



I N F O R M A C I J A

o stanju u Instituciji ombudsmena Bosne i Hercegovine

I Uvod

Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine (BiH) ustanovljena je Sporazumom o ljudskim pravima (Aneks 6 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH), kao jedan od dva dijela Komisije za ljudska prava koju je pored Ombudsmana, činio i Dom za ljudska prava BiH. Zakonom o ombudsmanu za ljudska prava koji je nametnut 2000 godine od strane Visokog predstavnika za BiH, a koji je 2002 godine usvojen od strane Parlamentarne skupštine kao zakonodavnog organa BiH je uređeno pitanje nadležnosti i funkcioniranja Institucije ombudsmena BiH u cilju osiguranja efikasnog funkcioniranja mehanizma za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kako je to zagantovano Ustavom BiH i međunarodnim sporazumima koji se nalaze u dodatku Ustava.

U cilju praćenja stanja ljudskih prava u BiH, Ombudsmeni BiH su u skladu sa odredbama člana 34 i 35 Zakona o ombudsmenu BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 32/00, 19/02, 34/05 i 32/06) dužni svake godine dostaviti rezultate svojih aktivnosti u izvještajnom periodu Predsjedništvu BiH, Predstavničkom domu i Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, Parlamentu Federacije BiH i Narodnoj Skupštini Republike Srpske navodeći broj i prirodu primljenih žalbi, ukazujući na one žalbe koje nisu uzete u razmatranje, kao i razloge za to i one koje su bile predmet istrage i nalaze o tome. U svom Izvještaju Institucija ombudsmena može također istaknuti one prijedloge i preporuke koje je prihvatila Vlada.

Polazeći od navedene Zakonom utvrđene obaveze, a imajući u vidu zatečeno stanje u Instituciji ombudsmena BiH (u daljem tekstu: Instituciji), novoimenovani Ombudsmeni BiH¹ su odlučili da

¹ Odlukom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, broj PSBIH 275/08 od 4 decembra 2008 za Ombudsme BiH imenovani su: Ivo Bradvica, Jasminka Džumhur i Ljubomir Sandić

zbog neraspologanja relevantnim podacima o stanju u oblasti zaštite ljudskih prava u 2008 godini, umjesto Izvještaja sačine informaciju o stanju u Instituciji (u daljem tekstu: Informacija). Metodološki informacija je uređena na način da prezentira:

- a) zatečeno stanje u Instituciji na dan preuzimanja 23 decembra 2008 godine
- b) preuzete mjere u cilju otklanjanja utvrđenih prepreka za osiguranje efikasnog funkcioniranja Institucije
- c) stanje Institucije u momentu sačinjavanja Informacije

II Zatečeno stanje u Instituciji

2.1. Konstituirajuća sjednica Ombudsmena

Odlukom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, broj PSBIH 275/08 od 4 decembra 2008 godine za Obudsmene BiH imenovani su: Ivo Bradvica, Jasminka Džumhur i Ljubomir Sandić, koji su konstituirajuću sjednicu održali 15 decembra 2008 godine na kojoj su donijeli i Odluku o formiranju Komisije za primopredaju dužnosti. U momentu konstituiranja, status prethodnih Ombudsmena je bio: Vitomir Popović je zaključno sa 31.08.2008. godine podnio ostavku; Marifoil Ljubić je koristio godišnji odmor za 2008 godinu u punom trajanju, a po rješenju izdatom 3 decembra 2008 godine, dok je Safet Pašić zatečen u Instituciji.

Prilog broj 1: Zapisnik sa konstituirajuće sjednice održane 15.12.2009. godine

2.2. Primopredaja dužnosti

Kako zbog zatečenog stanja u Instituciji nije bilo moguće izvršiti direktnu primopredaju dužnosti od prethodnih Ombudsmena, novoimenovani Ombudsmeni su dužnost preuzeli na osnovu stanja utvrđenog od strane Komisije koja je imenovana na konstituirajućoj sjednici održanoj 15 decembra 2008 godine.

Odlukom o formiranju Komisije za primopredaju Ombudsmeni BiH su utvrdili da Komisija treba da sačini Izvještaj koji sadrži informaciju o: kadrovskoj popunjenosti, smještaju, tehničkoj opremljenosti, zakonskoj regulativi, finansijskom stanju, tekućoj rezervi, spisku pečata i štambilja, te ostalim značajnim pitanjima vezanim za rad i djelovanje Institucije.

