješavanju pojedinačnih žalbi. njihove dodatne funkcije i nadležnosti donekle se razlikuju. Prva zajednička karakteristika je to da obično imaju nadležnost da predlažu usvajanje zakona, propisa i politika, a zagovaranje je metod koji bi trebali koristiti u cilju promocije praktične realizacije predloženih izmjena. Iz tog razloga je ključno da IHRO-i svoj rad prošire i van okvira postupanja po pojedinačnim žalbama.

Kako neki eksperti uvjerljivo ističu, posmatrajući rad institucija ombudsmana u Srednjoj i Istočnoj Evropi, najefektivnije institucije koriste žalbe „kao pokazatelje postojanja sistemskih problema, a ne kao niz pojedinačnih problema koje treba rješavati izolirano.“²⁰ Tako na primjer, Ombudsman u Češkoj ima izričitu nadležnost da nadležnim organima predloži usvajanje, izmjenu ili ukidanje

¹⁹ Thomas Pegram, „Diffusion Across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions“, 32:3 Human Rights Quarterly (2010) 729, at 736.

²⁰ Richard Carver, „National Human Rights Institutions in Central and Eastern Europe: The Ombudsman as Agent of International Law“, in Ryan Goodman and Thomas Pegram, eds., *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, (New York: Cambridge University Press, 2012) 181, at 209

određenog zakonskog ili internog propisa. Ta nadležnost je dodatno ojačana obavezom organa da na takav prijedlog odgovore u roku od 60 dana.²¹

Ombudsman u Španiji ima slična ovlaštenja, ali izgleda da konkretni rok za djelovanje ili odgovor na te prijedloge (30 dana) važi samo za javnu upravu.²² Prema Ombudsmanu Srbije, IHRO kao specifičan „zakonodavni akter“ svoje pravo zakonodavne inicijative koristi pod dva kumulativno ispunjena uslova:

(1) kada je to neophodno da se tekst zakona ili prijedloga zakona izmijeni ili dopuni kako bi se osiguralo potpuno i neometano ostvarivanje zagwarantiranih prava pojedinaca; i

(2) kada drugi ovlašteni predlagač zakona (najčešće Vlada) ne koristi svoju zakonodavnu inicijativu na način da osigura poštovanje, ostvarivanje, zaštitu i unapređenje prava pojedinaca, a prijeti šteta od kašnjenja (odlaganja procedure, usljed čega pojedinci podliježu opasnosti da će zbog neaktivnosti zakonodavaca pretrpjeti povrede).²³

Drugi element od interesa jeste pitanje promotivne nadležnosti IHRO. Svakako je indikativno da promotivna dimenzija često nije izričito propisana zakonima kojima se regulira rad posmatranih IHRO, iako je prisutna u praksi većine posmatranih institucija. Zakon o Pučkom pravobranitelju Hrvatske je rijedak primjer po tome što promociju obrađuje u zasebnom članu uz specificiranje aktivnosti – kao što su praćenje stanja, podizanje svijesti, istraživačko-analitička djelatnost, informiranje javnosti, saradnja sa organizacijama civilnog društva i drugim akterima, kao i poticanje usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim i evropskim standardima – koje čine dio promotivne funkcije Institucije.

Čak i kada je općenito predviđena uporedo sa zaštitom ljudskih prava, promocija nije detaljno obrađena uz nabrojavanje specifičnih aktivnosti ili nadležnosti.²⁴ Stoga su promotivne aktivnosti koje većina posmatranih IHRO-a provodi u određenoj mjeri često rezultat kreativnog tumačenja njihovih nadležnosti, a ne specifičnih i detaljnih zakonskih odredbi. Razlog tome je svakako činjenica da postoji više faktora koji definiraju prirodu i područje promotivnih nadležnosti NHRI-ja u praksi:

²¹ Češka Republika, Zakon o javnom zaštitniku prava (1999), čl. 22.

²² Član 30(1) Organskog zakona 3/1981o Ombudsmanu (izmijenjen 1992).

²³ Zaštitnik građana Srbije, Godišnji izveštaj za 2014. godinu, str. 241.

²⁴ Vidi npr. Zakon o Ombudsmanu Austrije (1982), poglavlje III, dostupno na http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/974v3/AOB_Ombudsman_Act.pdf

„raspon i obim mogućih promotivnih aktivnosti ograničen je samo nadležnošću i organizacijom, kao i kreativnošću same institucije i njenog osoblja te raspoloživim finansijskim sredstvima.“²⁵

Po pravilu, međutim, u slučajevima kada NHRI djeluje i kao institucija za zaštitu od diskriminacije, specifična nadležnost u području zaštite od diskriminacije izričito uključuje i promociju jednakog postupanja, istraživanje i praćenje, edukaciju i izvještavanje.²⁶ U Francuskoj, na primjer, Odjel za promociju u okviru Institucije ombudsmana zadužen je za promociju jednakosti i pristupa pravima. U Grčkoj je misija Institucije ombudsmana da „posreduje između pojedinaca i javnih službi ... u cilju zaštite prava pojedinca ...“.

Ipak, čini se da je ta formula koja uključuje i zaštitu i promociju prava ograničena na područje prava djeteta.²⁷ U Poljskoj je kompletan zakonski okvir vezan za Komesara za ljudska prava fokusiran na dimenziju zaštite, ali su njegove nadležnosti u području jednakog postupanja i zabrane diskriminacije dodatno ojačane. U tom području Komesar može vršiti „analizu i praćenje te podržavati jednako postupanje prema svim pojedincima“ i provoditi istraživanja vezana za diskriminaciju, pored objavljivanja izvještaja i davanja preporuka u cilju rješavanja identificiranih problema koji se odnose na diskriminaciju.²⁸

ULOGE I ODGOVORNOSTI U ODNOSU NA DRUGE INSTITUCIJE I AGENCIJE

Većina posmatranih institucija ima slične procedure imenovanja. Ombudsmane imenuju parlamenti, ponekad uz učešće drugih institucija ili organa u toj proceduri (npr. u Češkoj Republici, predsjednik predlaže dva od četiri kandidata za to mjesto). U Francuskoj, koja je jedan od rijetkih izuzetaka, ombudsmana imenuje Vlada.²⁹

Odnos IHRO-a sa državnim tijelima također je sličan. Obično za svoj rad odgovaraju parlamentima. Ta odgovornost je obično formalizirana kroz obavezu IHRO-a da parlamentima podnose godišnje izvještaje o svom radu. Takav je slučaj u Francuskoj, na primjer, gdje Institucija ombudsmana podnosi odvojene godišnje izvještaje o svom radu, posebno o pravima djeteta, a može također podnositi i druge izvještaje predsjedniku i predsjedavajućim dva doma parlamenta.³⁰ U Grčkoj IHRO podnosi godišnji izvještaj Parlamentu – „u kojem obrazlaže rad organa, predstavlja najvažnije

²⁵ UNDP-OHCHR Toolkit for collaboration with National Human Rights Institutions, UNDP and OHCHR (2010), str. 49.

²⁶ Češka Republika, Zakon o Javnom zaštitniku prava (1999), čl. 22

²⁷ Zakon br. 3094/2003, član 1.1.

²⁸ Zakon o Komesaru za ljudska prava Poljske, član 17b.

²⁹ LOI organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, član 1.

³⁰ Loi organique, član 36.

predmete te formulira preporuke za unapređenje javnih službi i usvajanje neophodnih zakonskih ili regulatornih mjera³¹ – o kojem se potom raspravlja i koji se objavljuje u posebnom izdanju službenog glasnika.

Za razliku od toga, „o pitanjima od posebnog značaja, naročito o predmetima u kojima je preduzeta istraga po službenoj dužnosti“³² pripremaju se sepcijalni izvještaji i podnose premijeru i predsjedavajućem Parlamenta, a potom prosljeđuju nadležnom ministarstvu (Propisi o Ombudsmanu, član 3.5).

Godišnji izvještaji igraju bitnu ulogu u osiguravanju odgovornosti IHRO-a prema parlamentu, a doprinose i demokratskoj kontroli javne administracije od strane parlamneta.³³ Često su predmet žustre rasprave u parlamentima, ali se uglavnom shvataju ozbiljno i bivaju usvojeni. U Hrvatskoj se, na primjer, u parlamentarnim debatama često kritizira rad Institucije ombudsmana, njena metodologija i nalazi, ali usvajanje godišnjeg izvještaja se nikada ne dovodi u pitanje. Međutim, ovaj odnos, mada teoretski jasan i smislen, može postati problematičan u praksi. Na primjer, u Srbiji je Parlament u nekoliko uzastopnih godina odbio da razmatra i usvoji godišnji izvještaj Institucije ombudsmana.³⁴

Pored ove obaveze, IHRO uglavnom ima ovlaštenja da parlamentu uputi različite preporuke. U Portugalu se, na primjer, te preporuke objavljuju u službenom glasniku državnog parlamenta, odnosno parlamenata autonomnih regija (član 20.5). Interakcija i saradnja sa parlamentom je u nekim slučajevima dodatno ojačana. Na primjer, u skladu sa zakonskim okvirom, Institucije ombudsmana i u Portugalu i u Hrvatskoj mogu učestvovati u radu parlamentarnih komisija kada se one bave pitanjima koja su u nadležnosti IHRO-a.

Kao što je prethodno rečeno, institucije ombudsmana obično imaju nadležnost da vrše reviziju zakona, predlažu usvajanje novih zakona ili izmjenu postojećih. To je slučaj sa Odborom ombudsmana Austrije, na primjer. Zakonom je također predviđeno da Odbor sarađuje sa naučnim i akademskim ustanovama i školama te drugim obrazovnim ustanovama.³⁵ Ombudsmani Hrvatske također mogu djelovati i izvan okvira institucionalne saradnje i tražiti pomoć naučnika, stručnjaka i

³¹ Propisi o Ombudsmanu, Predsjednički ukaz br. 273, član 7.1, dostupno na <https://www.synigoros.gr/?i=stp.en.pd273>,

³² Propisi o Ombudsmanu, Predsjednički ukaz br. 273, član 7.6.

³³ Gabriëlle Kucsko - Stadlmayer, ed., *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realization of an Idea* (Wien: Springer-Verlag, 2008) str. 48.

³⁴ Vidi npr. „Zaštitnik građana: Skupština treću godinu ne razmatra izveštaj“, Danas Online, 16. juni 2017, dostupno na <https://www.danas.rs/drustvo/zastitnik-gradjana-skupstina-trecu-godinu-ne-razmatra-izvestaj/>.

³⁵ Zakon o Ombudsmanu (1982), član 7.

ustanova u izvršavanju svojih dužnosti, a to je izričito propisano odgovarajućim zakonom (član 7.5 Zakona o Pučkom pravobranitelju).

Što se tiče odnosa IHRO-a sa izvršnom granom vlasti, može se primijetiti da odgovarajući zakonski okviri posmatranih zemalja rijetko sadrže detaljne odredbe vezane za ovo pitanje. Odredba koja se obično javlja u zakonima kojima se regulira rad IHRO-a propisuje da su vlada i ministarstva isključeni iz nadležnosti Ombudsmana tako IHRO ne nadzire rad vlade, odnosno vladi ne daje instrukcije. Zakon o Pučkom pravobranitelju, na primjer, propisuje da Pučki pravobranitelj može Vladi ukazati na potrebu donošenja određenih zakona, podzakonskih propisa ili politika, te da Institucija učestvuje u postupku izrade nacrt propisa iz svog djelokruga (član 18). Naravno, ti zakoni obično sadrže odredbu o institucionalnoj, finansijskoj, ličnoj ili čak i administrativnoj nezavisnosti IHRO-a (npr. Zakon o Ombudsmanu Portugala, član 40.2), a te odredbe su obavezujuće za vladu i za izvršnu vlast kao i za sve ostale institucije. Ipak, nisu nađene detaljne odredbe o mehanizmima kojima bi se u praksi osigurala nezavisnost IHRO-a od vlade.

Što se tiče odnosa NHRI-ja sa sudovima, zakoni koji su konsultirani često strogo razdvajaju rad ombudsmana s jedne i sudova s druge strane. To je općenito u skladu sa određenim međunarodnim standardima u kojima se kaže da se NHRI-ji ne bi trebali miješati u rad pravosuđa.³⁶ Takav je slučaj, na primjer, sa Ombudsmanom Češke, koji se, kako je izričito propisano zakonom, ne može miješati u rad sudova **osim u predmetima koji uključuju kašnjenje u postupku ili neprimjereno ponašanje sudije.**

Međutim, to Ombudsmana ne sprečava da u relevantnim predmetima podnese podnesak Ustavnom sudu. U Francuskoj se Ombudsman također ne može miješati u rad sudova, ali se može pojaviti u svojstvu *amicus curiae* na zahtjev strana u sporu.³⁷ U Španiji, Ombudsman može Ustavnom sudu podnijeti zahtjev za pokretanje postupka ocjene ustavnosti i zahtjeve kojima se traži pravni lijek u pojedinačnim predmetima.³⁸ Ombudsman Portugala ima istu nadležnost pokretanja postupka pred Ustavnim sudom (član 20.3), kao i Komesar za ljudska prava Poljske (član 191.1 Ustava Poljske) te Pučki pravobranitelj Hrvatske (član 6.2 Zakona o Pučkom pravobranitelju).

³⁶ Vidi npr. Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, Preporuka 1615 (Institucija ombudsmana), 8. septembar 2003, paragraf 6 („Skupština smatra da ombudsmani trebaju imati strogo ograničena ovlaštenja za nadzor rada sudova.“).

³⁷ Loi organique, član 33.

³⁸ Član 29. Organskog zakona 3/1981o Ombudsmanu (izmijenjen 1992).

Relevantnim zakonima se također najčešće propisuje dužnost svih organizacija i institucija da sarađuju sa IHRO-om, a osoblju IHRO-a daje ovlaštenje da ulazi u prostorije organa za potrebe vršenja provjera (npr. Češka, Španija, Francuska). Odbijanje saradnje sa IHRO-om obično uzrokuje sankcije. Npr. u Grčkoj „odbijanje javnog zvaničnika da sarađuje sa Ombudsmanom tokom istrage predstavlja disciplinski prekršaj povrede dužnosti i može biti razlog za njihovu smjenu.“³⁹

U većini slučajeva, zakoni propisuju obavezu postupanja po preporukama ombudsmana. U Portugalu, na primjer, institucija kojoj je preporuka upućena ima 60 dana da odgovori na tu preporuku i dostavi svoje mišljenje o datom pitanju. Razlozi za nepostupanje po preporuci moraju biti uredno obrazloženi. Ukoliko institucija odbije da sarađuje ili da postupi u skladu sa preporukom, IHRO Portugala može o tome obavijestiti Parlament (član 38).

STRATEGIJA KOMUNIKACIJE

Na osnovu analize raspoloživih dokumenata IHRO-a može se zaključiti da većina njih nema strategiju komunikacije. Jedini izuzetak je Ombudsman Norveške sa svojim prilično konciznim strateškim dokumentom za period 2016-2019.⁴⁰ Indikativno je, na primjer, da u slučaju Ombudsmana Češke, strateški dokument za period 2016-2021. ne utvrđuje komunikaciju, promociju i zagovaranje kao razvojne prioritete.⁴¹ U strateškom dokumentu Pučkog pravobranitelja Hrvatske za period 2017-2019, s druge strane, značajna pažnja posvećena je povećanju vidljivosti Institucije te se izrada nove strategije komunikacije navodi kao jedna od aktivnosti koju treba preduzeti za ostvarivanje tog cilja. Međutim, u nekim slučajevima komunikacija je zakonom definirana kao obaveza IHRO-a. Zakon o Pučkom pravobranitelju Hrvatske, na primjer, propisuje obavezu Institucije da obavještava javnost o svom radu i uočenim pojavama povreda ljudskih prava i sloboda (član 19).

INFRASTRUKTURA ZA PROMOCIJU/ZAGOVARANJE

Na osnovu analize organizacijskih šema i internih propisa obuhvaćenih IHRO-a može se zaključiti da su posebni odjeli ili službe zadužene za promociju i zagovaranje prije izuzetak nego pravilo. U Španiji je relevantnim zakonom predviđeno postojanje Odjela za interne poslove, studije, dokumentaciju i publikacije, u čijem sastavu se nalazi i Ured za informiranje, u okviru Generalnog sekretarijata

³⁹ Zakon br. 3094/2003, član 4.10

⁴⁰ <https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2017/03/Kommunikasjonsstrategi-2016-2019.pdf>

⁴¹ https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Kancelar/Strategy_2016-2021_EN.pdf

Institucije ombudsmana.⁴² Pored toga, postoji i zaseban Odjel za komunikaciju, koji ima samo dva uposlenika.⁴³ Međutim, uprkos naizgled ograničenim ljudskim resursima povećanim promociji, ostvarili su značajno prisustvo u medijima (u 2016. godini pominjani su preko 35.000 puta u različitim medijima), što uglavnom pripisuju velikoj upotrebi saopćenja za javnost (izdali su oko 100 saopćenja za javnost u 2016. godini) i različitim informacijama koje objavljuju na svojoj web stranici, uključujući efektivne i kratke „priče o uspjehu“⁴⁴. Francuski Ombudsman također ima poseban odjel koji je zadužen za promociju prava sa naglaskom na promociji jednakosti i ostvarivanju prava. Pored toga, postoji i poseban odjel koji je zadužen za pitanja institucionalnih reformi, ocjenu javnih aktivnosti, dokumentaciju, studije i istraživanja.⁴⁵

U okviru Institucije ombudsmana Grčke postoji odjel za komunikaciju i međunarodne odnose u kojem rade četiri osobe (od ukupnog broja od oko 100 uposlenika), bez istraživača ili stručnjaka za politike i zagovaranje⁴⁶ - što je, čini se, uobičajeno i u drugim posmatranim IHRO-ima. Međutim, Pučki pravobranitelj Hrvatske ima poseban odjel koji je zadužen za komunikaciju, saradnju i promociju ljudskih prava i obavlja važne i složene poslove kao što su izrada komentara i mišljenja o nacrtima zakona i podzakonskih akata, praćenje i istraživanje, odnosi sa medijima, edukacija u području ljudskih prava, organiziranje javnih skupova, saradnja sa domaćim akterima i međunarodna saradnja.⁴⁷

AKTIVNOSTI ZAGOVARANJA/PROMOCIJE U PRAKSI

Neki od posmatranih IHRO-ova imaju djelotvornu i inovativnu praksu komunikacije i promocije, kao i niz instrumenata koje u tu svrhu koriste. Na osnovu opažanja identificiran je skup dobrih i obećavajućih praksi.

Godišnji i specijalni izvještaji

⁴² Propisi o organizaciji i radu Ombudsmana, 18. april 1983, član 24. i 26.

⁴³ <https://www.defensordelpueblo.es/transparencia/informacion-institucional-y-organizativa/estructura/organigrama/>

⁴⁴ Ombudsman Španije, Sažetak godišnjeg izvještaja za 2016, dostupno na https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/Summary_annual_report_2016.pdf, p. 33.

⁴⁵ Vidi organizacijsku šemu Institucije ombudsmana Francuske, dostupno na <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/reglement-interieur-ddd-annexe-01-bis.pdf>

⁴⁶ Propisi o Ombudsmanu, Predsjednički ukaz br. 273, član 11.

⁴⁷ Poslovnik Pučkog pravobranitelja Hrvatske, Službeni list 99/13, član 11.

Općenito je uočeno da većina godišnjih izvještaja NHRI-ja sadrži informacije o radu institucije tokom godine. U tom smislu se u tim izvještajima govori o obimu posla tokom date godine, provedenim istragama i ispitivanjima te o broju i prirodi zaprimljenih i rješavanih žalbi. U tim izvještajima se također obično opisuju i druge aktivnosti institucije, kao što su organizirani javni skupovi i obuke i provedene studije. Međutim, „mnoge institucije idu i dalje od toga i ove izvještaje koriste kao instrument za edukaciju i zagovaranje. To se može postići, na primjer, uključivanjem sadržajnih komentara o stanju ljudskih prava u zemlji, odgovoru ili izostanku odgovora vlade na preporuke institucije, uključujući i preporuke proistekle iz istraga povodom zaprimljenih žalbi, kao i rezultata provedenih specijalnih studija ili analiza.“⁴⁸

Godišnji izvještaji (kao i specijalni izvještaji NHRI-ja) smatraju se važnim instrumentima za zagovaranje i promociju s obzirom na to da često sadrže preporuke određenim relevantnim akterima u vezi sa zakonima ili politikama koje treba usvojiti ili izmijeniti.⁴⁹ Kako to i Linda Reif također navodi, izvještaji IHRO-a mogu se koristiti u višestruke značajne svrhe, uključujući podizanje svijesti o ulozi i funkcijama institucije, unapređenje percepcije javnosti o značaju postojanja takvih institucija, kao i za potrebe uvjeravanja vlasti da izmijene određeni zakon ili politiku.⁵⁰

Štaviše, godišnji izvještaji posmatranih IHRO-a u velikom broju slučajeva ne služe samo da se predstavi broj predmeta i aktivnosti institucije, već se u njima također analizira stanje ljudskih prava i daju preporuke vezane za izmjene zakona i prakse kojim bi se unaprijedilo stanje ljudskih prava u specifičnim područjima. Godišnji izvještaji su naročito prikladni za tu potrebu, s obzirom na to da se objavljuju otprilike u istom periodu godine, što stvara očekivanje i osigurava veliku medijsku pokrivenost.

Ova višenamjenska priroda godišnjih izvještaja možda je najbolje oslikana kroz Zakon o Pučkom pravobranitelju Hrvatske u kojem je propisano da u obavezne elemente godišnjeg izvještaja, *između ostalog*, spadaju i analiza i ocjena ukupnog stanja zaštite ljudskih prava i sloboda, kao i preporuke za otklanjanje sistemskih nedostataka i nepravilnosti koje dovode do povreda ljudskih prava. U praksi Pučkog pravobranitelja Hrvatske dosljedno se primjenjuje ovakva struktura godišnjeg izvještaja. Analiza i ocjena stanja ljudskih prava u različitim područjima koristi veći broj izvora i informacija, dok

⁴⁸ OHCHR, *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities* (United Nations: New York, 2010), str. 70.

⁴⁹ Vidi npr. OHCHR, *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities* (United Nations: New York, 2010), str. 123-124.

⁵⁰ Linda C. Reif, "Transplantation and Adaptation: The Evolution of the Human Rights Ombudsman", 31 Boston College Third World Law Journal (2011) 269 at 307.

pojedinačni predmeti na kojima je Institucija radila služe kao ilustracija nekog šireg problema, nakon čega slijedi niz preporuka.⁵¹

Slično važi i za Ombudsmana Češke, koji kombinira izvještaj o radu sa širom analizom pitanja vezanih za ljudska prava, predlaže prioritete u različitim područjima te daje preporuke nadležnim organima. U izvještaj su također uključene i priče o uspjesima, što doprinosi promociji nadležnosti i uloge Institucije. Ista praksa se također koristi i u specijalnim izvještajima o zaštiti od diskriminacije, koji su vrlo efektivni, vizuelno atraktivni i kombiniraju mnoštvo informacija u različitim odjeljcima (podaci iz Institucije, iz sudova, razne ankete, zakonodavni prioritete, itd.), uključujući i vrlo kreativan odjeljak pod nazivom „tema godine“. Neki stručnjaci smatraju da jedan od velikih izazova proizilazi iz činjenice da je godišnji izvještaj namijenjen raznolikoj publici: parlamentima i drugim organima, medijima, javnosti. Zaista, „to predstavlja izazov: izvještaj mora biti dovoljno stručno napisan da predstavi rad NHRI-ja parlamentu i drugima koji rade u području ljudskih prava, a pritom i dovoljno pristupačan medijima i široj javnosti.“⁵² Stiče se utisak da se Ombudsman Češke dobro nosi sa tim izazovom.

Ostali posmatrani IHRO-i također slijede sličnu šemu, ponekad čak i kada ne postoje izričite zakonske odredbe kojima se to propisuje. Na primjer, Zakonom o Zaštitniku građana Srbije propisano je da se u godišnjem izvještaju navode podaci o aktivnostima ove institucije i uočenim nedostacima u radu organa uprave (član 33). Ova formulacija više podsjeća na klasičnu instituciju ombudsmana nego na ombudsmana za ljudska prava, a ipak godišnji izvještaji obično uključuju i opću ocjenu stanja ljudskih prava u Srbiji.

U Španiji Ombudsman koristi godišnje izvještaje da podsjeti na ključne preporuke date nakon provjera i praćenja na terenu, kao i na one koje su proistekle iz provedenih studija i analiza različitih pitanja vezanih za ljudska prava. Izvještaj Ombudsmana Francuske je također sličan i sadrži niz različitih informacija, opažanja i preporuka, kojima se ističu prioritetna područja djelovanja.

Jedan manji broj institucija u svojim godišnjim izvještajima manje pažnje posvećuje širim, sistemskim pitanjima ljudskih prava u odnosu na predstavljanje svog rada. Ombudsman Grčke u svom godišnjem izvještaju uglavnom detaljno opisuje svoj rad, ali i analizira svoje predmete i rezultate provedenih istraga definirajući tako i ističući trendove i šablone kršenja ljudskih prava u različitim područjima.⁵³ Ombudsman Norveške u svom godišnjem izvještaju „daje opis općeg stanja

⁵¹ Na primjer, godišnjem izvještaj za 2016. godinu sadrži čak 220 takvih preporuka.

⁵² OHCHR, *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities* (United Nations: New York, 2010), str. 70.

⁵³ Vidi npr. godišnji izvještaj za 2016, dostupno na https://www.synhgoros.gr/resources/synhgoros-2016_final_all-web_eng.pdf

u organizaciji, odabranih zakonskih pitanja od javnog interesa, institucija koje su posjećene u prethodnom periodu u sklopu preventivne nadležnosti i bitnih nalaza proisteklih iz tih posjeta.”⁵⁴

Pored toga, Ombudsman Norveške objavljuje godišnje izvještaje o svom preventivnom radu u svojstvu NPM-a. Slično tome, Odbor ombudsmana Austrije objavljuje godišnji izvještaj i specijalni izvještaj o NPM-u, koji izgleda čine skoro sve što objavljuje u pisanoj formi.

S druge strane, Ombudsman Portugala se u svom godišnjem izvještaju uglavnom fokusira na opis svojih aktivnosti tokom date godine, ali sadrži i jedan ilustrativan i prilično opširan dio posvećen predmetima u području osnovnih prava.

Komesar za ljudska prava Poljske koristi godišnji izvještaj kao glavni vid davanja izlaznih informacija, koji je opet uglavnom fokusiran na opis rada, ali u sadržaju tih godišnjih izvještaja vidljiva su dva važna kvaliteta:

1. spremnost da se ide dalje o samog rada na pojedinačnim predmetima i uključi u opširne i aktivne dijaloge o ljudskim pravima sa različitim vladinim akterima i institucijama u cilju unapređenja regulatornog okvira i prakse;
2. potencijal drugih institucionalnih aktera kao saveznika u promotivnim aktivnostima – pošto je, najmanje jednom prilikom, između ostalog, kritikovano nepostojanje promotivnih aktivnosti u nadležnoj instituciji koje bi bile usmjerene na unapređenje učešća žena u javnom životu.⁵⁵

Posebna pažnja posvećuje se predstavljanju aktivnosti u području diskriminacije, rezultata istraživanja na terenu, kao i zaključaka i preporuka u vezi sa mjerama za unapređenje principa jednakog postupanja.⁵⁶

Pored godišnjih izvještaja, koriste se i specijalni tematski izvještaji u različitim oblicima i formatima. U slučaju Javnog zaštitnika prava Češke ovi specijalni izvještaji nazivaju se preporukama, a koriste se samo u području zaštite od diskriminacije. U tom posebnom formatu, „Zaštitnik daje preporuke u kojima se komentiraju konkretne pojave diskriminacije u društvu te se daju savjeti o načinu sprečavanja takvog postupanja.”⁵⁷

⁵⁴ <https://www.sivilombudsmannen.no/en/arsmeldinger-sivilombudsmannen/>

⁵⁵ Vidi Summary of the Report on the Activity of the Commissioner for Human Rights in 2016 with Comments on the Observance of Human and Civil Rights and Freedoms, str. 17-18, dostupno na https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Summary_2016_EN.pdf

⁵⁶ Zakon o Komesaru za ljudska prava Poljske, član 19.1.

⁵⁷ <https://www.ochrance.cz/en/discrimination/recommendations/>

Pored svog godišnjeg izvještaja, Komesar za ljudska prava Poljske objavljuje i godišnji izvještaj o radu Institucije u području jednakog postupanja i poštovanju principa jednakog postupanja u Poljskoj. Ovaj izvještaj se bavi njihovim radom, predmetima i istragama, ali također i predmetima zabrane diskriminacije pred poljskim sudovima te stanjem u području zabrane diskriminacije u Evropi i svijetu, što sve skupa daje jednu korisnu širu perspektivu pitanja jednakosti i zabrane diskriminacije. Čini se da zakon o Ombudsmanu Španije naglasak stavlja na godišnje izvještaje, dok specijalni izvještaji postoje kao mogućnost „kada to ozbiljnost ili hitnost situacije zahtijeva.“⁵⁸ Međutim, Ombudsman Španije uveliko koristi format preporuka i prijedloga nadležnim organima na različitim nivoima „u cilju predlaganja regulatornih izmjena i unapređenja života pojedinaca“. U 2017. godini izdato je 2.175 takvih preporuka.⁵⁹ Ono što je naročito značajno je da se sve te preporuke javno objavljuju na njihovoj web stranici uz navođenje organa kojem su upućene te statusa svake preporuke (ispunjena, u postupku, nije ispunjena). S obzirom na to da svakodnevno nudi tako interesantne informacije o funkcioniranju uprave i poštovanju ljudskih prava u zemlji, ne čudi činjenica da njihova web stranica predstavlja važan izvor informacija te da je, prema njihovim izvještajima, zabilježila skoro milion posjeta u 2016. godini.

U Grčkoj, Ombudsman u prosjeku objavljuje tri do četiri specijalna izvještaja godišnje, uključujući i redovni izvještaj o borbi protiv diskriminacije koji Institucija objavljuje kao nacionalno tijelo za jednakost. Ti izvještaji su uglavnom bazirani na njihovim predmetima, istragama i aktivnostima praćenja stanja te uključuju preporuke i ključna problematična pitanja. Specijalni izvještaji su posvećeni gorućim društvenim pitanjima što se može zaključiti na osnovu činjenice da je više izvještaja u prethodnih nekoliko godina bilo posvećeno ljudskim pravima migranata. Ombudsman Norveške povremeno objavljuje specijalne izvještaje o izabranim istragama koje provodi u vezi sa praksom uprave i vršenjem ovlaštenja.

Ostali instrumenti promocije/zagovaranja

U Francuskoj, Ombudsman Parlamentu dostavlja mišljenja o bitnim temama, uključujući i preporuke vezane za zakonodavne aktivnosti i aktivnosti na izradi politika. Na primjer, u 2017. izdato je 14 takvih mišljenja.

⁵⁸ Član 32(2) Organskog zakona 3/1981 o Ombudsmanu (izmijenjen 1992)

⁵⁹ <https://www.defensordelpueblo.es/en/news/spanish-ombudsman-made-2175-recommendations-suggestions-2017/>

Neke institucije, naročito u Hrvatskoj i Srbiji, koriste i objavljuju mišljenja o nacrtima zakona, podzakonskih akata i politika.

Veliki broj IHRO-a provodi istraživanja, uključujući ankete o različitim temama, npr. u Češkoj i Hrvatskoj – i to uglavnom u vezi sa nadležnostima u području zabrane diskriminacije. Komesar za ljudska prava u Poljskoj također provodi istraživanja i objavljuje studije o pitanjima vezanim za zabranu diskriminacije (na primjer, u 2016. godini objavljena su četiri takva izvještaja). U Španiji, Ombudsman provodi sveobuhvatne studije (često i po nekoliko takvih studija godišnje) čiji se nalazi i preporuke potom obilato koriste u različitim formatima, uključujući i u godišnjim izvještajima i saopćenjima za javnost.

U Francuskoj, Ombudsman provodi redovne ankete o pristupu pravosuđu, barometar percepcije diskriminacije na radnom mjestu (u saradnji sa Međunarodnom organizacijom rada), kao i tematske studije posvećene posebnim temama, od kojih je većina vezana za pitanja diskriminacije. Ombudsman Portugala također provodi istraživanja i objavljuje različite studije, uključujući zbornike radova, mada je ova aktivnost u posljednjih pet godina zapostavljena.

Neki IHRO-ovi, kao što je Ombudsman Norveške, također objavljuju kraće izvještaje o provedenim istragama i izlascima na teren, obično u sklopu svog rada u svojstvu NPM-a. Ti izvještaji se javno objavljuju, kao i većina mišljenja i preporuka u pojedinačnim predmetima, što doprinosi transparentnosti rada Ombudsmana.

Saopćenja za javnost su još jedan tipični format koji neke institucije koriste u velikoj mjeri. Na primjer, Ombudsman Češke koristi saopćenja za javnost kako bi reagirao na određena pitanja vezana za ljudska prava, za objavljivanje nalaza u predmetima od javnog interesa ili da javnost obavijesti o svom radu.⁶⁰ Time postiže vidljivost i prisutnost u medijima te se tako nameće kao važan izvor informacija o bitnim pitanjima.

Ombudsman Portugala također koristi dvomjesečne biltene kako bi javnost upoznao sa svojim radom i kako bi promovirao svoje ključne poruke i zaključke iz predmetnog perioda.⁶¹ Sličan bilten,

⁶⁰ U 2017. godini, na primjer, Ombudsma Češke Republike je objavio 19 saopćenja za javnost, a Ombudsman Norveške u prosjeku objavljuje jedno saopćenje za javnost mjesečno.

⁶¹ Vidi npr. http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Newsletter5SeptemberOctober2017p_ret.pdf

koji se izdaje u impresivnim sedmičnim ili dvosedmičnim intervalima, objavljuje i Komesar za ljudska prava Poljske.

Stiče se utisak da je korištenje različitih formata, pored godišnjih i specijalnih izvještaja, uobičajena praksa u većini posmatranih IHRO-ova. Ombudsman Kipra vjerovatno koristi najširi raspon različitih formata i informacija za objavljivanje od svih posmatranih IHRO-ova: pored godišnjih izvještaja, objavljuje i prijedloge politika, dokumente sa smjernicama o politikama, konsultativne dokumente, kodekse dobre prakse, itd.⁶²

⁶² http://www.ombudsman.gov.cy/ombudsman/ombudsman.nsf/index_en/index_en?OpenDocument

ANALIZA ZAGOVARAČKIH KAPACITETA NHRO

U ocjeni kapaciteta IHRO-a BiH kao prva ulazna tačka uzet je zagovarački potencijal, sa sekundarnim fokusom na omogućavanju promotivnog nivoa. Ocjena kapaciteta odnosi se prvenstveno na zagovaračku funkciju institucije kojom se omogućavaju procesi i procedure za pozicioniranje IHRO-a BiH među javnim tijelima u zemlji te za razvoj zagovaračkog odgovora na specifične i opće probleme vezane za ljudska prava.

U ocjeni kapaciteta korišten je kvalitativni pristup istraživanju uz kombinaciju različitih metoda prikupljanja i analize podataka. Ocjena kapaciteta IHRO-a BiH zasnovana je na tri glavna izvora informacija:

- Razgovori o samoprocjeni (SA);
- Analiza dokumentacije (pravnih akata, internih pravila i strateških planskih dokumenata);
- Direktni razgovori sa ključnim internim akterima (ombudsman, pomoćnici ombudsmana, šefovi odjela/službi), ključnim vanjskim akterima (Ministarstvo za ljudska prava, IHRO-ovi, NVO).

Izveštaj je zasnovan na matrici zagovaračkog indeksa (tabela ocjena) koju su izradili autori izveštaja na osnovu INTRAC-ove metodologije za izradu tabele ocjena zagovaračkog indeksa. Prema INTRAC-u, efektivno zagovaranje obuhvata različite korake: blagovremeno rješavanje problema, izrada efektivne strategije informiranja i zagovaranja, prikupljanje informacija o datom problemu, formuliranje realnih zagovaračkih politika, osiguravanje neophodnih resursa, izgradnja partnerstava, realizacija aktivnosti zagovaranja i praćenje njihovih rezultata.

Na osnovu gorenavedenih izvora, aktivnosti i kapacitet zagovaranja su ocijenjeni na osnovu pokazatelja vezanih za svaku od gorepomenutih komponenti zagovaranja te im je dodijeljena odgovarajuća vrijednost prema skali datoj u tabeli ocjena.

KAPACITET ORGANIZACIJE ZA VOĐENJE USPJEŠNIH ZAGOVARAČKIH KAMPANJA

Privremena ocjena za ovu komponentu u tabeli ocjena zagovaračkog kapaciteta iznosi 2,6, što je ispod prosjeka.

Ocjena se računa prema sljedećim pokazateljima za ocjenu zagovaračkog kapaciteta:

Vizija IHRO-a sadrži komponentu zagovaranja, a njena misija uključuje zagovaranje kao jednu od ključnih funkcija Institucije ombudsmana.	4
Strateški plan organizacije uključuje funkciju zagovaranja koja se razumije i primjenjuje na svim nivoima.	3
Organizacija u svojim zagovaračkim aktivnostima strateški koristi ljudske resurse. U organizaciji su institucionalizirani i cijenjeni razvoj tima i koordinacija poslova.	1
Rukovodstvu, osoblju, volonterima omogućene su obuke za usavršavanje/programi mentorstva iz zagovaranja politika i najbolje prakse prema javnim i vladinim tijelima.	3
Zagovaračka funkcija je institucionalizirana unutar organizacije.	2

Izjava o misiji i viziji IHRO-a obuhvata zagovaranje kao ključni segment i za pozicioniranje IHRO-a BiH među javnim tijelima u BiH i za promociju javnih politika vezanih za konkretne i opće probleme u području ljudskih prava u zemlji⁶³. Komponenta zagovaranja je također jasno definirana u Strateškim ciljevima Institucije navedenim u Strategiji djelovanja IHRO-a BiH za period 2016-2021.⁶⁴ Navedeni strateški ciljevi Institucije obuhvataju efektivnu zaštitu i promociju ljudskih prava u saradnji sa institucijama i organima BiH; osiguravanje međunarodne i institucionalne saradnje sa različitim grupama aktera, uključujući nevladine organizacije i građane, medije i akademsku zajednicu. Međutim, u strategiji nisu jasno obrazloženi mehanizmi realizacije na nivou operativnog planiranja niti su predviđene jasno definirane planirane aktivnosti za poslove zagovaranja.