2.2.1. Kadrovska popunjenost

Kako u Instituciji nije donošen Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji nakon što je Institucija transformirana iz međunarodne u nacionalnu instituciju za zaštitu ljudskih prava krajem 2003 godine, teško je bilo sačiniti realnu sliku kadrovske popunjenosti Institucije. U momentu primopredaje u Instituciji je zatečeno 26 uposlenika od kojih:

- 7 diplomiranih pravnik-pripravnik i 1 pripravnik-prevoditelj primljenih na određeno vrijeme (tri u Uredu u Banjaluci, četiri u Uredu u Sarajevu i 1 u Uredu u Brčkom);
- 2 diplomirana pravnik na određeno vrijeme u Uredu u Banjaluci;
- 1 diplomirani pravnik u Uredu Sarajevo;
- ostalo 14 uposlenika je uglavnom zaposleno na administrativno-stručnim poslovima od kojih samo još dva uposlenika imaju visoku stručnu spremu. Od ovih 14 uposlenika, 2 su zatečena u Uredu Brčko distrikt, 5 u Uredu Sarajevo i 7 u Uredu Banjaluka (jedno na određeno vrijeme). Ured u Mostaru nije nikada uspostavljen iako je to bila zakonska obaveza u skladu sa članom 1 stav 3 Zakona.

Personalni dosjei uposlenika nisu bili uspostavljeni u skladu sa Zakonom, računovodstveno-financijske poslove obavljale su osobe po osnovu ugovora o djelu, a uposlenici su bili raspoređeni na poslove i radne zadatke bez postojanja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, što se odrazilo i na proces utvrđivanja koeficijenata za plaće, odnosno raspoređivanje uposlenika u platne razrede u skladu sa Zakonom o plaćama i naknadama u Institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 50/08). Dugogodišnja nesređenost stanja u Instituciji dovela je do rapidnog osipanja kvalificiranog kadra, što je rezultiralo time da je Ured u Brčko distriktu vodio pripravnik.

2.2.2. Smještaj Institucije

Institucija ombudsmena je smještena u tri ureda i to:

- Ured u Sarajevu u ul. M. Tita 7/II sa prostorijama površine 445 m², pod zakupom u iznosu od 8.900,00 KM mjesečno plus režijski troškovi;
- Ured u Banja Luci ul. Slobodana Kokanovića 7, površine 235 m², pod zakupom u iznosu od 2.820,00 KM, mjesečno, plus režijski troškovi;
- Ured u Brčkom ul.Trg mladih 8/I koji se sastoji od tri kancelarije približno 85 m² koje je Institucija dobila na korištenje od Vlade Brčko distrikt bez nadoknade;

- Ured u Mostaru nikada nije otvoren i sredstva u budžetu Institucije za 2009 godinu nisu planirana za ovu namjenu

2.2.3. Tehnička opremljenost Institucije

Na osnovu uvida u inventurne liste sa 31.12.2008., a imajući i vizualnu mogućnost utvrđivanja stanja tehničke opremljenosti Institucije, može se zaključiti da je stanje daleko ispod minimuma koji osigurava funkcioniranje Institucije. Ovakva konstatacija je potkrepljena i činjenicom da od 2005 godine kada su nabavljena dva putnička motorna vozila nije bilo značajnijih ulaganja u osnovna sredstva, posebno u opremu. Zaposlenici uglavnom rade na starim i dotrajanim kompjuterima što zahtjeva skoro svakodnevno servisiranje, a što predstavlja veliko finansijsko opterećenje na budžetskoj stavci ugovorenih usluga. U budžetu za 2009 godinu su planirana sredstva za nabavku osnovnih sredstava u minimalnom iznosu od 6.000,00 KM. Prepoznavši ovaj segment kao jedan od značajnijih za uspostavu i funkcioniranje Institucija ombudsmena BiH kao efikasne i neovisne institucije za zaštitu ljudskih prava, Evropska komisija kroz IPA fond za 2007 godinu je odobrila sredstva u iznosu od 250.000,00 Eura za nabavku opreme za potrebe Institucije. Nažalost spore i komplikovane procedure Evropske komisije za nabavku opreme su Instituciju ombudsmena doveli u veoma nepovoljan položaj jer ne može tražiti sredstva iz ostalih izvora za nabavku opreme s obzirom da već ima odobrena sredstva od Evropske komisije, a čija procedura činjenja operativnim odobrenih sredstava za nabavku opreme je veoma dugotrajna i kompleksna. Radi ilustracije stanja opreme u Instituciji navodimo da je sadašnja vrijednost: (a) namještaja 7,36% od nabavne vrijednosti; (b) kompjuterske opreme 16,85%, a (c) opreme za prenos podataka (telefoni i sl) 20% od nabavne vrijednosti. Ako se iz krajnje sume oduzmu vozila (zbog toga što su dva vozila novijeg datuma-2005 godište) ostaje da je sadašnja vrijednost ostale opreme samo 12,65% od nabavne vrijednosti.