IHRO BiH bi imao koristi od strateškog pristupa zagovaranju u okviru kojeg bi se, pored opće vizije vrste organizacije kojoj se teži, također jasno definirali načini ostvarivanja ovog zagovaračkog dijela vizije kroz navođenje potrebnih resursa, partnerstava koje treba uspostaviti te ljudskih kapaciteta i vještina koje treba unaprijediti. Takav strateški pristup bi unaprijedio efikasnost IHRO-a BiH u ostvarivanju općih godišnjih planova rada, planova rada odjela i pojedinačnih planova rada.

Imajući u vidu strukturu IHRO-a BiH, na čijem su čelu tri jednako uticajna ombudsmana sa različitim, ali jednako važnim setom vještina i iskustvom i obrazovanjem, izrada zajedničkog stava o

⁶³ Strategija djelovanja Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH za period 2016 – 2021, Banja-Luka, 2016, str.6.

⁶⁴ Strategija djelovanja Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH za period 2016 – 2021, Banja-Luka, 2016, str. 7.

mehanizmima i planovima realizacije zagovaračkih aktivnosti još više dobija na značaju. Ključno je da se organizacija efektivno pozicionira i bolje profilira kod međunarodnih aktera, relevantnih državnih organa, civilnog društva i šire javnosti. Pored toga, imajući u vidu ograničenja u resursima sa kojima se IHRO BiH suočava, jasna vizija, strategija i godišnji planovi rada bi značajno doprinijeli mogućnosti IHRO-a da gradi partnerstva i mobilizira finansijsku podršku za svoje strateške zagovaračke prioritete.

Pitanje kako kreirati institucionaliziranu zagovaračku funkciju u okviru institucije i dalje ostaje otvoreno. Prije definiranja operativnih principa funkcije zagovaranja u instituciji neophodno je provesti široke i sadržajne konsultacije sa osobljem IHRO-a.

IHRO radi u uslovima značajnih ograničenja u pogledu finansija i ljudskih resursa. Prema strateškom dokumentu IHRO-a BiH, od predviđenih 90 radnih mjesta do usvajanja Strategije popunjeno je samo 50. Također, prema obavljenim razgovorima i informacijama o popunjenosti radnih mjesta dostupnim na web stranici Institucije ombudsmana, određene ključne pozicije u kabinetu i stručnim službama još uvijek nisu popunjene, a finansijska sredstva za popunjavanje ovih radnih mjesta su trenutno ograničena.

Što se tiče zapošljavanja, u trenutno objavljenim konkursima uglavnom se traži znanje u području prava, a prema informacijama dobijenim tokom razgovora, veliku većinu osoblja zaposlenog u Instituciji ombudsmana čine pravnici koji rade na pojedinačnim žalbama. Za potpunu realizaciju zagovaračke funkcije Institucije potreban je širi spektar vještina (naročito u području rukovođenja, izrade i upravljanja projektima, komunikacije i odnosa s javnošću, itd.). Pored toga, bilo bi korisno ako bi IHRO BiH zaposlio dodatno osoblje koje nije pravne struke (naročito stručnjake iz psihologije, sociologije, komunikacija, analize politika i drugih područja vezanih za nadležnosti IHRO-a BiH u području ljudskih prava).

Pored toga postoji potreba za usavršavanjem ličnih vještina. Trenutno, IHRO BiH nema sistemski pristup organiziranju obuka na osnovu potreba organizacije. Nema dokaza koji bi ukazivali da je izvršena procjena potreba za obukama niti postoji mehanizam na osnovu kojeg bi se moglo

procijeniti na koji način se prethodno organizirane obuke koriste na radnom mjestu i kako to utiče na ukupnu efektivnost organizacije.

PRIBAVLJANJE I/ILI DODJELA RESURSA (UKLJUČUJUĆI VRIJEME I USLUGE) ZA ZAGOVARANJE ODREĐENIH PITANJA

Privremena ocjena za ovu komponentu u tabeli ocjena zagovaračkog kapaciteta iznosi 2,25, što je ispod prosjeka.

Ocjena se računa prema sljedećim pokazateljima za ocjenu zagovaračkog kapaciteta organizacije.

Finansijski ili drugi resursi su dodijeljeni za zagovaračka pitanja iz budžeta IHRO-a	2
Doprinosi [<i>nenovčani</i>] prikupljeni od OCD (NVO), javnih tijela i drugih [<i>lokalnih</i>] organizacija	2
Prepoznate su međunarodne agencije sa interesom za dati problem i utvrđene su njihove procedure za apliciranje za finansijsku podršku	3
Osigurani su sati volonterskog rada u zagovaranju za dato pitanje i mjera u kojoj se njima dobro upravlja	2

Članom 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o IHRO-u BiH iz 2006. godine propisano je sljedeće: „sredstva potrebna za funkcioniranje Institucije ombudsmana osiguravaju se u budžetu institucija BiH. Institucija ombudsmana obavezna je svake godine nadležnom ministarstvu finansija i trezora dostaviti prijedlog finansijskog plana, na osnovu kojeg se odobravaju sredstva iz budžeta institucija BiH.“

Ova odredba nije u skladu sa prihvaćenim međunarodnim standardima o finansijskoj nezavisnosti IHRO-a. Štaviše, ovim se *de facto* ograničava obim u kojem Institucija ombudsmana može definirati prioritete svog djelovanja i aktivnosti vezane za zagovaranje politika, zakona i praksi dok istovremeno traži budžetska sredstva od izvršne vlasti na koju bi kroz svoj zagovarački rad trebala uticati. Iako pravo IHRO-a BiH da promovira i zagovara izmjene politika i usvajanje standarda ljudskih prava nije i ne smije biti ograničeno do strane vlade, osiguranje resursa za te potrebe bi ipak moglo postati komplicirano.

Nadamo se da će odgovarajuća odredba kojom se garantira finansijska nezavisnost institucije biti usvojena u novom prijedlogu Zakona o Instituciji ombudsmana koji je trenutno na razmatranju u Parlamentu BiH.

Mada prepoznavamo poteškoće u ispunjavanju funkcije zagovaranja zbog zakonskog okvira i nedovoljnog finansiranja iz državnog budžeta, uočili smo da IHRO BiH uglavnom ne koristi druge opcije prikupljanja sredstava i mobilizacije resursa.

Kako je utvrđeno na osnovu obavljenih razgovora, većina aktera, uključujući i ombudsmane, nije zadovoljna finansijskim resursima IHRO-a BiH. To je djelimično objašnjeno ograničenim resursima i godišnjim promjenama u finansiranju Institucije što utiče na mogućnost IHRO-a BiH da planira i provodi kvalitetne zagovaračke kampanje i pruža kvalitetne usluge.

Neophodno je dodatno unapređenje sposobnosti IHRO-a BiH da strateški planira mobilizaciju resursa iz različitih izvora, što su pomenuli i akteri sa kojima su obavljeni razgovori. IHRO mora istražiti različite načine mobiliziranja nenovčanih resursa, stručnog znanja, besplatnih usluga, kapaciteta lobiranja i volonterskog rada kako bi se premostio jaz između postojećeg i neophodnog osoblja za planiranje i realizaciju zagovaračkih kampanja. Saradnja sa međunarodnim agencijama u pogledu mobilizacije resursa bila je prilično aktivna tokom prethodnih godina, ali još uvijek postoje značajne mogućnosti za unapređenje u ovom području. Kroz veći broj razgovora vođenih sa predstavnicima međunarodne zajednice utvrđeno je da postoji značajan potencijal za finansiranje inicijativa zagovaranja, ali nažalost kabinet IHRO-a nije proaktivno djelovao po tim pitanjima.

Pronalaženje različitih izvora finansiranja, naročito iz lokalnih resursa, može IHRO-u omogućiti da osigura podršku za svoje zagovaračke djelatnosti kroz međunarodne projekte koje finansiraju donatori te da osigura veći osjećaj pripadanja kod lokalnih aktera kroz njihovo finansijsko učešće. IHRO-u je potrebna podrška u identificiranju načina pronalaženja različitih izvora resursa, uključujući prikupljanje nenovčanih priloga od društvenih aktivista, kreatora mišljenja i/ili drugih organizacija (OCD, fondacije, itd.). Na taj način se također može osigurati veća usklađenost inicijativa sa pitanjima koja su od značaja za građane.

UTVRĐIVANJE CILJEVA ZAGOVARANJA U SKLADU SA NADLEŽNOSTIMA ORGANIZACIJE

Privremena ocjena za ovu komponentu u tabeli ocjena zagovaračkog kapaciteta iznosi 2,75, što je blizu prosječne ocjene. Ocjena se računa prema sljedećim pokazateljima:

IHRO jasno formuliра svoje ciljeve zagovaranja u kontekstu uticaja na ciljane publike u sljedećim područjima:	
- usvajanje ili primjena međunarodnih standarda ljudskih prava od strane države;	2
- poštovanje specifičnih zakona i politika u specifičnim područjima, kao što su zabrana diskriminacije, prava manjina i prava djeteta;	2
- unapređenje statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije.	3
IHRO formuliра zagovaračke ciljeve na nivou politika koji su u skladu sa mandatom Institucije i ima sposobnost da ih realizira kroz dalje kampanje prema ciljanim publikama posvećene:	
- usvajanju ili primjeni međunarodnih standarda ljudskih prava od strane države;	3
- promociji zakona i politika u specifičnim područjima, kao što su zabrana diskriminacije, prava manjina i prava djeteta;	3
- unapređenju statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije.	2
Zagovaranje je od ključnog značaja za trenutnu i buduću dobrobit IHRO-a i/ili njegovih sastavnih dijelova što je potkrijepljeno čvrstim dokazima o:	
- usvajanju ili primjeni međunarodnih standarda ljudskih prava od strane države;	3
- promociji zakona i politika u specifičnim područjima, kao što su zabrana diskriminacije, prava manjina i prava djeteta;	3
- unapređenju statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije.	5
IHRO prepoznaje nove prilike za efektivno zagovaračko djelovanje (Napomena: to mogu biti predstojeći izbori, novi organi vlasti, pritisak javnosti, međunarodni pritisak, novootkriveni resursi, OCD ili drugi partneri koji su voljni da podrže djelovanje, itd.) prema svojim ciljanim publikama u području:	
- usvajanja ili primjene međunarodnih standarda ljudskih prava od strane države;	2
- promocije specifičnih zakona i politika u specifičnim područjima, kao što su zabrana diskriminacije, prava manjina i prava djeteta;	2

- unapređenja statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije.	3
--	---

U februaru 2016. godine ombudsmeni su usvojili Strategiju djelovanja Institucije ombudsmana Bosne i Hercegovine za period 2016-2021. (u daljem tekstu: Strategija). U okviru svojih nadležnosti ombudsmeni prepoznaju značaj proaktivnog djelovanja putem lobiranja za primjenu međunarodnih standarda ljudskih prava, naročito onih instrumenata ljudskih prava koje je BiH ratificirala, u svim svojim zvaničnim dokumentima i godišnjim izvještajima.

Međutim, na osnovu analize žalbi podnesenih Instituciji ombudsmana utvrđeno je da postoje jasna problematična područja u kojima je neophodno šire djelovanje koje će ići dalje od rješavanja pojedinačnih žalbi i davanja preporuka u pojedinačnim predmetima. Izvještaji Institucije ombudsmana i razgovori sa akterima pokazuju da, iako sva tri omudsmana nikada ne oklijevaju da iznesu svoje stavove o pitanjima vezanim za nivo politika te da diskusije potkrijepe činjenicama prikupljenim kroz rješavanje žalbi pojedinaca, uloga Institucije ombudsmana BiH u iniciranju zagovaračkih aktivnosti vezanih za primjenu međunarodnih standarda ljudskih prava i dalje je mala. IHRO učestvuje u javnim diskusijama na poziv drugih uključenih strana, a rijetko na inicijativu samih ombudsmana.

Veći stepen aktivnosti prisutan je kod formuliranja stavova o konkretnim zakonima i politikama u specifičnim područjima, kao što su zabrana diskriminacije ili prava djeteta, što se uglavnom radi kroz specijalne izvještaje i dopise zakonodavcima. Postoji veći broj pismenih stavova IHRO-a o unapređenju uloge institucije kod javnih i državnih tijela, odnosno o promociji njene nezavisnosti i upoznavanju javnosti sa njenom ulogom i funkcijom, ali to su uglavnom interni dokumenti koji nisu dostupni široj javnosti.

Gorenavedene opservacije također važe i za pitanje identificiranja novih prilika za zagovaračko djelovanje IHRO-a. Zagovaranje se uglavnom vodi zahtjevima i potrebama vanjskih aktera, a ne analizom trenutne političke situacije u zemlji ili procjenom pravog trenutka kada ga treba pokrenuti.

Prema svojoj samoprocjeni, IHRO koristi dokaze iz istraživanja, sekundarne podatke, javne sastanke i konsultacije sa ciljanim grupama pri odlučivanju o prioritetnim pitanjima u promotivnim

aktivnostima Institucije. Međutim, u kojoj mjeri se širi krug aktera slaže sa definiranim prioritetima i potrebama ostaje uglavnom nepoznato s obzirom na to da određene povratne informacije o percepciji IHRO-a ukazuju na postojanje nepodudarnosti između analize IHRO-a i percepcije i potreba građanskih aktera.

IDENTIFICIRANJE CILJANIH PUBLIKA ZAGOVARANJA, ODNOSA MOĆI I MAPA UTICAJA

Privremena ocjena za ovu komponentu u tabeli ocjena zagovaračkog kapaciteta iznosi 3, što je prosječna ocjena. Ocjena se računa prema sljedećim pokazateljima za ocjenu zagovaračkog kapaciteta organizacije.

IHRO „mapira“ ključne aktere i njihove stavove o:	
- usvajanju ili primjeni međunarodnih standarda ljudskih prava od strane države;	2
- zakonima i politikama u specifičnim područjima, kao što su zabrana diskriminacije, prava manjina i prava djeteta;	3
- unapređenju statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije.	3
Ulazne informacije o datom pitanju se prikupljaju od šire javnosti (uključujući žene i manjine) i to putem javnih debata, fokus grupa itd.	3
Prepoznate su nadležne vladine agencije i njihove odgovarajuće uloge u svakoj od zagovaranih tema i to na državnom i lokalnom nivou; ispituje se poznavanje teme i stavovi	4
IHRO je utvrdio više donositelja odluka koji smatraju da je važno da organizacija učestvuje u rješavanju problema vezanih za	
- usvajanje ili primjenu međunarodnih standarda ljudskih prava od strane države;	3
- zakone i politike u specifičnim područjima, kao što su zabrana diskriminacije, prava manjina i prava djeteta;	3
- unapređenje statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije.	3

Relativno dobra ocjena za mapiranje ključnih aktera u pitanjima od presudnog značaja za uspješan rad IHRO-a i vršenje njegove nadležnosti rezultat je činjenice da Institucija na odgovarajući način

identificira ključne aktere i donositelje odluka koji mogu usporiti rješavanje bitnih pitanja ili im se usprotiviti, ali rijetko ili nikako ne uzima u obzir neutralne strane i saveznike u području međunarodne promocije ljudskih prava i području zabrane diskriminacije, pa čak ni u području unapređenja pozicije same institucije.

IHRO se takvim pristupom izolira iako bi mogla mobilizirati značajnu vanjska podrška u cilju rješavanja pitanja na kojima institucija radi. Slično tome, IHRO u dovoljnoj mjeri prikuplja informacije o direktno uključenim nadležnim državnim tijelima, ali ne i o onim subjektima ili agencijama koje nisu direktno uključene, ali ih se određena pitanja tiču i uticajne su, niti o njihovim stavovima o tim pitanjima. U nekim slučajevima to znači da IHRO ne uzima u obzir različite interese postojećih aktera u političkoj sferi, način na koji državni interesi mogu ometati zagovaračke aktivnosti ili kako raditi na iznalaženju obostrano zadovoljavajućih rješenja i/ili povećati pritisak javnosti na državne institucije u cilju unapređenja stanja ljudskih prava u određenim područjima.

Sudeći prema analiziranim izvještajima i dokumentima IHRO-a, kao i prema obavljenim razgovorima, upoznavanje sa stavovima potencijalnih partnera, kao što su institucije civilnog društva, manjine i drugi akteri, uglavnom je jednosmjerno. Naime, IHRO sebe više posmatra kao tijelo koje ima ulogu davanja smjernica i informacija nego tijelo koje traži informacije i mišljenja šire javnosti. U tom smislu, sastanci i javni skupovi na kojima učestvuju predstavnici Institucije ombudsmana posvećeni su predstavljanju rada institucije i odluka koje su već donesene, a ne traženju podrške za izgradnju novih partnerstava i pomoći u aktivnostima lobiranja.

IZRADA DOKUMENATA O POLITIKAMA I PRIKUPLJANJE DOKAZA

Privremena ocjena za ovu komponentu u tabeli ocjena zagovaračkog kapaciteta iznosi 2,66, što je malo ispod zadovoljavajućeg nivoa. Ocjena se računa prema sljedećim pokazateljima:

Politika formulirana participativno	2
Obrazloženje politike je razumljivo, uvjerljivo i primjenjuje podatke prikupljene iz otvorenih izvora, od aktera i CSO	3
Provode se analize politike sa pravnog, političkog i aspekta socijalne pravde	3

Iako bi za potrebe komuniciranja svojih stajališta o politikama i/ili zagovaranja morao biti aktivniji u analizi politika i korištenju nalaza iz žalbi i šireg skupa informacija, IHRO samo povremeno objavljuje izvještaje o politikama. Najčešće to radi putem specijalnih izvještaja dok je učešće vanjskih aktera u formuliranju politika rijedak slučaj.

Preporuke o politikama predstavljaju se *de facto* nakon donošenja (npr. specijalni izvještaj o slobodi medija), tako da je slab osjećaj pripadanja čak i u samoj grupi direktnih korisnika. Više članova osoblja IHRO-a bilo je iznenađeno činjenicom da čak ni izvještaj o slobodama medija nije privukao medijsku pažnju, iako bi se očekivalo suprotno. Učešće direktnih i indirektnih korisnika u diskusijama tokom faze izrade politika moglo bi obezbijediti veću podršku javnosti za provođenje izdatih preporuka. IHRO bi mogao prikupiti više informacija putem javnih debata, fokus grupa, razgovora i anketa. Kako gore opisano iskustvo ostalih NHRI-ja pokazuje, IHRO BiH bi za prikupljanje reprezentativnih ulaznih informacija (uključujući, po potrebi i od žena i manjina) također mogao koristiti ankete sa odgovarajućim strategijama uzorkovanja.

U skladu sa praksom drugih institucija ombudsmana, takve ankete mogle bi postati redovan i učinkovit način praćenja stanja u određenim oblastima, a naročito u slučaju sprečavanja diskriminacije. IHRO BiH rijetko uključuje ključne aktere u formuliranje preporuka za politike, te rijetko razmatra uticaj koji bi različite preporuke mogle imati na različite grupe. Stoga je moguće da preporuke o politikama u nedovoljnoj mjeri uzimaju u obzir potrebe različitih grupa, naročito žena i manjina. Također je moguće da ključni akteri neće ozbiljno shvatiti preporuke IHRO-a ukoliko za njih nisu korištene odgovarajuće metode istraživanja ili nije prikupljeno dovoljno podataka koji idu u prilog datim preporukama.

Još jedan problem tiče se činjenice da je za IHRO BiH ograničen broj formata u kojima može objavljivati i promovirati svoj rad na politikama. Kako je prikazano u komparativnom dijelu ovog izvještaja, ostale IHRO institucije obično raspolažu nizom formata – uključujući dokumente sa smjernicama o politikama (eng. policy memos), kratke studije o politikama (eng. policy briefs), intenzivnu primjenu saopćenja za javnost, preporuke o politikama itd. – što im omogućava učinkovito obraćanje različitim ciljanim publikama.

Pored toga, kraći i jednostavniji formati poput dokumenata sa smjernicama o politikama ili saopćenja za javnost zahtijevaju manje vremena za izradu, a mogu se koristiti kao odgovor na određeni tekući problem i pravovremeno prenošenje poruke Institucije. Konačno, poznato je da kraći formati, poput dokumenata sa smjernicama o politikama, imaju bolje izgleda da će doprijeti do donositelja odluka.

Osim toga, pri prezentaciji politika javnosti, moguće je unaprijediti prezentaciju preporuka o politikama putem istraživanja zasnovanog na dokazima uz primjenu vizuelnih pomagala u štampanim prezentacijama preporuka u vidu grafikona, ilustracija i fotografija. Jačanje preporuka o politikama i prilagođavanje prezentacije preporuka različitim ciljanim grupama može pomoći IHRO-u u podizanju svijesti o važnosti preporuka o politikama, mobiliziranju dodatne podrške i uvjeravanju donositelja odluka.

INFORMIRANOST JAVNOSTI O AKTIVNOSTIMA IHRO-A I JAČANJE ULOGE INSTITUCIJE

Privremena ocjena za ovu komponentu u tabeli ocjena zagovaračkog kapaciteta iznosi 2,75. Ocjena se računa prema sljedećim pokazateljima:

Vlada, javnost i NVO imaju pozitivnu percepciju IHRO-a.	3
Uspostavljena je strategija za odnose sa javnošću i medijima.	2
IHRO objavljuje svoje aktivnosti i promovira svoj imidž u javnosti kroz namjenske materijale i branding.	2
IHRO objavljuje godišnji izvještaj i specijalne izvještaje, uključujući programske i finansijske podatke i široko ih distribuira koristeći raznovrsne kanale komunikacije	4

Ključni vanjski akteri imaju neutralnu ili umjereno pozitivnu percepciju IHRO-a BiH. Za većinu aktera poželjno bi bilo ulagati veće napore u informiranje javnosti kroz smislene analize sveukupnog stanja zasnovane na postojećim trendovima utvrđenim na osnovu statistike o podnesenim žalbama, te na promociju međunarodnih standarda ljudskih prava u kontekstu BiH političke i kulturne stvarnosti.

Još jedna oblast koja je u velikoj mjeri i dalje neiskorištena u aktivnostima koje IHRO preduzima na podizanju svijesti javnosti je oblast edukacije javnosti o principima i najboljim praksama u specifičnim područjima kao što su borba protiv diskriminacije, prava djeteta, prava manjina i sloboda pristupa informacijama. Ova oblast predstavlja važan segment nadležnosti IHRO-a, naročito s obzirom na njegovu ulogu centralne institucije za borbu protiv diskriminacije u BiH, te ju je potrebno jačati i podići na nivo zasebne i važne funkcije svakog odjela institucije.

Razgovori o samo-procjeni provedeni u IHRO-u pokazuju da u ovoj instituciji postoji svijest o potrebi skretanja veća pažnja na kampanje osvještavanja javnosti. Čini se da bi najbolja praksa za povećanje institucionalne vidljivosti i informiranosti javnosti o ulozi IHRO-a bila definiranje ključnih predmeta i primjera uspješne primjene gdje je institucija bila aktivan učesnik i gdje je ostvarila značajan i vidljiv doprinos.

IHRO BiH još uvijek nema strategiju komunikacije kojom su definirani ključni akteri (npr. Parlament i druga tijela uprave, NVO, mediji itd.) i poruke i načini komunikacije sa istima. Intervjuirani subjekti naveli su da postoje članovi osoblja koji su zaduženi za medije i održavanje web stranice, ali nisu mogli navesti nijedan primjer strateške komunikacije.

Izrada ovakve strategije mogla bi predstavljati prvi korak ka daljem unapređenju reputacije IHRO-a i informiranosti javnosti o njenim nadležnostima. Do sada se promoviranje u javnosti uglavnom odnosilo na rješavanje žalbi podnesenih IHRO-u, ali ne i na funkcije nadzora i educiranja javnosti niti na strateške aktivnosti IHRO-a na zagovaranju izmjene politika i promociji ljudskih prava. Prema međunarodnoj praksi, odgovarajući i prihvatljiv vizuelni identitet u velikoj mjeri podstiče prenošenje poruka IHRO-a na jasan i razumljiv način, preko različitih kanala koji uključuju: blogove, redovne kolumne, TV i radio emisije. Očito je da i u uredima IHRO-a BiH postoji potreba za jačanjem primjene ovog metoda komunikacije.

Iako IHRO objavljuje godišnje izvještaje o svojim aktivnostima sa iscrpnim statističkim podacima i analizama, ti izvještaji se u nedovoljnoj mjeri distribuiranju javnosti i ne prezentiraju na način koji je razumljiv i atraktivan i koji bi omogućio njihovu distribuciju medijima i različitim vanjskim akterima u skladu sa drugim materijalima za podizanje svijesti i edukaciju javnosti. Osim toga, godišnji izvještaj

nije konceptualno niti vizualno atraktivan, a njegov sadržaj je uglavnom administrativne prirode. Primjeri drugih NHRI-ja, kao što je Ombudsman Češke, pokazuju da ovaj izvještaj može biti mnogo kreativniji i prezentiran u mnogo zanimljivijem i atraktivnijem formatu.

Iz iskustava drugih NHRI-ja se u ovom smislu može izvući jasna pouka: godišnje izvještaje ne treba shvaćati samo kao izvještaje o aktivnostima IHRO-a, već i kao priliku da se predstave trendovi, predlože prioriteti i pozove na konkretne mjere u svrhu zaštite i promocije ljudskih prava. Da bi privukli pažnju javnosti, godišnji izvještaji (kao i specijalni izvještaji, te eventualni budući kraći formati) trebaju sadržavati konkretne preporuke i prijedloge za poboljšanje stanja osnovnih prava i sloboda. Tada ovaj izvještaj mogu koristiti i parlamenti kako bi došli do zaključaka o stvarnom učinku važećih zakona i razmotrili potrebu za izmjenama i dopunama sadašnjih i donošenjem novih zakona.

KVALITET KOMUNIKACIJE I KAPACITET ZA LOBIRANJE

Privremena ocjena za ovu komponentu u tabeli ocjena zagovaračkog kapaciteta iznosi 2,57. Ocjena se računa prema sljedećim pokazateljima:

IHRO sarađuje sa više medija kako bi istakli probleme, podigli nivo svijesti javnosti i dobili podršku za :	
- opću promociju međunarodnih standarda ljudskih prava;	3
- educiranje javnosti i promociju u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije;	3
- unapređenje statusa, pozicije i nezavisnosti same Institucije.	3
IHRO prepoznaje i privlači predvodnike javnog mnijenja na javnim debatama i događajima od uticaja na ciljane grupe u vezi sa:	
- općom promocijom međunarodnih standarda ljudskih prava;	3
- educiranjem javnosti i promocijom u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije.	3
Kvalitet komunikacije organizacije preko vlastitih internetskih resursa	3
CSO/pojedinci se podstiču na preduzimanje odgovarajućih aktivnosti, kao što je slanje dopisa zakonodavcima.	2
Zagovaračka pozicija postoji u pisanom obliku, sa detaljima razrađenim u različitoj mjeri za različite ciljne grupe	

- o općoj promociji međunarodnih standarda ljudskih prava;	2
- o educiranju javnosti i promociji u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije;	2
- za unapređenje statusa, pozicije i nezavisnosti same Institucije.	3
Vidljivost i kvalitet rada u društvenim medijima	1
Aktivno lobiranje za stajališta o politikama, kao što su svjedočenja na saslušanjima i lične posjete zakonodavcu povodom	
- usvajanja ili primjene međunarodnih standarda ljudskih prava od strane države;	2
- educiranja javnosti i promocije u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije;	2
- unapređenja statusa, pozicije i nezavisnosti same Institucije.	4

Zanimanje medija za aktivnosti institucije IHRO-a usmjereno je prije svega na izvještavanje o specifičnim slučajevima diskriminacije ili povrede prava pojedinca. Izvještavanje koje su pratili istraživači pokazuje da većina objava uključuje priču o specifičnoj povredi prava i opći komentar o aktivnostima koje će IHRO preduzeti u skladu sa svojim ovlaštenjima (izdavanje preporuke, pismo ili izvještaj), dok se vrlo malo ili nikako ne izvještava o relevantnim mišljenjima ombudsmena ili članova osoblja o općem stanju ljudskih prava, promociji međunarodnih standarda ljudskih prava, pa čak ni o položaju i problemima sa kojima se IHRO suočava prilikom vršenja svoje funkcije. Događaji koju se u znatnoj mjeri promoviraju su svečanosti, proslave i učešće na zvaničnim skupovima.

Efikasan način da se poveća interes medija i javnosti za aktivnosti ureda IHRO-a jeste privući predvodnike javnog mnijenja i poznate stručnjake da učestvuju na okruglim stolovima, javnim raspravama i medijskim skupovima, usmjeravajući na taj način dio njihovog stečenog publiciteta prema radu IHRO-a čime će se povećati broj pominjanja u medijima i unaprijediti nivo dopiranja informacija o problemu do njihove publike. Ovakav pristup bio bi naročito učinkovit u oblasti educiranja javnosti i promocije u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije. Osim toga, Na taj način se indirektno ističe značaj i postiže vidljivost institucije u javnosti, a institucija se pozicionira kao ekspertni centar i pouzdan izvor koji sarađuje sa različitim izvorima i prikuplja ulazne informacije iz raznih slojeva društva. Bilo bi teško zanemarivati jednu takvu instituciju koja uživa široku saradnju i podršku zajednice predvodnika javnog mnijenja, koja djeluje kao moderator javnih rasprava.

Kvalitet komunikacije na vlastitom web resursu IHRO-a ima dosta prednosti – učestalo ažuriranje web stranice, dostupnost sadržaja na četiri jezika istovremeno i u istom obimu informacija (uključujući i engleski jezik), korištenje multimedijanskog (umetnuti video) praćenja pokrivenosti u medijima, davanje tačkih informacija i izvještaja, preporuka i statistika.

Istovremeno su prisutni i određeni nedostaci: zastarjeli dizajn web stranice, neprilagođenost za korištenje putem mobilnih telefona (statistike pokazuju da 40% korisnika interneta u svijetu pristupaju web stranicama putem mobilnih telefona), prazna sekcija ili više njih sa opisom informacija koje bi trebala sadržavati. Neki izvještaji o sastancima i događajima sadrže samo fotografije, bez relevantnih informacija o svrsi sastanka i razmatranim temama. Općenito bi se web stranica IHRO-a BiH mogla okarakterizirati kao „obavještajna“ web stranica sa hronološkim izvještajima o službenim aktivnostima Ureda kojoj, međutim, nedostaje bitna dimenzija educiranja i informiranja javnosti.

Jedna od osnovnih svrha web resursa mogla bi biti educiranje potencijalnih podnositelja žalbi o njihovim pravima, uz navođenje liste problema koje je moguće ili nije moguće prijaviti uredu IHRO-a. U Godišnjem izvještaju Institucije ombudsmana za 2016. godinu navode se statistike ukupnog broja žalbi koje je ova institucija zaprimila u 2016. godini, gdje je od 2977 žalbi zaprimljenih te godine njih više od 500 (oko 16%) bilo nedopušteno ili nisu bile u nadležnosti ove institucija. To znači da je javnost potrebno više educirati o području rada i nadležnostima IHRO-a.

Web stranica može služiti kao važan edukacijski i verifikacijski alat koji može doprinijeti značajnom smanjenju broja zastarjelih i nerelevantnih žalbi, kao i onih za koje Institucija ombudsmana nije nadležna. I unutrašnji i vanjski akteri navode da IHRO ne koristi kanale društvenih medija kao alat za edukaciju javnosti i promociju svojih mišljenja i aktivnosti. Iako korištenje društvenih medija podrazumijeva i neke prepreke i teškoće vezane za njima svojstvenu haotičnu prirodu komunikacije koju je nemoguće kontrolirati, društveni mediji i dalje predstavljaju važno mjesto odvijanja javnog dijaloga između različitih slojeva društva.

Iskustva drugih NHRI-ja pokazuju da je moguće efektivno koristiti društvene medije, pa ih ne bi smjela zapostavljati Institucija koja radi za dobrobit i u ime društva i građana. Umjerene i

ograničene intervencije glasnogovornika institucije i objavljivanje nepristrasnih informacija na zvaničnim računima organizacije na Facebooku i twitteru može omogućiti prepoznavanje potencijalnih predvodnika javnog mnijenja i aktivista koji bi kasnije mogli postati od ključnog značaja za zagovaračke aktivnosti organizacije.

Angažiranje građana: IHRO tek povremeno uključuje pojedince u direktne akcije u cilju uticanja na politike, kao što su: peticije, upućivanje apela, flash mobovi (javni performansi sa porukom) i sastanci sa zvaničnicima. Propuštanjem da maksimalno iskoristi priliku angažiranja pojedinaca, IHRO ne uspijeva postići dovoljnu osviještenost građana o relevantnim pitanjima niti ih uvjeriti da se uključe u zagovaračke inicijative IHRO-a. Ova propuštena prilika može biti od presudnog značaja za ishod preduzetih zagovaračkih aktivnosti.

Kapacitet Ureda IHRO-a za lobiranje u tri osnovne oblasti kojima se bavi ova studija (međunarodni standardi, specifične oblasti, pozicija same institucije) ograničena je faktorima koji su detaljno opisani u prethodnom tekstu: ograničenim mapiranjem uticajnih strana koje mogu usmjeriti odluke o politikama, rijetkim uključivanjem različitih strana u dijalog o ključnim problemima i slabim podizanjem svijesti i neinformiranošću donositelja odluka o javnim ovlastima koje IHRO ima u obavljanju svoje funkcije i mandata.

IZGRADNJA KOALICIJA I FORMIRANJE MREŽA SA CILJEM ULAGANJA ZDRUŽENIH NAPORA U ZAJEDNIČKOM DJELOVANJU NA RJEŠAVANJU PROBLEMA

Privremena ocjena za ovu komponentu u tabeli ocjena zagovaračkog kapaciteta iznosi 2,44, što je bližu prosjeka u kohorti ocjena zagovaračkih kapaciteta.

Ocjena se računa prema sljedećim pokazateljima:

Grupe i pojedinci koji se zanimaju za dato pitanje su identificirani ili uvjereni da se počnu zanimati (može uključivati državne organizacije koje dijele zabrinutost) za	
- usvajanje ili primjenu standarda ljudskih prava od strane države;	3
- educiranje javnosti i promociju u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije;	3
- unapređenje statusa, pozicije i nezavisnosti same Institucije.	3
Učešće u / ili formiranje koalicije / mreže u vezi sa određenim pitanjem usklađenosti sa	

- međunarodnim standardima ljudskih prava općenito;	2
- Zakonom o zabrani diskriminacije.	2
Javnim debatama podiže se nivo osviještenosti javnosti o ovim pitanjima i ohrabruje angažman građana (uključivanje različitih aktera) u pogledu	
- usvajanja ili primjene standarda ljudskih prava od strane države;	2
- educiranja javnosti i promocije u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije;	3
- unapređenja statusa, pozicije i nezavisnosti same Institucije.	2
Koordinacija, saradnja i razmjena informacija sa drugim NVO/grupama koje imaju slične interese, kao na primjer: putem neformalnih kontakata, zajedničkih sastanaka, utvrđivanjem zajedničkih interesa itd.	2

Saradnja sa drugim organizacijama (NVO, državna i međunarodna tijela) mogla bi biti aktivnija. IHRO BiH povremeno razmatra mišljenja i sugestije branitelja ljudskih prava. Takva praksa mogla bi voditi ka čisto formalnim odnosima, bez izgleda da će se oni dalje razvijati. Čini se da su se međusobni odnosi između branitelja ljudskih prava i IHRO-a sveli na nivo sastanaka na proslavama, okruglim stolovima, seminarima, itd. NVO su stručnjacima prenijeli umjerene kritike po pitanju nedostatka saradnje sa IHRO-om BiH. NVO dijele mišljenje da, za većinu osoblja u IHRO-u, NVO predstavljaju najmanje važnog vanjskog partnera. Saradnja sa NVO je ograničena i potrebno ju je u znatnoj mjeri unaprijediti.

Iako NVO ponekad predlažu saradnju sa IHRO-om BiH u njihovim zagovaračkim inicijativama, saradnja se uglavnom odvija na ad hoc osnovi. IHRO i NVO rijetko izrađuju zajedničke akcijske planove i/ili dijele resurse jedni sa drugima. IHRO ponekad učestvuje u koalicijama i mrežama, ali ne preuzima vodeću ulogu u njihovom uspostavljanju ili vođenju. IHRO može uvjeriti druge grupe i osobe sa interesom za relevantne probleme da postanu aktivni (eventualno uključujući i državne organizacije koje se suočavaju sa istim problemima). Bolja koordinacija sa CSO ili međunarodnim agencijama koje se bave sličnim problemima na lokalnom nivou može pružiti prilike za promjene na nivou države (npr. vezano za prava djece, jednakost polova i prava osoba sa invaliditetom). Mobiliziranje više grupa na pružanju podrške zagovaračkim aktivnostima IHRO-a može doprinijeti jačanju njenih zagovaračkih kampanja.

Sastanci i konsultacije sa različitim akterima odaju utisak da IHRO uživa ograničenu podršku javnih vlasti. Kako tvrde neki od sagovornika, ponekad takvi odnosi nisu dovoljno precizno regulirani važećim zakonima, što bi spriječilo manje nesporazume koji otežavaju saradnju i eventualne zajedničke poduhvate. Postoji potreba da se uspostavi veće povjerenje javnosti i konstruktivan odnos sa nadležnim javnim vlastima da bi se zadaci izvršavali efikasnije.