2.2.4. Zakonska i druga regulativa

2.2.4.1. Zakoni

a) Zakon o ombudsmenu

Osnovni akt koji uređuje pitanje funkcioniranja i rada Institucije je Zakon o ombudsmenu BiH („Službeni glasnik BiH“, broj:32/00, 19/02, 34/05 i 32/06) koji je imao četiri izmjene i dopune od momenta usvajanja, ali nikada nije sačinjen prečišćeni tekst što otežava i čini komplikovanom njegovu primjenu. Ovaj Zakon bi u principu trebao da se tretira od strane nadležnih organa kao *lex specialis*, međutim, uočena je praksa nepoštivanja ovog principa, tako da se nekim drugim zakonima uređuju određena pitanja koja su već uređena Zakonom o ombudsmenu. Ovo je veoma značajno sa aspekta činjenice da se neovisnost institucije, a u skladu sa odredbama Pariških principa koje uređuju pitanje funkcioniranja rada nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava ocjenjuje upravo i kroz ocjenu koliko je neovisnost institucije zasnovana na zakonskom okviru. Institucija ombudsmena BiH je svrstana uslovno u kategoriju “A” u kojoj se nalaze zemlje koje ispunjavaju Pariške principe, međutim akreditacija Institucije je vršena 2004 godine i obaveza Institucije je bila da 2008 godine prođe proces re-akreditacije koji je značajan za proces cjelokupnog ocjenjivanja stanja ljudskih prava u BiH.² Nažalost, zbog svih problema vezanih za Instituciju ombudsmena BiH, posebno mislimo na problem spajanja sa entitetskim institucijama Ombudsmena, process re-akreditacije je odložen za ovu godinu i treba biti završen do oktobra 2009 godine. Ombudsmeni BiH izražavaju svoju duboku zabrinutost upravo da neadekvatno zakonsko rješenje vezano za uređenje funkcionisanja i rada Institucije može uticati na proces akreditacije.

2.2.4.2. Ostali akti

a. Pravila za funkcioniranje Institucije Ombudsmana BiH

Pravila za funkcionisanje Institucije Ombudsmena za ljudska prava BiH („Službeni glasnik BiH, broj: 45/04) uređuju pravila procedure za funkcioniranje Institucije i uređuju druga pitanja potrebna za njen rad. Pravila za funkcioniranje donijeli su dana 02.04.2004. godine, Ombudsmeni za ljudska prava BiH: Vitomir Popović, Mariofil Ljubić i Safet Pašić.

b. Podzakonski akti Institucije

² [National Human Rights Institutions Forum](#) Information on and from **national human rights institutions**, www.nhri.net, Bosnia and Herzegovina: Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina, 2001 - A(R); 2002 - A (R); 2003 - A (R); 2004

U Instituciji je prilikom primopredaje zatečen veoma mali broj podzakonskih akata što je imalo direktnog odraza na poslovanje, posebno finansijsko poslovanje Institucije. U Instituciji nije bio donesen nijedan pravilnik, a neka pitanja kao što su: naknade i druga materijalna prava zaposlenih, godišnji odmor i odsustva, radno vrijeme itd. bili su uređeni odlukama.

U Instituciji nije bio donesen akt kojim bi se uredilo unutrašnje poslovanje Institucije, niti je bio uspostavljen upisnik predmeta.