PRAĆENJE I OCJENA UČINKOVITOSTI

Privremena ocjena za ovu komponentu u tabeli ocjena zagovaračkog kapaciteta iznosi 2,83, što je iznad prosječne ocjene. Ocjena se računa prema sljedećim pokazateljima:

Praćenje primjene preporuka u pojedinačnim predmetima i općenito, osiguravajući da organi vlade provode propise, provjerom provedbe na terenu, traženjem povratnih informacija od građana o uspješnosti provedbe itd. kada se radi o	
- usvajanju ili primjeni standarda ljudskih prava od strane države;	3
- educiranju javnosti i promociji u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije;	2
- unapređenju statusa, pozicije i nezavisnosti same Institucije	4
[Ukoliko tražena politika nije donesena] primjenjuju se barem minimalne zagovaračke metode kako bi se iskoristila sljedeća prilika za insititiranje na tom problemu, uz eventualno preformulirani pristup ili sa drugačijim pojedinostima.	2
[Ukoliko tražena politika nije donesena] prati se osviještenost javnosti i zanimanje za problem, da bi se pronašli primjeri, incidenti, ili prilike za stvaranje ili ponovno nametanje hitnosti rješavanja problema.	2
Rezultati praćenja dostavljaju se zainteresiranim stranama.	4

Promocija i prioritetizacija pitanja ljudskih prava treba se temeljiti na pouzdanim i detaljnim statističkim podacima koji idu u prilog pokretanju zagovaračke kampanje za eventualnu promjenu politike. Kako ova procjena pokazuje, proces analize i praćenja u IHRO-u podržan je djelimično ili umjereno ažuriranim kvantitativnim i kvalitativnim podacima (npr. na osnovu podataka dobijenih iz procesuiranih žalbi).

Ipak, a kako pokazuju ranije opisane prakse drugih IHRO-a, potrebno je razmatrati širi skup informacija i podataka, uključujući podatke iz sudova, dostupnih studija i istraživanja, kao i medijskih izvještaja. Osnovni unutrašnji faktor koji doprinosi takvom stanju su nedovoljni ljudski i organizacijski kapaciteti za prikupljanje većeg obima informacija i dokaza, praćenje trendova i kontrolu. Nepostojanje izričitih prioriteta i opća praksa rješavanja žalbi ili izdavanja preporuka u pojedinačnim predmetima šalje pomiješane signale različitim državnim organima.

Učestalost naknadnog zagovaranja nakon početnog neuspjeha: bilježimo samo nekolicinu slučajeva naknadnog praćenja nakon izdavanja prvobitnih preporuka ili izvještaja, dok se periodično praćenje dugoročnog uticaja promjene politike na ciljane grupe uopće ne provodi. Ne postoje dokazi da IHRO, u slučaju neuspjelih početnih zagovaračkih inicijativa, nastavlja sa zagovaranjem ili praćenjem u cilju prepoznavanja prilika za ponovno pokretanje aktivnosti i vršenje pritiska. Nedovoljno praćenje i kontrola narušavaju dugoročne rezultate i dodatno pogoršavaju javno mnijenje da je preporuke IHRO-a moguće ignorirati bez ikakvih posljedica.

Ukoliko je upravnom organu upućena neka preporuka, potrebno je pratiti kako će ona biti tretirana. Iz iskustva drugih IHRO-a, naročito Ombudsmana Španije, moguće je naučiti ne samo kako ovu aktivnost organizirati na sistematičan način, već i kako je učinkovito prezentirati kao dio rada institucije.

IHRO je potrebno, što prije, podržati i podstaći na razmatranje i planiranje posjeta u svrhu praćenja i kontrole. Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH ne propisuje detaljnu proceduru za provođenje posjeta u svrhu praćenja (inspekcija). Provedena studija procjene nije pokazala postojanje bilo kakvih internih smjernica za provođenje posjeta relevantnih institucijama u svrhu praćenja.

IHRO-u je potrebna podrška u inicijativama za provođenje kontrole, gdje bi se vršilo praćenje rezultata ranijih zagovaračkih inicijativa, uticaja promjene politika na aktere tokom vremena, te mjera u kojoj se usvojene politike provode. Rezultate praćenja potrebno je dostaviti Parlamentu i drugim tijelima koja vrše nadzor nad institucijama koje ne provedu izdate preporuke ili ne odgovore na dopis sa zahtjevom za preduzimanje odgovarajućih mjera protiv dužnosnika koji se ogлуše na

preporuke. Širok publicitet, kakav bi takve radnje trebale imati, pomoći će jačanju uloge IHRO-a kao zaštitnika ljudskih prava i snažnog aktera na polju promocije zakona i ljudskih prava.

SAŽETAK PREPORUKA O STRATEGIJI:

Preporuke navedene u nastavku odnose se na vršenje osnovnog zagovaračkog mandata IHRO-a u oblasti promocije međunarodnih standarda ljudskih prava, pružanja zaštite od različitih oblika diskriminacije, promoviranja izmjena politika vezanih za poštivanje ljudskih prava u BiH i vrlo su važne za promociju uloge Institucije ombudsmana među državnim organima i javnim institucijama BiH.

Prethodno opisane komponente procesa zagovaranja zahtijevaju poseban rad na pozicioniranju institucije kao uticajnog i moćnog tvorca javnog mnijenja i zaštitnika ljudskih prava i njihovog promotora među državnim organima. Prilikom pisanja ovih preporuka, po potrebi smo u posebnim napomenama naveli specifičnosti samo-pozicioniranja institucije. Period predviđen za provođenje kratkoročnih preporuka kreće se od tri mjeseca do jedne godine, a dugoročnih od jedne do dvije godine.

ORGANIZACIJSKI KAPACITET ZA PROVOĐENJE USPJEŠNIH ZAGOVARAČKIH KAMPANJA

Preporuka 1: Izraditi zagovaračku strategiju kojom se definira način na koji će IHRO ostvariti promotivnu i edukacijsku komponentu svoje ukupne strateške vizije i u kojoj se jasno utvrđuju potrebni uslovi i resursi (i finansijski i ljudski). U strategiji je potrebno definirati konkretne svrhe, ciljeve i uspostaviti mehanizme ocjenjivanja koji će omogućiti da se utvrdi da li su postignuti ciljevi strategije, te procijeni ukupna učinkovitost institucije u skladu sa njenim strateškim prioritetima;

Kratkoročno (od tri mjeseca do jedne godine):

- Izraditi proceduru strateškog planiranja zagovaranja – uz definiranje rokova, formata i odgovornosti osoblja – kao i smjernice za podršku njenoj realizaciji. Proces strateškog planiranja treba da obuhvata niz unutrašnjih (ključno osoblje iz različitih odjela) i vanjskih aktera (vlasti, civilno društvo i međunarodni akteri);
- Osoblju pružiti obuku o izradi strategije i tehnikama zagovaranja. Ključno osoblje (ombudsmani i ključno osoblje iz relevantnih odjela) treba proći napredniji nivo obuke o upravljanju i provođenju kampanja zagovaranja i educiranja javnosti.

Dugoročno: (jedna do dvije godine)

- Razmotriti proširenje raspoloživih stručnih znanja u instituciji lobiranjem za angažman istraživača, stručnjaka u oblasti komunikacija, statistike, kao i analitičara politike.

PRIBAVLJANJE I/ILI RASPODJELA RESURSA (UKLJUČUJUĆI VRIJEME I USLUGE) ZA POTREBE ZAGOVARANJA ODREĐENIH PITANJA

Preporuka 2: Istražiti načine mobiliziranja nenovčanih resursa, stručnih znanja, besplatnih usluga, kapaciteta za lobiranje i volonterskog vremena kako bi se premostio jaz između postojećeg i neophodnog osoblja za planiranje i realizaciju zagovaračkih kampanja. Osigurati veći osjećaj pripadanja kroz nenovčano učešće lokalnih aktera.

Kratkoročno:

- Istražiti prilike za dobijanje sredstava od međunarodnih donatora koja bi IHRO-u omogućila dalje provođenje zagovaračkih aktivnosti i informiranja javnosti putem projekata ili programa finansiranih od strane međunarodnih donatora.
- Podsticati razne institucije i organizacije na organiziranje promotivnih aktivnosti i edukacije javnosti i predložiti stručnjake IHRO-a kao uvodničare i predavače na javnim događajima organiziranim za takve namjene.

Dugoročno:

- Utvrditi mogućnosti za dobijanje pomoći kod jačanja osviještenosti javnosti o bitnim problemima promocije ljudskih prava i to putem nenovčanog intelektualnog rada, lobiranja i kreativne podrške predvodnika javnog mnijenja, aktivista i drugih organizacija (CSO, sindikati itd.).

POSTAVLJANJE ZAGOVARAČKIH CILJEVA U SKLADU SA MANDATOM ORGANIZACIJE

Preporuka 3: Za svaki od ključnih zagovaračkih ciljeva IHRO-a utvrđenih njenim mandatom, organizacija treba razviti SMART (eng. specific and measurable, achievable, relevant and time-bound; *konkretne i mjerljive, ostvarive, relevantne i rokovima ograničene*) zagovaračke ciljeve koji odgovaraju bar jednom od tekućih problema u BiH koji zahtijevaju hitno rješavanje.

Kratkoročno

- U glavnom timu Institucije ombudsmana potrebno je provesti detaljnu analizu u vidu timske aktivnosti, a potom i uz učešće ključnih vanjskih aktera. Ovu aktivnost potrebno je ponavljati za svaku konkretnu zagovaračku kampanju i to u dužem roku, počevši od manjih problema na lokalnom nivou, do reforme ključne politike na nivou države.

Dijelovi analize:

- Utvrđivanje i analiza problema u zagovaranju;
- Utvrđivanje i analiza aktera;
- Formuliranje mjerljivih ciljeva.

IDENTIFICIRANJE CILJANIH PUBLIKA ZAGOVARANJA, ODNOSA MOĆI I MAPA UTICAJA

Preporuka 4: Kontinuirano provođenje prakse mapiranja glavnih aktera, donositelja odluka, uticajnih osoba, zagovornika i opoenata u svakoj od ključnih oblasti od interesa za strateško zagovaranje IHRO-a:

Koristiti mape moći u planovima IHRO-a za provođenje zagovaranja, a radi izrade strategija za: proširenje kruga pristalica, neutralizaciju opoenata i uključivanje neutralnih/nezainteresiranih, ali moćnih aktera u grupu onih koji podržavaju zagovarane teme.

IZRADA DOKUMENATA O POLITIKAMA I PRIKUPLJANJE DOKAZA

Preporuka 5: Osmisliti i provesti istraživanje prije pokretanja zagovaračkih kampanja.

Prilikom provođenja istraživanja i prikupljanja dokaza, Institucija treba da ostvari partnersku saradnju sa think tank organizacijama i univerzitetima, kako bi učili i ostvarili koristi iz njihovih stručnih znanja.

Kratkoročno:

- Obimno koristiti iskustvo i znanje akumulirano u medijima, NVO, univerzitetima, te Uredu evropskog ombudsmana i međunarodnim institucijama, kao i međunarodnim zagovaračkim mrežama.

Dugoročno

- U što većoj mjeri prikupljati ulazne informacije od javnosti i koristiti vlastite statističke i materijalne podatke nastale na osnovu konkretnih žalbi i istraga, te iz pouzdanih, vanjskih

izvora kao što su think tank organizacije, univerziteti i globalne mreže za zaštitu ljudskih prava i mreže znanja.

Preporuka 6: Pružiti obuku osoblju IHRO-a koje bi se moglo angažirati na zagovaračkim aktivnostima kroz formuliranje održivih stajališta o politikama i njihovo učinkovito prezentiranje.

Teme bi mogle uključivati sve one koje su relevantne za razumijevanje procesa donošenja politike i ciklusa politike, te načina provođenja sveobuhvatnog istraživanja i analize politika i izrade učinkovitih preporuka o politikama, kao i najefikasnije načine zagovaranja promjena.

Kratkoročno:

- Pozvati stručnjake da vode radionice o planiranju istraživanja i analizi politika koje će obuhvatati: analizu postojećih politika i zakona; izradu kvalitetnih dokumenata o politikama zasnovanih na dokazima; uključivanje aktera u formuliranje preporuka o politikama na participatoran (i rodno osjetljiv) način; predstavljanje konkretnih preporuka o politikama u vizualno privlačnim formatima prilagođenim različitim publikama.

Dugoročno:

- Provesti reviziju nacrtu dokumenata IHRO-a i uvesti nove prakse prilagođavanja sadržaja kako bi bili razumljivi različitim ciljanim publikama. Kolege također mogu po potrebi razmijeniti i pregledati dokumente o politikama i dati povratne informacije jedni drugima.

INFORMIRANOST JAVNOSTI O AKTIVNOSTIMA IHRO-A I JAČANJE ULOGE INSTITUCIJE

Preporuka 7: Formulirati i uvesti jasne principe, smjernice i najbolje prakse za funkciju odnosa sa javnošću u uredima IHRO-a širom zemlje.

Kratkoročno:

- Izraditi Strategiju komunikacije i po potrebi je prilagođavati ukupnoj viziji i strateškom planu.

Strategijom je potrebno definirati ključne ciljne publike IHRO-a, kao i poruke i kanale komunikacije koji će se primjenjivati. Planiranje komunikacije počinje sa ciljevima institucije, a nakon što su isti

utvrđeni, bavi se tehnikama komunikacije. Da bi se izradila strategija komunikacije potrebno je sljedeće:

- definirati svrhu komunikacije;
 - analizirati snage i slabosti IHRO-a;
 - definirati poruke IHRO-a;
 - definirati publiku;
 - izraditi strategiju za medije;
 - izraditi tehnike odnosa sa medijima;
 - odrediti vremenske rokove;
 - provesti evaluaciju uticaja.
-
- Pratiti povratne informacije o percepciji IHRO-a u javnosti.
- U ovom slučaju od koristi mogu biti različiti alati, a potrebno je koristiti besplatni softver za praćenje korištenja web stranice (npr. Google Analytics). Potrebno je razmotriti provođenje redovnih anketa među ključnim ciljanim publikama (partneri iz vlasti, CSO, šira javnost itd.). Prikupljeni podaci trebali bi se koristiti kao podrška procesima planiranja i evaluacije koje provodi IHRO.

Dugoročno:

- Aktivno koristiti kampanje, društvene medije i slično, kako bi se unaprijedila svijest javnosti o IHRO-u BiH i osiguralo dopiranje do različitih ciljanih publika.
- Organizirati studijske posjete, seminare i okrugle stolove u cilju snažnijeg profiliranja IHRO-a širom zemlje. Utvrditi ključne organizacije i partnerske državne institucije uz davanje prioriteta međunarodnim partnerima u strateškom planu. Intenzivirati aktivnosti na mobilizaciji resursa i kontaktima sa međunarodnim akterima.
- Nastaviti sa pozitivnim trendovima objavljivanja informacija i izgradnje savremenije i sadržajnije zvanične web stranice koja služi u svrhu educiranja javnosti i aktera o IHRO-u i njenim funkcijama promocije i zaštite ljudskih prava.

KVALITET KOMUNIKACIJE I KAPACITET ZA LOBIRANJE

Preporuka 8: Odrediti prioritete funkcije odnosa s javnošću Ureda IHRO-a u promociji rada Ureda u javnosti i upoznavanja javnosti sa zagovaračkim inicijativama.

Kratkoročno:

- Izraditi više strateških poruka i materijala u zagovaračkim kampanjama za obraćanje javnosti, kao i održivih mehanizama za redovno informiranje javnosti o najznačajnijim događajima vezanim za rad na zagovaranju i rješavanju žalbi.
- Utvrditi ključne medijski eksponirane događaje i konferencije na kojima bi mogli učestvovati ombudsmeni i više osoblje i prenijeti najvažnije poruke.
- Uvesti uobičajenu praksu redovnih bilateralnih i/ili trilateralnih sastanaka sa visokim javnim dužnosnicima i akterima civilnog društva.

Dugoročno:

- Uvesti različite formate izlaznih informacija IHRO BiH, pored preporuka u pojedinačnim predmetima. Pored godišnjih i specijalnih izvještaja potrebno je uvesti i druge formate, kao što su: kratke studije o politikama (eng. policy briefs), preporuke o politikama, dokumenti sa smjernicama o politikama (eng. policy memos), dokumenti o stajalištu (eng. position papers) i slično. Na ovaj način institucija bi bila u mogućnosti vršiti učinkovitije targetiranje različitih aktera i ozbiljnije i blagovremeno reagirati na relevantne probleme.
- Osigurati pozitivnu popraćenost rada IHRO-a u medijima i to na državnom i regionalnom nivou, naročito u vezi sa izvještajima od javnog interesa. Napraviti strateška partnerstva sa predstavnicima medija, pozvati ih na učešće u radionicama ili krugovima učenja, razmjeni „savjeta“ o načinima kako IHRO može osigurati bolju pokrivenost ili ponuditi aktuelnije sadržaje kako bi privukli pažnju medija. Kroz ovakve razmjene moguće je ostvariti bolje odnose između medija i IHRO-a.
- Razviti kanale društvenih medija u pravcu direktne interakcije sa podnositeljima žalbi i kako bi naglašavali principe zaštite ljudskih prava, te pokrenuli javni aktivizam protiv različitih oblika diskriminacije i ostalih kršenja ljudskih prava.

IZGRADNJA KOALICIJA I FORMIRANJE MREŽA SA CILJEM ULAGANJA ZDRUŽENIH NAPORA U ZAJEDNIČKOM DJELOVANJU NA RJEŠAVANJU PROBLEMA

Preporuka 9: Podsticati partnere, prepoznate predvodnike javnog mnijenja i CSO na saradnju na zajedničkim problemima,

Razmotriti stupanje u partnerstva ili koalicije kako bi se problemi rješavali u većim razmjerama i na više mjesta. Brojne CSO rade na više relevantnih pitanja (npr. u vezi sa pravima djece, osoba sa invaliditetom, žena, migranata, žrtava torture, pitanjima diskriminacije), a njihova energija i potencijal mogli bi se učinkovitije iskoristiti.

Dugoročno

- Dalje razvijati pozitivne primjere zajedničkih zagovaračkih inicijativa i provoditi studije o poukama iz stečenih iskustava kako bi se postojeća partnerstva uvećavala i razvijala. Razmjenjivati iskustva putem krugova učenja i/ili forumskih diskusija, promovirati aktiviste civilnog društva koji su pokrenuli uspješne inicijative, opisivati proces, prepreke na koje se nailazi, te pronađena rješenja, kako bi pomogli drugim koalicijama i mrežama.

PRAĆENJE I OCJENA UČINKOVITOSTI

Preporuka 10: Utvrditi radnje, instrumente, odgovorne osobe i kriterije za mjerenje uspješnosti zagovaračkih aktivnosti u Godišnjem planu rada.

Nadležni odjeli ili posebno imenovani dužnosnici iz ureda IHRO-a trebaju provoditi radnje praćenja i kontrole nakon kampanje u vezi sa konkretnim preporukama o politikama, uključujući i one koje proizlaze iz specijalnih izvještaja.

KOMPARATIVNA STUDIJA I IZVJEŠTAJ O ZAGOVARAČKIM AKTIVNOSTIMA MEĐU NADLEŽNIM DRŽAVNIM TIJELIMA U CILJU JAČANJA ULOGE OMBUDSMANA BOSNE I HERCEGOVINE

DODATAK 1. SUPSTRAT PROCJENE KAPACITETA I METODOLOGIJA

Projekat „Jačanje Institucije ombudsmana za ljudska prava u borbi protiv diskriminacije“ provodi se u sklopu Horizontalnog instrumenta, okvira za saradnju Evropske Unije i Vijeća Evrope s ciljem pružanja podrške Jugoistočnoj Evropi i Turskoj u ispunjavanju evropskih standarda. Ova tro-godišnja inicijativa koja je pokrenuta u maju 2016 fokusira se na tri tematska područja:

1. Osiguranje pravde;
2. Borba protiv korupcije, ekonomskog i organiziranog kriminala;
3. Promocija borbe protiv diskriminacije i zaštita prava ranjivih grupa.

Albanija, Bosna i Hercegovina, „bivša jugoslovenska republika Makedonija“, Kosovo, Crna Gora i Srbija (u daljem tekstu: korisnice) će imati koristi od tehničke saradnje u cilju podržavanja njihovog napretka ka ispunjavanju standarda Vijeća Evrope i pravne stečevine Evropske Unije u okviru procesa proširenja. Učešće Turske je ograničeno na primanje pravnih analiza/savjeta putem Mehanizma za koordinaciju ekspertize i na potencijalne regionalne aktivnosti.

Horizontalni instrument će se voditi complementarnim dvojakim pristupom:

1. tehnička saradnja u formi izgradnje kapaciteta, savjeta i drugih oblika tehničke podrške prilagođene potrebama svake korisnice Horizontalnog instrumenta u svrhu ostvarivanja većeg stepena usklađenosti sa evropskim standardima i
2. Mehanizam za koordinaciju ekspertize, koji predviđa pružanje zakonodavne ekspertize i savjeta o politikama od strane Vijeća Evrope u odgovoru na zahtjeve korisnica Horizontalnog programa o temama obuhvaćenim Horizontalnim instrumentom i o pitanjima vezanim za slobodu izražavanja i slobodu medija, kao i o određenim ustavnim pitanjima iz područja djelovanja Venecijanske komisije.

Komparativna studija i izvještaj o zagovaračkim aktivnostima među nadležnim državnim tijelima u cilju jačanja uloge IHRO-a treba procijeniti ukupni uticaj i percepciju javnosti o ulozi i mandatu ove

institucije. Također je potrebno preispitati i/ili predložiti posebne i opće zagovaračke strategije IHRO-a u cilju unapređenja vidljivosti institucije u javnosti i učinkovitog vršenja njenog mandata.

Kao primarno polazište za procjenu kapaciteta Institucije ombudsmana u Bosni i Hercegovini (IHRO/ Institucija ombudsmana) uzet je njen zagovarački potencijal, dok je sporedni akcent stavljen na mogućnosti promoviranja. Procjena kapaciteta se, prije svega, bavi procesima i procedurama koji omogućavaju zagovaračku funkciju IHRO-a u cilju njenog pozicioniranja među javnim tijelima u BiH i razvoja zagovaračkog odgovora na posebne i opće probleme zaštite ljudskih prava;

Sporedni aspekt također se bavi vanjskom saradnjom i komunikacijom IHRO-a sa ključnim akterima i partnerima u pogledu sprečavanja diskriminacije i u svrhu promocije međunarodnih standarda ljudskih prava.

U metodologiji procjene kapaciteta primijenjen je kvalitativni istraživački pristup koji kombinira različite metode prikupljanja i analize podataka. Procjena kapaciteta IHRO-a zasniva se na sljedeća tri izvora informacija:

- Razgovori o samo-procjeni (SA);
- Analiza dokumentacije (pravni akti, interni propisi i dokumenti o strateškom planiranju);
- Razgovori licem u lice sa ključnim internim akterima (ombudsman, pomoćnici ombudsmana, šefovi odjela/službi), ključnim vanjskim akterima (Ministarstvo za ljudska prava, IHRO-i, NVO).

Studija se bazirala na matrici zagovaračkog kapaciteta (tabela ocjena) koju sa razvili autori izvještaja na osnovu INTRAC-ove metodologije za izradu tabele ocjena indeksa zagovaranja⁶⁵ koja proizlazi iz definicije „zagovaranja“ kao aktivnog procesa putem kojeg organizacije i pojedinci pokušavaju uvesti političke i društvene promjene. Prema INTRAC-u, učinkovito zagovaranje obuhvata različite korake: blagovremeno rješavanje problema, izradu učinkovite strategije informiranja i zagovaranja, prikupljanje informacija o problemu, formuliranje održivih zagovaračkih politika, obezbjeđivanje dovoljne količine resursa, formiranje partnerstava, provođenje zagovaračkih aktivnosti i praćenje rezultata.

Jedna od karakteristika indeksa zagovaranja (eng. Advocacy Index, AI) je ta da se ne zasniva na direktnom poređenju IHRO-a sa drugim državnim institucijama u BiH ili izvan nje, već mjeri

⁶⁵ Chris Stalker i Dale Sandberg. Izgradnja zagovaračkih kapaciteta, januar 2011. (Capacity Building for Advocacy, January 2011), INTRAC, dostupno na: <https://www.intrac.org/wp-content/uploads/2016/09/Praxis-Paper-25-Capacity-building-for-advocacy-Chris-Stalker-with-Dale-Sandberg.pdf>

pojedinačne sposobnosti organizacija u skladu sa uspostavljenim kriterijima. Shodno tome, AI se koristi za mjerenje trenutnog zagovaračkog statusa i utvrđivanje oblasti u kojima postoji potencijal za razvoj IHRO-a. Treba napomenuti da je AI usredotočen isključivo na informativni i zagovarački potencijal i da se ne bavi ispitivanjem mogućnosti organizacije u većem obimu nego što je potrebno za uspješno zagovaranje.

Prilikom razgovora sa osobljem IHRO-a i vanjskim partnerima, zagovaračke aktivnosti i kapacitet procijenjeni su pomoću pokazatelja vezanih za svaku od prethodno navedenih komponenti zagovaranja.

U završnoj fazi procjene, istraživači su izvršili potpunu analizu svih prikupljenih informacija (uključujući preliminarne nalaze) i sačinili izvještaj o nalazima. Na osnovu nalaza dobijenih putem obavljenih razgovora, konsultanti su zajednički formulirali prijedloge razvoja zagovaračkih kapaciteta IHRO-a za kratkoročno i dugoročno ispunjavanje utvrđenih potreba.

DODATAK 3. TABELA OCJENA ZAGOVARAČKIH RADNJI I KVALITATIVNI SAŽETAK PROCJENE

Ocjene zagovaračkog kapaciteta po komponentama

Komponenta indeksa	Ocjena
1 Kapacitet organizacije za provođenje uspješnih zagovaračkih kampanja	2,6
Vizija IHRO-a sadrži komponentu zagovaranja, a njena misija uključuje zagovaranje kao jednu od ključnih funkcija Institucije ombudsmana.	4
Strateški plan organizacije uključuje funkciju zagovaranja koja se razumije i primjenjuje na svim nivoima.	3
Organizacija u svojim zagovaračkim aktivnostima strateški koristi ljudske resurse. U organizaciji su institucionalizirani i cijenjeni razvoj tima i koordinacija poslova.	1
Rukovodstvu, osoblju, volonterima omogućene su obuke za usavršavanje/programi mentorstva iz zagovaranja politika i najbolje prakse prema javnim i vladinim tijelima.	3
Zagovaračka funkcija je institucionalizirana unutar organizacije	2
2. Institucija ombudsmana pribavlja i/ili dodjeljuje resurse (naročito vrijeme i novac) za potrebe zagovaranja	2,25
Za te namjene dodjeljuju se finansijski i drugi resursi iz budžeta IHRO-a	2
Doprinosi [nenovčani] prikupljeni od OCD (NVO), javnih organa i drugih [lokalnih] organizacija	2
Prepoznate su međunarodne agencije sa interesom za dati problem i utvrđene su njihove procedure za apliciranje za finansijsku podršku	3
Osigurani su sati volonterskog rada u zagovaranju za dato pitanje i njima se dobro upravlja	2
3. Postavljeni su jasno definirani i usmjereni zagovarački ciljevi	2,75
IHRO jasno formuliра svoje zagovaračke ciljeve u pogledu uticaja na ciljane grupe u sljedećim područjima	
- usvajanje ili primjena standarda ljudskih prava od strane države	2

Komponenta indeksa	Ocjena
- usklađenost sa zakonima i politikama u specifičnim područjima, kao što su zabrana diskriminacije, prava manjina, prava djece...	2
- unapređenje statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije	3
IHRO formulira zagovaračke ciljeve na nivou politika koji su u skladu sa mandatom Institucije i ima sposobnost da ih realizira kroz dalje kampanje prema ciljanim publikama posvećene	
- usvajanju ili primjeni međunarodnih standarda ljudskih prava od strane države na ciljne grupe	3
- promoviranju specifičnih zakona i politika u specifičnim područjima, kao što su zabrana diskriminacije, prava manjina, prava djece itd. (putem specijalnih izvještaja ili na drugi način)	3
- unapređenju statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije	2
Zagovaranje je od ključnog značaja za trenutnu i buduću dobrobit IHRO-a i/ili njegovih sastavnih dijelova, a taj značaj u širem smislu razumiju ciljne publike kada se radi o	
- usvajanju ili primjeni međunarodnih standarda ljudskih prava od strane države na ciljne grupe	3
- promoviranju specifičnih zakona i politika u specifičnim područjima, kao što su zabrana diskriminacije, prava manjina, prava djece itd. (putem specijalnih izvještaja ili na drugi način)	3
- unapređenju statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije	5
IHRO prepoznaje nove prilike za efektivno zagovaračko djelovanje (Napomena: to mogu biti predstojeći izbori, novi organi vlasti, pritisak javnosti, međunarodni pritisak, novootkriveni resursi, OCD ili drugi partneri koji su voljni da podrže djelovanje, itd.) prema svojim ciljanim publikama	
- o usvajanju ili primjeni međunarodnih standarda ljudskih prava od strane države	2
- o promoviranju specifičnih zakona i politika u specifičnim područjima, kao što su zabrana diskriminacije, prava manjina, prava djece itd. (putem specijalnih izvještaja ili na drugi način)	2
- za unapređenje statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije	3

Komponenta indeksa	Ocjena
4 Sposobnost pronalaženja specifičnih ciljanih publika, pokazivanja odnosa moći i izrade mapa uticaja relevantnih za ciljeve potencijalnih zagovaračkih kampanja	3
IHRO "mapira" ključne aktere i njihove stavove o:	
- usvajanju ili primjeni međunarodnih standarda ljudskih prava od strane države na ciljne grupe	2
- zakonima i politikama u specifičnim područjima, kao što su zabrana diskriminacije, prava manjina, prava djece itd. (uglavnom putem specijalnih izvještaja koje IHRO BiH povremeno objavljuje)	3
- unapređenju statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije	3
Ulazne informacije o datom pitanju se prikupljaju od šire javnosti (uključujući žene i manjine) i to putem javnih debata, fokus grupa itd.	3
Prepoznate su nadležne vladine agencije i njihove odgovarajuće uloge u svakoj od zagovaranih tema i to na državnom i lokalnom nivou; ispituje se poznavanje teme i stavovi	4
IHRO je utvrdio više donositelja odluka koji smatraju da je važno da organizacija učestvuje u rješavanju problema vezanih za	
- usvajanje ili primjenu međunarodnih standarda ljudskih prava od strane države	3
- zakone i politike u specifičnim područjima, kao što su zabrana diskriminacije, prava manjina, prava djece itd. (uglavnom putem specijalnih izvještaja koje IHRO BiH povremeno objavljuje)	3
- unapređenje statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije	3
5. Sposobnost izrade dokumenata o politikama i prikupljanja dokaza o promociji međunarodnih standarda ljudskih prava uopće, kao i u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije	2,66
Politika se formulira participativno.	2
Obrazloženje politike je jasno, uvjerljivo i primjenjuje podatke prikupljene iz otvorenih izvora, od aktera i CSO	3
Provode se analize politika u vezi da određenim pitanjem i to sa aspekta prava, politike i socijalne pravde	3

Komponenta indeksa	Ocjena
6. Nivo informiranosti javnosti o aktivnostima IHRO-a i njenoj ulozi u sprečavanju diskriminacije i promociji međunarodnih standarda ljudskih prava	2.75
Vlada, javnost i NVO imaju pozitivnu percepciju IHRO-a	3
Uspostavljena je strategija za odnose sa javnošću i medijima	2
IHRO objavljuje svoje aktivnosti i promovira svoj imidž u javnosti kroz namjenske materijale i brendinga	2
IHRO objavljuje godišnji izvještaj i specijalne izvještaje, uključujući programske i finansijske podatke i široko ih distribuira koristeći raznovrsne kanale komunikacije	4
7. Kvalitet komunikacije i kapacitet za lobiranje u kontekstu usklađenosti sa Zakonom o zabrani diskriminacije i promocije međunarodnih standarda ljudskih prava	2,57
IHRO sarađuje sa više medija kako bi istakli probleme, podigli nivo svijesti javnosti i dobili podršku za	
- promociju međunarodnih standarda ljudskih prava, općenito	3
- educiranje javnosti i promociju u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije	3
- unapređenje statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije	3
IHRO prepoznaje i privlači predvodnike javnog mnijenja na javnim debatama i događajima od uticaja na stav ciljanih grupa prema pitanjima	
- promocije međunarodnih standarda ljudskih prava, općenito	3
educiranja javnosti i promocije u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije	3
Kvalitet komunikacije organizacije na vlastitom internetskom resursu	3
CSO/pojedinci se podstiču na preduzimanje odgovarajućih mjera, kao što je slanje dopisa zakonodavcima	2
Zagovaračka pozicija postoji u pisanom obliku, sa detaljima razrađenim u različitoj mjeri za različite ciljane grupe	
- o promociji međunarodnih standarda ljudskih prava, općenito	2
- o educiranju javnosti i promociji u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije	2
- za unapređenje statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije	3
Vidljivost i kvalitet rada u društvenim medijima	1
Aktivno lobiranje za stajališta o politikama, kao što su svjedočenja na saslušanjima i	

Komponenta indeksa	Ocjena
lične posjete zakonodavcu povodom	
- usvajanja ili primjene međunarodnih standarda ljudskih prava od strane države	2
- educiranja javnosti i promocije u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije	2
- unapređenja statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije	4
8. Sposobnost za izgradnju koalicija i formiranje mreža sa ciljem ulaganja združenih napora u zajedničkom djelovanju na rješavanju problema	2,44
Grupe i pojedinci koji se zanimaju za dato pitanje su identificirani ili uvjereni da se počnu zanimati (može uključivati državne organizacije koje dijele zabrinutost) za	
- usvajanje ili primjenu međunarodnih standarda ljudskih prava od strane države	3
- educiranje javnosti i promociju u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije	3
- unapređenje statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije	3
Učešće u / ili formiranje koalicije /mreže u vezi sa određenim pitanjem usklađenosti sa	
- međunarodnim standardima ljudskih prava općenito	2
- Zakonom o zabrani diskriminacije	2
Javnim debatama podiže se nivo osviještenosti javnosti o ovim pitanjima i ohrabruje angažman građana (uključivanje različitih aktera) u pogledu	
- usvajanja ili primjene međunarodnih standarda ljudskih prava od strane države	2
- educiranja javnosti i promocije u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije	3
- unapređenja statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije	2
Koordinacija, saradnja i razmjena informacija sa drugim NVO/grupama koje imaju slične interese, kao na primjer: putem neformalnih kontakata, zajedničkih sastanaka, utvrđivanjem zajedničkih interesa itd.	2
9. Kvalitet kontrole provođenja (ukoliko postoji) nakon donošenja odluke o politici, kako bi se podstakla primjena i/ili očuvao interes javnosti nakon preduzimanja radnji	2,83
Praćenje primjene preporuka, osiguravajući da organi vlade provode propise, provjerom provedbe na terenu, traženjem povratnih informacija od građana o uspješnosti provedbe itd. kada se radi o	
• usvajanju ili primjeni međunarodnih standarda ljudskih prava od strane države	3
• educiranju javnosti i promociji u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije	2

Komponenta indeksa	Ocjena
• unapređenju statusa, pozicije i nezavisnosti same institucije	4
Ukoliko tražena politika nije donesena] primjenjuju se barem minimalne zagovaračke metode kako bi se iskoristila sljedeća prilika za insisitiranje na tom problemu, uz eventualno preformulirani pristup ili sa drugačijim pojedinostima	2
[Ukoliko tražena politika nije donesena] prati se osviještenost javnosti i zanimanje za problem, da bi se pronašli primjeri, incidenti, ili prilike za stvaranje ili ponovno nametanje hitnosti rješavanja problema	2
Rezultati praćenja dostavljaju se zainteresiranim stranama	4
Ukupna ocjena IHRO-a	2,65

Pokazatelji	Ocjena				
	1	2	3	4	5
1 Organizacijski kapacitet za uspješno provođenje zagovaračkih kampanja.					
Vizija IHRO-a sadrži jasno definiranu komponentu zagovaranja, a njena misija uključuje zagovaranje kao jednu od ključnih funkcija Institucije ombudsmana.	Bez vizije ili misije, ili nejasno definirana vizija ili misija. Aktivnosti nisu usklađene sa vizijom ili misijom.	Postoji neodređena ideja vizije i misije organizacije u odnosu na članove i/ili društvo, ali ne postoji jasno definirana ili pisana izjava o istima, i/ili aktivnosti nisu usklađene.	Vizija i/ili misija su definirane i postoje u pisanom obliku. Između vizije, misije i planova ili aktivnosti postoji određena poveznica, ali ne i sistematska veza.	Vizija i misija su definirani i napisani, a osoblje, volonteri, akteri i partneri ih razumiju. Planiranje, izrada budžeta i donošenje odluka općenito su povezani sa misijom.	Vizija i misija su definirani i napisani, a osoblje, volonteri, akteri i partneri ih razumiju. Svo planiranje, izrada budžeta, donošenje odluka i organizacijske aktivnosti su u skladu sa vizijom i misijom.
Strateški plan organizacije uključuje funkciju zagovaranja koja se razumije i primjenjuje na svim nivoima.	Ne postoje niti usmeni niti pismeni plan i/ili se plan ne koristi („skuplja prašinu“).	Strategija se razmatra po potrebi i/ili IHRO ima određene neformalne /ad hoc planove zagovaranja. Osoblje je upoznato sa potrebom realizacije planova, ali za to nikada ne nalaze vremena zbog hitnosti	Organizacija vrši strateško planiranje zagovaranja i ima jednostavan strateški plan za čije je razumijevanje potrebno usmeno objašnjenje. Ključno osoblje organizacije se formalno sastaje kako bi pokrenuli planove, ali ih povremeno blokira otpor drugih.	Postoji osnovni plan zagovaranja, ali sa njim nije upoznata šira organizacija, niti se isti revidira i ažurira. Akteri ne pomažu u izradi plana. Ključni članovi osoblja se sastaju kako bi pokrenuli planove i u mogućnosti su osigurati određenu podršku i provođenje planova unutar organizacije.	Internom/vanjskom analizom sačinjen je detaljan plan (za period od 2-3 godine), napisan na način da svi mogu razumjeti konteskt, strategije i plan akcije. Akteri u potpunosti razumiju i dijele odgovornost za provođenje strategije.

		drugih aktivnosti.			
Organizacija u svojim zagovaračkim aktivnostima strateški koristi ljudske resurse. U organizaciji su institucionalizirani i cijenjeni razvoj tima i koordinacija poslova.	Pažnja je usmjerena na rad i postignuće pojedinca. Ne postoje mehanizmi za koordinaciju različitih inicijativa. Dodjela zadataka vrši se ad hoc.	Iako se, u principu, cijeni koordinacija posla, u praksi nema dobre koordinacije poslova, što dovodi do preklapanja i napetosti.	Koordinacija se cijeni, ali se primjenjuje samo povremeno (vjerovatno zbog brojnih obaveza).	Timski rad se cijeni; koordinacija poslova vrši se u oblasti projekta i izvještavanja. Vrijeme i drugi resursi ulažu se prema potrebi kako bi se riješio problem preklapanja i sukoba.	Orijentiranost timu predstavlja vrlo važan segment kulture organizacije, uz postojanje formalnih mehanizama koji omogućavaju koordinaciju među različitim nivoima i projektima. Kanali komunikacije omogućavaju rano prepoznavanje/rješavanje slučajeva preklapanja ili sukoba.
Rukovodstvu, osoblju, volonterima omogućene su obuke za usavršavanje/programi mentorstva iz zagovaranja politika i najbolje prakse prema javnim i vladinim tijelima	Obzirom da se od pojedinca očekuje samomotivacija, ne postoje planirani ili redovni poticaji. Obuke ili mogućnosti za napredovanje u službi nisu obezbijeđeni.	Rukovodstvo se s vremena na vrijeme sjeti zahvaliti drugima ili nagraditi korektan rad, ali se to dešava ad-hoc. Obuka iz oblasti zagovaranja obezbijeđena je tek za nekolicinu	Rukovodstvo povremeno pokazuje uvažavanje za izuzetan rad. Pojedinci se podstiču da sami pronalaze prilike za usavršavanje i dozvoljeno im je da koriste radno vrijeme i/ili resurse na ličnu inicijativu.	Rukovodstvo redovno i na fer način pokazuje da cijeni izuzetan rad, ali samo ponekad nagrađuje one koji se nalaze u sredini ljestvice radne uspješnosti. Za učešće u vanjskim obukama ili usavršavanjima bira se nekoliko osoba, ali su kriteriji za odabir obično vezani za poznavanje jezika	U redovnim intervalima, na razuman i fer način raspoređuje se više faktora motivacije (pohvale, naknade, povlastice, savjetovanje itd.) u skladu sa postignutim rezultatima. Postoji konkretan plan obuke i

		članova organizacije.	Sveobuhvatan plan ne postoji.	ili druge faktore, a ne za konkretne potrebe.	usavršavanja za svaku osobu zasnovan na njenoj funkciji i potrebama.
U organizaciji je uspostavljena funkcija zagovaranja	Rukovodstvo IHRO-a nije uključeno u aktivnosti zagovaranja. U IHRO-u nije razmatrano formiranje posebne zagovaračke funkcije.	Rukovodstvo je uključeno u zagovaranje i lobiranje, prema vlastitom nahođenju, a ne na osnovu saznanja. IHRO nema funkcionalnu službu zaduženu za upravljanje ovim aktivnostima.	Rukovodstvo je adekvatno informirano o zagovaračkim inicijativama koje su u toku.	IHRO učestvuje u obukama o zagovaranju i lobiranju koje provode partnerske organizacije. U organizaciji postoji službenik zadužen za zagovaranje.	Sama organizacija i rukovodstvo predstavljaju izvor stručnih znanja za druge organizacije. Unutar organizacije postoji funkcionalna služba koja se bavi zagovaranjem i obukama.
2. Institucija ombudsmana pribavlja i/ili dodjeljuje resurse (naročito vrijeme i novac) za potrebe zagovaranja					
Za te namjene dodjeljuju se finansijski i drugi resursi iz budžeta IHRO-a	IHRO ne dodjeljuje bilo kakve vlastite resurse za zagovaračku inicijativu; IHRO nikada ne dodjeljuje resurse za svoje zagovaračke inicijative	IHRO dodjeljuje minimalne/nedovoljne resurse za zagovaračku inicijativu; IHRO rijetko dodjeljuje dovoljne interne resurse za vlastite zagovaračke inicijative	IHRO dodjeljuje izvjesne finansijske i ljudske resurse za zagovaračku inicijativu, ali bi mogao dodjeljivati više resursa; IHRO ponekad dodjeljuje ove resurse	IHRO dodjeljuje finansijske i ljudske resurse za zagovaračku inicijativu; IHRO obično dodjeljuje finansijske i ljudske resurse za svoje zagovaračke inicijative	IHRO dodjeljuje značajne finansijske i ljudske resurse za zagovaračku inicijativu; IHRO uvijek dodjeljuje značajne resurse za svoje zagovaračke inicijative
Doprinosi [nenovčani] prikupljeni od vladinih, CSO i drugih [lokalnih] organizacija.	IHRO ne prikuplja nikakve doprinose od lokalnih grupa; IHRO nikada ne primjenjuje takvu	IHRO prikuplja doprinose od jedne od ovih lokalnih grupa; IHRO rijetko prikuplja doprinose od lokalnih grupa.	IHRO prikuplja doprinose od dvije od ovih lokalnih grupa; IHRO ponekad prikuplja doprinose od lokalnih grupa.	IHRO prikuplja doprinose od tri od ovih lokalnih grupa; IHRO za svoje zagovaračke inicijative obično prikuplja doprinose od lokalnih grupa	IHRO prikuplja doprinose od četiri i više lokalnih grupa; IHRO uvijek prikuplja doprinose od više lokalnih grupa

	praksu.				
Prepoznate su međunarodne agencije sa interesom za dati problem i utvrđene su njihove procedure za apliciranje za finansijsku podršku	IHRO ne prepoznaje bilo kakve međunarodne agencije sa interesom za problem niti aplicira za finansijsku pomoć; IHRO nikada ne utvrđuje međunarodne agencije koje bi mogle biti zainteresirane za pružanje podrške njenim zagovaračkim aktivnostima	IHRO je prepoznao jednu međunarodnu agenciju sa interesom za problem, ali ne aplicira za finansijsku pomoć; IHRO rijetko prepoznaje međunarodne agencije zainteresirane za pružanje podrške njenim zagovaračkim aktivnostima	IHRO je prepoznao do dvije međunarodne agencije sa interesom sa problem i aplicira za finansijsku podršku; IHRO ponekad prepoznaje i podnosi aplikaciju međunarodnim agencijama sa interesom za problem	IHRO je prepoznao više međunarodnih agencija sa interesom za problem, aplicira i za svoju zagovaračku inicijativu osigurava finansijsku podršku od 1 agencije ; IHRO obično utvrđuje, aplicira i osigurava podršku barem 1 agencije	IHRO je prepoznao više međunarodnih agencija sa interesom sa problem, aplicira i za svoje zagovaračke inicijative osigurava finansijsku podršku od dvije i više agencija ; IHRO za svoje zagovaračke aktivnosti uvijek osigurava podršku više agencija
Volontersko vrijeme za pomoć u zagovaranju o problemu je osigurano i koristi se na odgovarajući način	IHRO ne angažira volontere za zagovaranje; IHRO nikada ne angažira volontere za svoje zagovaračke aktivnosti	IHRO za svoje zagovaračke aktivnosti angažira svega nekoliko volontera i/ili nije osigurano kvalitetno upravljanje njihovim vremenom ; IHRO rijetko angažira	IHRO za svoje zagovaračke aktivnosti angažira do deset volontera; nadzor nad/rukovođenje volonterima postoji, ali u nedovoljnoj mjeri ; IHRO samo ponekad angažira volontere	IHRO za svoje zagovaračke aktivnosti angažira veliki broj volontera, postoji član osoblja zadužen za rukovođenje volonterima; IHRO obično uključuje volontere u svoje zagovaračke aktivnosti	IHRO za svoje zagovaračke aktivnosti uvijek angažira veliki broj volontera; imenovani član osoblja kvalitetno upravlja njihovim vremenom; IHRO uvijek primjenjuje ovakvu praksu za svoje zagovaračke aktivnosti

		volontere za svoje zagovaračke aktivnosti			
3 Postavljeni su jasno definirani i usmjereni zagovarački ciljevi usklađeni sa mandatom organizacije					
IHRO jasno formuliра svoje zagovaračke prioritete u kontekstu potencijalnog uticaja na ciljne publike	IHRO ne pokreće zagovaračke programe koji se zasnivaju na žalbama pojedinaca ili oni nisu usklađeni sa mandatom institucije	IHRO rijetko pokreće zagovaračke programe koji se zasnivaju na žalbama pojedinaca, a oni su u određenoj mjeri usklađeni sa mandatom institucije	IHRO ponekad pokreće zagovaračke programe koji se zasnivaju na žalbama pojedinaca i oni su obično usklađeni sa mandatom institucije	IHRO često pokreće zagovaračke programe koji se zasnivaju na žalbama pojedinaca i oni su uvijek usklađeni sa mandatom institucije	IHRO ocjenjuje zagovarački potencijal svake procesuirane žalbe pojedinca i uvijek pokreće zagovaračke radnje, a one su uvijek usklađene sa mandatom institucije
IHRO formuliра zagovaračke ciljeve na nivou politika koji su u skladu sa mandatom Institucije i ima sposobnost da ih realizira kroz dalje kampanje prema ciljanim publikama	IHRO nikada ne formuliра zagovaračke ciljeve na nivou politika	IHRO rijetko formuliра zagovaračke ciljeve na nivou politika ili oni nisu usklađeni sa mandatom institucije, ali ih ne provodi	IHRO ponekad formuliра zagovaračke ciljeve na nivou politika usklađene sa mandatom institucije, ali ne uspijeva ih dovesti do nivoa kampanje	IHRO često formuliра i najavljuje zagovaračke ciljeve na nivou politika usklađene sa mandatom institucije i ponekad (ali ne uvijek) ih uspijeva dovesti do nivoa kampanje.	IHRO uvijek formuliра i najavljuje zagovaračke ciljeve na nivou politika usklađene sa mandatom institucije i obično ih uspijeva dovesti do nivoa kampanje.
3 Postavljeni su jasno definirani i usmjereni zagovarački ciljevi usklađeni sa mandatom organizacije					
Zagovaranje je od ključne važnosti za sadašnju ili buduću dobrobit IHRO-a i/ili njenih sastavnih	Zagovaranje nije od ključne važnosti i/ili IHRO nije razmatrao njegovu važnost;	Zagovaranju se pridaje mala , a ne ključna važnost; IHRO posjeduje minimalne/slabe	Postoje umjereni dokazi da je zagovaranje prilično važno , ali bi dokazi mogli biti čvršći; IHRO	IHRO posjeduje brojne dokaze da je zagovaranje vrlo važno , ali bi ipak mogao imati i čvršće dokaze; IHRO obično	IHRO posjeduje veliki broj dokaza da je ovo pitanje od ključne važnosti;

dijelova, ali još uvijek nije rasprostranjena svijest o njegovom značaju	IHRO nikada ne razmatra/ne posjeduje takve dokaze	dokaze o njegovoj važnosti; IHRO rijetko prikuplja dokaze od važnosti za zagovaračke kampanje	samo ponekad razmatra važnost ovog pitanja	prikuplja takve dokaze, ali ne uvijek	
IHRO prepoznaje nove prilike za efektivno zagovaračko djelovanje (<i>Napomena: to mogu biti predstojeći izbori, novi organi vlasti, pritisak javnosti, međunarodni pritisak, novootkriveni resursi, OCD ili drugi partneri koji su voljni da podrže djelovanje, itd.</i>)	Ne postoje prilike za zagovaračko djelovanje i/ili IHRO nije razmatrao da li postoje nove prilike ili da li će biti učinkovite. IHRO nikada ne razmatra da li postoje prilike za zagovaračko djelovanje	Postoje minimalne prilike za zagovaračko djelovanje i/ili će one imati mali doprinos učinkovitosti djelovanja; IHRO rijetko razmatra da li postoje prilike za zagovaračko djelovanje	Postoji nekoliko prilika za djelovanje; one će donekle doprinijeti učinkovitosti djelovanja; IHRO samo ponekad razmatra prilike za učinkovito djelovanje	IHRO prepoznaje više prilika; te prilike doprinose učinkovitosti djelovanja; IHRO obično prepoznaje prilike za učinkovito djelovanje	IHRO detaljno poznaje brojne prilike za vrlo učinkovito djelovanje; može detaljno navesti učinkovite prilike za svaku zagovaračku inicijativu
4 Sposobnost pronalaženja specifičnih ciljanih publika, pokazivanja odnosa moći i izrade mapa uticaja relevantnih za ciljeve potencijalnih zagovaračkih kampanja					
IHRO "mapira" ključne aktere i njihove stavove o relevantnim pitanjima	IHRO nije razmatrao bilo kakve aktere ili njihov stav o relevantnom pitanju; IHRO nikada ne razmatra ključne aktere ili njihove stavove	IHRO u minimalnoj mjeri razmatra ključne aktere, ali ne ispituje njihove stavove; IHRO rijetko razmatra ključne aktere i njihove stavove	IHRO u određenoj mjeri razmatra ključne aktere i donekle mapira njihove stavove o datom pitanju; IHRO ponekad razmatra ključne aktere i njihove stavove	IHRO primjenjuje praksu osnovnog mapiranja ključnih aktera i njihovih stavova o datom pitanju; IHRO obično primjenjuje takvu praksu mapiranja	IHRO vrši obimno, detaljno mapiranje ključnih aktera i njihovih stavova o datom pitanju; IHRO uvijek vrši takvo mapiranje

Prikupljaju se ulazne informacije od šire javnosti (uključujući žene i manjine) o datom pitanju i to putem javnih debata, fokus grupa itd.	IHRO nije prikupljao ulazne informacije od javnosti; IHRO nikada ne prikuplja bilo kakve ulazne informacije od javnosti.	IHRO je prikupljao ulazne informacije od javnosti na ad-hoc osnovi, od nekoliko nereprezentativnih osoba; IHRO rijetko prikuplja ulazne informacije od javnosti.	IHRO o datom pitanju prikuplja ulazne informacije od javnosti u određenoj mjeri , ali ne uključuje različite interese/informacije i/ili je metoda prikupljanja ulaznih informacija neodgovarajuća; IHRO samo ponekad prikuplja ulazne informacije od javnosti	IHRO prikuplja različite ulazne informacije od javnosti, ali bi metoda(e) prikupljanja mogle biti adekvatnije i/ili bi se ulazne informacije mogle prikupiti iz više različitih izvora (npr. osim od neposrednih aktera); IHRO obično prikuplja ulazne informacije od različitih aktera	IHRO je prikupljao obimne ulazne informacije o datoj temi od različitih grupa (žene, manjine, starosna dob, ekonomski status, itd.) uključujući i one koje nisu neposredni akteri i to primjenom adekvatnih metoda; IHRO za potrebe zagovaranja uvijek prikuplja ulazne informacije od različitih grupa
Utvrđuje se koje su vladine agencije nadležne, te njihove odgovarajuće uloge u svakoj od zagovaranih tema i to na državnom i lokalnom nivou; ispituje se poznavanje problema i stavovi	IHRO ne razmatra koje su agencije nadležne, njihove funkcije, poznavanje određenog problema ili stavove; IHRO to nikada ne razmatra u zagovaračkim aktivnostima	IHRO razmatra nekoliko vladinih agencija, ali one nisu nadležne ; Postoji vrlo nejasna predstava o tome kakva je uloga vlasti, poznavanje problema i/ili stav o datom problemu. IHRO rijetko ispituje uloge nadležnih vladinih agencija i sl.	IHRO prepoznaje neke od nadležnih vladinih agencija; posjeduje određeno razumijevanje njihove uloge, i/ili stava o problemu; IHRO ponekad prepoznaje nadležne vladine agencije i njihove uloge, znanja i stav o problemima.	IHRO prepoznaje sve nadležne vladine agencije; poznaje njihove uloge; posjeduje izvjesna saznanja o njihovom poznavanju problema i/ili stavovima o problemu; IHRO obično prepoznaje nadležne vladine agencije i poznaje ih u određenoj mjeri.	IHRO prepoznaje sve nadležne vladine agencije; u velikoj mjeri ispituje njihove uloge, znanja i stavove o problemu; IHRO to radi uvijek za svaku zagovaračku inicijativu.
IHRO je utvrdio više donositelja odluka koji uključenost	Organizacija ne zna kako će donositelji	Prepoznati su određeni donositelji odluka	Neke od ključnih osoba podržavaju organizaciju, ali ne sve.	Većina uticajnih ljudi podržava radnje koje organizacija preduzima.	Svi ključni donositelji odluka podržavaju kampanje, organizacija

organizacije u rješavanje problema smatraju važnom	odluka percipirati njenu uključenost u problem. IHRO za to obično nije zainteresiran.	koji imaju razumijevanje za radnje koje organizacija preduzima, ali oni ne predstavljaju ključne osobe za rješavanje problema.	Organizacija ne uzima u obzir sve uticajne snage.	Organizacija obično pomno prati njihov stav prema problemu.	uvijek sarađuje sa donositeljima odluka kako bi osigurala njihovu lojalnost.
5. Sposobnost izrade dokumenata o politikama i prikupljanja dokaza					
Politika se formulira participativno	IHRO ne uključuje aktere u formuliranje svog stava o politici zagovaranja; CSO nikada ne uključuje aktere u formuliranje stava o politici zagovaranja	IHRO u minimalnoj mjeri uključuje aktere u formuliranje svog stava o politici zagovaranja; IHRO rijetko uključuje aktere u formuliranje svog stava o politici	IHRO uključuje aktere u formuliranje svog stava o politici zagovaranja, ali su neki od ključnih aktera izostavljeni; IHRO ponekad uključuje aktere u formuliranje svog stava o politici	IHRO uključuje različite aktere u formuliranje svog stava o politici, IHRO obično uključuje različite aktere u formuliranje svog stava o politici	IHRO uključuje različite aktere u formuliranje svog stava o politici; IHRO uvijek uključuje različite aktere u formuliranje svog stava o politici
Obrazloženje politike je jasno, uvjerljivo i primjenjuje podatke prikupljene iz otvorenih izvora, od aktera i CSO	IHRO ne posjeduje jasno, uvjerljivo obrazloženje za svoje stajalište o politici; IHRO ne primjenjuje prikupljene podatke; IHRO nikada ne primjenjuje takvu praksu	IHRO posjeduje obrazloženje za svoje stajalište o politici, ali je ono nejasno i neuvjerljivo ; IHRO za formuliranje obrazloženja u minimalnoj mjeri koristi prikupljene informacije; CSO rijetko ima	IHRO posjeduje obrazloženje za svoje stajalište o politici koje je jasno ili uvjerljivo (ali ne oboje); IHRO za podršku svom stavu o politici koristi neke informacije koje je prikupio; IHRO ponekad ima jasan ili uvjerljiv stav zasnovan na prikupljenim	IHRO posjeduje jasno i uvjerljivo obrazloženje za svoje stajalište o politici; IHRO za podršku svom stavu o politici koristi mного prikupljenih informacija; IHRO obično ima jasan i uvjerljiv stav zasnovan na prikupljenim informacijama	IHRO posjeduje vrlo jasno i vrlo uvjerljivo obrazloženje za svoje stajalište o politici kojem u prilogu idu obimni prikupljeni dokazi; IHRO uvijek primjenjuje ovakvu praksu

		jasna/uvjerljiva obrazloženja sa prikupljenim podacima o svom stavu	informacijama		
Provede se analize politika u vezi da određenim pitanjem i to sa aspekta prava, politike i socijalne pravde	IHRO ne provodi analize politika u vezi sa određenim pitanjem; IHRO nikada ne provodi analize politika u vezi sa određenim pitanjem	IHRO provodi slabe analize politika; IHRO rijetko provodi analize politika u cilju informiranog zagovaranja	IHRO provodi analizu nekoliko politika u vezi sa određenim pitanjem (iako one nisu od velikog značaja); IHRO ponekad primjenjuje ovakvu praksu	IHRO analizira više relevantnih politika; IHRO obično primjenjuje ovakvu praksu	IHRO analizira sve relevantne politike; IHRO uvijek primjenjuje ovakvu praksu
6. Nivo informiranosti javnosti o aktivnostima IHRO-a i njenoj ulozi u sprečavanju diskriminacije i promociji međunarodnih standarda ljudskih prava					
Vlada, javnost i parlament imaju pozitivnu percepciju IHRO-a	IHRO smatra da vlada, javnost i Parlament općenito imaju negativnu percepciju aktivnosti IHRO-a	IHRO smatra da neki od navedenih imaju negativnu percepciju rada IHRO-a, dok neki imaju neutralnu percepciju: vlada, javnost ili Parlament	IHRO smatra da neki od navedenih imaju negativnu, neki pozitivnu, a neki neutralnu percepciju IHRO-a: vlada, javnost ili Parlament.	IHRO smatra da vlada, javnost i privredni sektor općenito imaju uglavnom neutralnu ili pozitivnu percepciju IHRO-a.	Institucija smatra da vlada, javnost i privredni sektor općenito imaju pozitivnu percepciju IHRO-a.
Uspostavljena je strategija za odnose sa javnošću i medijima	Organizacija nema odnose sa javnošću ili medijske aktivnosti.	Organizacija objavljuje neke pisane materijale i poziva lokalne novinare na specijalne sastanke ili događaje.	Organizacija objavljuje pisane materijale, poziva lokalne novinare na specijalne sastanke ili događaje i učestvuje u drugim promotivnim	Institucija ima jasan plan za odnose sa javnošću, koji obuhvata objavu pisanih materijala, pozivanje lokalnih novinara na specijalne sastanke ili događaje i učešće u drugim	Organizacija ima sveobuhvatan plan za odnose sa javnošću i medijima i osobu ili tijelo zaduženo za rad sa istima. Organizacija u državnim medijima

			događajima. U lokalnim listovima se svake godine objave jedan ili dva promotivna članka	promotivnim događajima. IHRO se svake godine pojavljuje u izvještajima više različitih medija.	dobija pozitivan publicitet i to najmanje jednom mjesečno. Domaćin je promotivnih događaja i/ili prisustvuje istima. Društvene medije koristi često i na stručan način.
IHRO objavljuje svoje aktivnosti i promovira svoj imidž u javnosti kroz namjenske materijale i branding	IHRO smatra da vlada, Parlament, javnost i NVO sektor općenito imaju negativnu percepciju aktivnosti IHRO-a.	IHRO smatra da neki od navedenih imaju negativnu percepciju poslova IHRO-a, dok neki imaju neutralnu percepciju: vlada, javnost ili Parlament.	IHRO smatra da neki od navedenih imaju negativnu, neki pozitivnu, a neki neutralnu percepciju IHRO-a: vlada, javnost ili Parlament	IHRO smatra da vlada, Parlament, NVO i javni sektor imaju uglavnom neutralnu ili pozitivnu percepciju IHRO-a.	Institucija smatra da vlada, Parlament, javni i NVO sektor općenito imaju pozitivnu percepciju IHRO-a
IHRO objavljuje godišnji izvještaj i specijalne izvještaje, uključujući programske i finansijske podatke i široko ih distribuira koristeći raznovrsne kanale komunikacije	IHRO nikada ne objavljuje godišnji ili sličan izvještaj. Pitanje popularizacije smatra nepotrebnim.	IHRO s vremena na vrijeme, u periodu od nekoliko godina, objavljuje sličan izvještaj, ali ne vrši njegovu distribuciju. Izvještaji se objavljuju za internu upotrebu i/ili se objavljuju na internoj sekciji web stranice.	IHRO ponekad objavljuje godišnji izvještaj, ali bez fiskalnih podataka. Distribucija izvještaja je minimalna.	IHRO često objavljuje specijalne i godišnji izvještaj sa programskih i fiskalnim podacima i analizama. Distribucija izvještaja je ograničena i dostavlja se nasumično ili na povremenim sastancima onima koji ga zatraže.	IHRO uvijek objavljuje godišnji izvještaj sa programskim i finansijskim podacima i analizama. Izvještaj se distribuira svim akterima i dostupan je javnosti putem interneta i u javnim ustanovama, uključujući i državne agencije.
7 Kvalitet komunikacije i kapacitet za lobiranje					
IHRO sarađuje sa više	IHRO se ne	Inicijativa teme	Izvještaji o IHRO-u	IHRO ima kvalitetnu	IHRO ostvaruje

medija kako bi istakli probleme, podigli svijest javnosti i dobili podršku	pojavljuje u izvještajima medija; Njene zagovaračke aktivnosti se nikada ne objavljuju u medijima.	koje pokreće IHRO se slabo objavljuju i to u rijetkim medijima; Objavljivanje u medijima rijetko se javlja u sklopu zagovaračkih aktivnosti IHRO-a	javljaju se u 2-3 medija ; kvalitet medijske pokrivenosti je zadovoljavajući ; IHRO se ponekad javlja u izvještajima medija	medijsku pokrivenost iz više izvora ; zagovaračke aktivnosti IHRO-a obično se objavljuju u medijima	izuzetno kvalitetnu medijsku pokrivenost iz različitih izvora; medijska pokrivenost i javne debate uvijek su u sklopu zagovaračkih aktivnosti IHRO-a
IHRO prepoznaje i privlači predvodnike javnog mnijenja na javnim debatama i događajima od uticaja na stav ciljanih publika prema pitanjima i njihovom rješavanju	IHRO ne privlači predvodnike javnog mnijenja, ne zna ko su oni, niti pokušava da ih zainteresira za problem	IHRO poznaje predvodnike javnog mnijenja, nekada ih privlači ukoliko su već zainteresirani za problem	IHRO poznaje i često privlači predvodnike javnog mnijenja, ukoliko su zainteresirani za problem	IHRO poznaje i uvijek privlači predvodnike javnog mnijenja, trudi se da ih zainteresira za problem	IHRO poznaje više uticajnih predvodnika javnog mnijenja, stalno sarađuje s njima i obavještava ih o problemima
Kvalitet komunikacije organizacije na vlastitom internetskom resursu	Organizacija nema web stranicu	Web stranica organizacije postoji, ali se odavno ne ažurira, postoje greške u dizajnu i tehničkoj izvedbi.	Web stranica postoji, ali se slabo koristi, podaci o organizaciji se vrlo rijetko ažuriraju. Ne postoje detaljne informacije o aktivnostima. Kvalitet informacija je slab, neuvjerljiv, nezanimljiv.	Tehnička izvedba web stranice je dobra, informacije o organizaciji su predstavljene u potpunosti i uvjerljivo, ali se ne objavljuju vijesti i informacije o tekućim zagovaračkim kampanjama.	Tehnička izvedba web stranice je dobra, informacije o organizaciji su potpune, često se ažuriraju sa informacijama o trenutnom radu i aktivnostima
CSO/pojedinci se podstiču na preduzimanje odgovarajućih mjera, kao što je slanje dopisa zakonodavcima	IHRO ne uključuje građane u preduzimanje mjera; IHRO nikada ne	IHRO je podstaknuo jednu CSO na direktnu akciju; IHRO rijetko uključuje građane u direktne akcije	IHRO je uključio nekoliko CSO pojedinca u direktne akcije; IHRO ponekad uključuje članove/građane u	IHRO uključuje više CSO i pojedinaca u direktne akcije; IHRO obično uključuje članove/građane u direktne akcije	IHRO uključuje više različitih CSO/pojedinaca u brojne direktne akcije; IHRO uvijek uključuje članove/građane u

	uključuje CSO u direktne akcije		direktne akcije		direktne akcije
Zagovaračka pozicija postoji u pisanom obliku, sa detaljima razrađenim u različitoj mjeri za različite ciljane grupe	IHRO nikada ne predstavlja svoje stajalište o zagovaranju u pisanom obliku. Organizacija ne pokušava predstaviti svoja stajališta u pisanom obliku.	IHRO ponekad predstavlja svoje stajalište o temi u pisanom obliku, ali tekst ne prilagođava percepciji različitih ciljanih grupa	IHRO svoje stajalište o temi predstavlja u pisanom obliku u dvije verzije za različite publike, uključujući argumente i činjenične dokaze	IHRO svoje stajalište o temi predstavlja pisanom obliku u tri verzije za različite publike, uključujući argumente i dokaze (ali nisu sve potencijalne publike u mogućnosti shvatiti stil predstavljanja dokumenta o zagovaračkoj poziciji).	IHRO za sve publike projekta predstavlja zagovaračku poziciju u pisanom obliku, sa argumentom za svaku publiku i dokazima prilagođenim svim publikama.
Vidljivost i kvalitet rada u društvenim medijima	Organizacija nije zastupljena u društvenim medijima, ne prati pojavljivanja u društvenim i internetskim medijima	Organizacija je formalno zastupljena u društvenim medijima, ali ne upravlja svojim stranicama i ne odgovara na pitanja korisnika	Organizacija ima zvanične račune na društvenim mrežama, ali su oni neaktivni, neažurirani, postoje tek formalno	Organizacija ima račune na društvenim medijima, povremeno ih ažurira, ali ne komunicira sa korisnicima	Organizacija ima račune na društvenim mrežama i aktivno sarađuje sa korisnicima
Aktivno lobiranje za stajališta o politikama, kao što su svjedočenja na saslušanjima i lične posjete zakonodavcu	IHRO ne vrši aktivno lobiranje za svoje stajalište o politici; IHRO nikada ne vrši aktivno lobiranje za svoje stajalište o politici	IHRO vrši minimalno, ad-hoc lobiranje za svoje stajalište o politici; IHRO rijetko aktivno lobira za svoje stajalište o politici	IHRO preduzima određene organizirane aktivnosti lobiranja za svoje stajalište o politici; IHRO ponekad aktivno lobira za svoje stajalište o politici	IHRO preduzima više radnji na aktivnom lobiranju za svoje stajalište o politici i u lobiranje uključuje nekoliko drugih aktera; IHRO obično aktivno lobira za svoje stajalište o politici	IHRO i NVO/pojedinci aktivno lobiraju za stajalište o politici, primjenjujući raznolik spektar vještina (npr. svjedočenja, sastanci sa zakonodavcem, poznata lica itd.); IHRO u aktivno lobiranje uvijek uključuje različite aktere

8. Sposobnost za izgradnju koalicija i formiranje mreža sa ciljem ulaganja združenih napora u zajedničkom djelovanju na rješavanju problema

Prepoznate su druge grupe i pojedinci koji se zanimaju za dato pitanje ili su uvjereni da se počnu zanimati (može uključivati državne organizacije koje dijele zabrinutost)	IHRO ne uvjerava/uključuje bilo kakve aktere u zagovaračke inicijative; IHRO nikada ne uključuje druge aktere u zagovaranje	IHRO je uvjerio jednog drugog aktera da se uključi u zagovaračku inicijativu; IHRO rijetko uključuje druge aktere u zagovaranje	IHRO je uvjerio nekoliko grupa ili pojedinaca da se uključe u zagovaračku inicijativu; IHRO ponekad uključuje grupe/pojedince u zagovaranje	IHRO je uvjerio više grupa i pojedinaca da se uključe u zagovaračku inicijativu; IHRO obično uvjerava više pojedinaca i grupa da se uključe u njene zagovaračke aktivnosti	IHRO je uvjerio mnoštvo različitih grupa i pojedinaca da se uključe u zagovaračku inicijativu; IHRO uvijek uvjerava mnoštvo pojedinaca i grupa da se uključe
Učešće u / ili formiranje koalicije / mreže u vezi sa određenim pitanjem	IHRO ne učestvuje u formiranju koalicija ili u bilo kakvoj vrsti koalicija / radnih grupa; IHRO se nikada ne uključuje u koalicije/radne grupe	IHRO je jednom učestvovao u koaliciji, ali je ta koalicija trenutno neaktivna. IHRO rijetko sarađuje sa koalicijama	IHRO ponekad učestvuje u sastancima sa koalicijama ako su njihovi ciljevi usklađeni sa zagovaračkim ciljevima. IHRO povremeno udružuje snage sa drugim organizacijama u provođenju zagovaračkih kampanja.	IHRO često učestvuje u koalicijama ako su njihovi ciljevi usklađeni sa zagovaračkim ciljevima. IHRO obično udružuje snage sa drugim organizacijama u provođenju zagovaračkih kampanja	IHRO aktivno učestvuje u koalicijama/radnim grupama koje se bave datim problemom. IHRO uvijek učestvuje u relevantnim koalicijama/radnim grupama.
Javnim debatama podiže se nivo osviještenosti javnosti o datom pitanju i ohrabruje angažman građana (uključivanje različitih aktera)	IHRO ne održava bilo kakve javne debate; IHRO nikada ne izdaje saopćenja za javnost niti održava javne debate za svoje zagovaračke inicijative	IHRO održava jednu javnu debatu godišnje u cilju podizanja svijesti/uticaja na politiku; IHRO rijetko održava javne debate u sklopu zagovaranja	IHRO održava 2-3 javne debate godišnje u cilju podizanja svijesti/uticaja na politiku; IHRO ponekad održava javne debate u sklopu zagovaranja	IHRO organizira više javnih debata u cilju podizanja svijesti/uticaja na politku (iako učesnici nisu raznovrsni); IHRO obično održava javne debate u sklopu zagovaranja	IHRO organizira brojne javne debate kojima se podiže nivo svijesti / utiče na politiku; IHRO uvijek održava javne debate u sklopu zagovaranja
Koordinacija, saradnja	IHRO se ne	IHRO prisustvuje na	IHRO se, u cilju	IHRO se redovno sastaje sa	IHRO seredovno

<i>i razmjena informacija] sa drugim NVO/grupama koje imaju slične interese, kao na primjer: putem neformalnih kontakata, zajedničkih sastanaka, utvrđivanjem zajedničkih interesa itd..</i>	sastaje sa drugim zainteresiranim stranama; IHRO nikada ne koordinira svoje aktivnosti sa drugim potencijalno zainteresiranim grupama	nekoliko neformalnih sastanaka sa drugim zainteresiranim stranama; IHRO rijetko koordinira aktivnosti sa drugim potencijalno zainteresiranim grupama	razmjene informacija, redovno sastaje sa drugim grupama koje imaju iste interese, ali ne postoji formalna koordinacija među njima; IHRO ponekad koordinira svoje zagovaračke aktivnosti sa drugim zainteresiranim grupama	drugim grupama koje imaju iste interese u cilju razmjene informacija i koordinacije zajedničkih aktivnosti; IHRO obično na taj način sarađuje sa drugim grupama u zagovaračkim aktivnostima	sastaje sa drugim grupama koje imaju iste interese u cilju razmjene informacija i koordinacije zajedničkih aktivnosti i razmjene resursa; CSO uvijek na taj način sarađuje sa drugim grupama u zagovaračkim aktivnostima
9. Kvalitet kontrole provođenja (ukoliko postoji) nakon donošenja odluke o politici, kako bi se podstakla primjena i/ili održao interes javnosti nakon preduzimanja radnji					
Praćenje primjene preporuka, osiguravajući da organi vlade provode propise, provjerom provedbe na terenu, traženjem povratnih informacija od građana o uspješnosti provedbe itd.	IHRO nije preduzeo bilo kakve aktivnosti praćenja; IHRO nikada ne preduzima aktivnosti praćenja;	IHRO provodi minimalno, ad-hoc praćenje; IHRO rijetko provodi praćenje;	IHRO provodi nešto planiranih aktivnosti praćenja, ali su one nedovoljne; IHRO ponekad prati provođenje svojih zagovaračkih inicijativa i preporuka	IHRO ima plan za praćenje provođenja i povremeno provodi praćenje provođenja;	IHRO ima plan za praćenje provođenja i redovno prati provođenje; IHRO obično prati provođenje
[Ukoliko tražena politika nije donesena] primjenjuju se barem minimalne zagovaračke metode kako bi se iskoristila sljedeća prilika za insisitiranje na tom problemu, uz	IHRO nije preduzeo bilo kakve naknadne aktivnosti u cilju usvajanja preporuka; IHRO nikada ne provodi naknadno	IHRO je u maloj mjeri /ad-hoc proveo aktivnosti zagovaranja usvajanja preporuka o politici; IHRO je rijetko provodio naknadno	IHRO provodi nešto strateškog zagovaranja za usvajanje preporuka o politikama; IHRO ponekad provodi naknadno zagovaranje	IHRO provodi kontinuirano naknadno zagovaranje preporuka o politici, uključujući i praćenje prilika za ponovno vršenje pritiska u određenoj mjeri III isprobavanje novog pristupa; IHRO obično provodi naknadno	IHRO provodi kontinuirano naknadno zagovaranje preporuka o politici, uključujući pomno praćenje i korištenje prilika za ponovno vršenje pritiska I isprobavanje novog pristupa; IHRO

eventualno preformulirani pristup ili sa drugačijim pojedinostima	zagovaranje	zagovaranje		zagovaranje	uvijek provodi naknadno zagovaranje
[Ukoliko tražena politika nije donesena] prati se osviještenost javnosti i zanimanje za problem, da bi se pronašli primjeri, incidenti, ili prilike za stvaranje ili ponovno nametanje hitnosti rješavanja problema	IHRO nije pratio informiranost/zanimanje javnosti za problem, kako bi pronašao načine za ponovno nametanje hitnosti rješavanja problema; CSO nikada ne prati prilike za ponovno vršenje pritiska	IHRO je pratio informiranost/zanimanje javnosti za problem i/ili načine za ponovno nametanje hitnosti rješavanja problema u maloj mjeri/ad-hoc , IHRO rijetko prati prilike za ponovno vršenje pritiska	IHRO u određenoj mjeri prati informiranost/zanimanje javnosti za problem i u određenoj mjeri prati prilike za ponovno nametanje hitnosti rješavanja problema; IHRO ponekad prati prilike za ponovno vršenje pritiska	IHRO kontinuirano prati informiranost javnosti i prilike da se obnovi interes za problem; CSO obično prati prilike za ponovno vršenje pritiska.	IHRO kontinuirano prati informiranost javnosti i koristi svaku priliku da obnovi interes za problem; IHRO uvijek prati prilike za ponovno vršenje pritiska
Rezultati praćenja dostavljaju se zainteresiranim stranama	Obzirom da organizacija ne provodi aktivnosti praćenja, ne postoji potreba za dostavljanjem rezultata.	Organizacija prati kuloarske priče, glasine i priče korisnika, prikuplja ih za sebe, ali nikoga ne obavještava o tome.	IHRO provodi neke planirane aktivnosti praćenja, ali su one nedovoljne; IHRO ponekad prati stanje nakon provođenja zagovaranja i o tome interno obavještava instituciju	Rezultati praćenja dostavljaju se donatorima, saradnicima, koalicijskim partnerima i državnim zvaničnicima i tijelima	Rezultati praćenja dostavljaju se svim zainteresiranim stranama, široj javnosti, državnim tijelima. Rezultati se također objavljuju na web stranici i koriste za buduće projekte.