2.2.5. Finansijsko stanje Institucije

2.2.5.1. Nalaz Ureda za reviziju

Komisija za primopredaju je u svom Izvještaju dala presjek finansijskog stanja, međutim realna slika tog stanja se može steći iz Izvještaja revizora za 2008 godinu³, a koji uglavnom potvrđuje nalaze iz prethodnih godina koji ukazuju na niz nepravilnosti u finansijskom poslovanju Institucije. Između ostalog u nalazu Ureda za reviziju za 2008 godinu istaknuto je da su nerealizovane ranije preporuke, a to su:

- Sistem upravljanja i rukovođenja Institucijom nije bio na odgovarajući način uspostavljen tokom 2008 godine;
- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta nije bio donesen od 2002 godine do kraja 2008 godine;
- Raspodjela obaveza i odgovornosti u djelu finansijskih poslova i poslova računovodstva nije bila definirana;
- Poslovi planiranja, izvještavanja o budžetu i izvještavanje o poslovnim aktivnostima i ciljevima Institucije nisu bili efikasno izvršavani i kontrolirani. Tako npr. Finansijska služba Institucije nije nikada bila uspostavljena, a navedene poslove obavljale su osobe koje su pored svog redovnog posla bile dodatno angažovane po osnovu ugovora o djelu;
- Aktivnosti vezane za transformaciju Institucije ombudsmena, odnosno preuzimanje entitetskih Institucija ombudsmena nisu bile završene u 2008 godini.

³Prva faza revizije finansijskog poslovanja za 2008 godinu je izvršena u periodu od 19.01.09. do 22.01.2009. godine, nakon koje je uslijedilo pismo Ureda za reviziju institucija BiH sa nalazima i preporukama broj 01-06-16-1-84/09 od 12.02.2009. godine.

U vezi naprijed navedenih preporuka koje su sugerirane u Izvještaju o reviziji za 2007 godinu lica koja su obnašala funkciju Ombudsmena tokom 2008 godine, nisu preduzeli nikakve mjere niti aktivnosti u 2008 godini kojim bi se otklonile uočene slabosti.

Prilog broj 2: Pismo Ureda za reviziju institucija BiH sa nalazima i preporukama broj 01-06-16-1-84/09 od 12.02.2009. godine i Očitovanje Institucije ombudsmena o nalazima i preporukama prethodne revizije za 2008 godinu od 23.03.2009.

2.2.5.2. Stanje budžeta

U momentu preuzimanja dužnosti, prijedlog budžeta za Instituciju već je bio upućen u proceduru usvajanja, tako da novoimenovani Ombudsmeni nisu imali mogućnost da značajnije utiču na budžet. Planirani budžet ne prati funkcionalno djelovanje Institucije što se prvenstveno odnosi na izostanak planiranja sredstava za otvaranje Ureda u Mostaru, a što je obaveza iz člana 1 stav 3 Zakona o ombudsmanu BiH a u vezi sa članom 1 stav 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH i što je trebalo biti završeno još 2006 godine. Također, nisu planirana sredstva za funkcionalnu uspostavu strukture Institucije kojom će biti stvorene pretpostavke za uspostavu tri odjela kako je planirano članom 1 stav 4 Zakona. Loše planiranje budžeta je posljedica činjenice da u 2007 godini realizacija budžeta je bila 61% u odnosu na planiranu, a zanemarila se činjenica da spajanjem sa entitetskim institucijama ombudsmena faktički dolazi do stvaranja nove Institucije na sasvim drugačijim poslovnim principima i metodologijom rada. Zbog ovakvog stanja u budžetu, Institucija se susrela s problemom nedostatka sredstava za izvršavanje osnovnih zakonskih obaveza kao što je otvaranje ureda u Mostaru, transformacija Ureda u Banjaluci u Centralni ured, te jačanje ureda na terenu, zbog čega je tražena intervencija iz tekuće rezerve Ministarstva finansija i trezora, jer Institucija nema tekuću rezervu.

Prilog broj 3: Zahtjev za sredstva iz tekuće rezerve

2.2.6. Stanje predmeta

U Instituciji nije zatečen unificiran sistem registracije žalbi vezanih za kršenje ljudskih prava, niti je vođena elektronska baza podataka iako je postojao program za bazu podataka naslijeđen iz vremena kada je Institucija ombudsmena djelovala kao međunarodna institucija. Permanentan odlazak uposlenika iz Institucije, posebno kvalificiranog osoblja, prouzrokovao je napuštanje sistemskog rada na predmetima, te se uglavnom djelovalo na ad hoc principu,

uzimanjem u rad predmeta bez utvrđenih selektivnih kriterija. Komisija za primopredaju je u Izvještaju registrirala sljedeće stanje predmeta:

Ukupno je zatečeno 1103 predmeta od kojih:

- 81 predmet je iz 2003 godine (64 Ured Sarajevo i 17 Ured Banjaluka);
- 303 predmeta iz 2004 godine (297 Ured Sarajevo i 6 Ured Banjaluka)
- 142 predmeta iz 2005 godine (129 Ured Sarajevo i 13 Ured Banjaluka)
- 136 predmeta iz 2006 godine (119 Ured Sarajevo i 35 Ured Banjaluka)
- 195 predmeta iz 2007 godine (119 Ured Sarajevo i 76 Ured Banjaluka)
- 246 predmeta iz 2008 godine (135 Ured u Sarajevu i 111 Ured Banjaluka)

Pored žalbi, Komisija je predočila i stanje izdanih Specijalnih izvještaja, tako da je konstatovano da je u periodu 2004-2008 ukupno izdato 23 Specijalna izvještaja od čega:

- 1 (jedan) u 2008 godini
- 9 (devet) u 2007 godini
- 3 (tri) u 2006 godini
- 3 (tri) u 2005 godini
- 7 (sedam) u 2004 godini

Za period 2004-2008 godina, Ombudsmeni BiH su donijeli 86 preporuka. Nažalost, zatečena evidencija predmeta nije omogućila sagledavanje iz kojih oblasti i sfera života se pojavljuju najčešće žalbe za kršenje ljudskih prava, a što je upravo rezultat neuspostavljenog sistemskog procesa registracije predmeta.

2.2.6. Spajanje Institucije ombudsmena BiH sa entitetsim institucijama

Jedna od obaveza koju je između ostalih BiH prihvatila na putu ka potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji je i aktivnija uloga na polju zaštite ljudskih prava, a u sklopu toga i objedinjavanje entitetskih institucija ombudsmena sa Institucijom ombudsmena za ljudska prava BiH. U tom smislu usvojene su izmjene i dopune Zakona o Ombudsmanu za ljudska prava BiH, kojima je predviđeno da se do 31. 12. 2006. godine izvrši imenovanje Ombudsmena objednjene institucije, te da će također do istog roka entiteti donijeti odgovarajuće zakone kojima će utvrditi prestanak funkcionisanja entitetskih ombudsmena.⁴ Objedinjavanje svih Institucija

⁴ Člana 44 Zakona o ombudsmanu BiH, a u vezi sa članom 19 stav 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmanu BiH: „Do isteka roka utvrdjenog članom 16. stav (2) entiteti su dužni donijeti odgovarajuće zakone koji utvrđuju prestanak funkcioniranja entitetskih ombudsmena i kojim se njihove nadležnosti prenose na Instituciju ombudsmena.”

ombudsmena u BiH ima prvenstveno za cilj da se ujednačeno tretiraju žalbe građana na području cijele BiH, da se obezbijedi jednak nivo zaštite ljudskih prava kao i ekonomičniji i funkcionalniji rad jedne tako objedinjene institucije. Stoga, jedan od značajnih segmenata u primopredaji dužnosti svakako se odnosi i na stanje vezano za objedinjavanje Institucije ombudsmena BiH i entitetskih institucija. Usporenost ovog procesa i postupanje određenih institucija i organa suprotno odredbama Zakona o ombudsmenu BiH rezultiralo je da ovaj proces iako je trebao biti okončan zaključno sa 31.12.2006.godine u momentu primopredaje je bio jedan od gorućih problema.

Sastavni dio problema je i različito i proizvoljno tumačenje odredbi Zakona o ombudsmenu BiH posebno u dijelu kojim je regulirano pitanje prelaznog perioda. To je za posljedicu imalo da su nadležni organi Federacije BiH postupajući u smislu člana 41 donijeli Zakon o načinu prestanka funkcionisanja Institucije ombudsmena FBiH u prelaznom periodu i prenosu nadležnosti na Instituciju ombudsmena BiH („Službene novine FBiH“, broj 51/07) ali sa stvaranjem konfuzije vezane za dan prestanka entitetske institucije ombudsmena uvođenjem u član 3 navedenog Zakona pojam „konačno i istovremeno“ s obzirom da Zakon o ombudsmenima BiH, koji je bio osnova za donošenje entitetskog ne utvrđuje taj termin te je nejasno na što se odnosi konačno i istovremeno spajanje.

U cilju dobivanja pojašnjenja na navedena pitanja, Ombudsmeni BiH su se 7 januara 2009 godine obratili Ministarstvu pravde FBiH kao predlagaču Zakona o načinu prestanka funkcionisanja Institucije ombudsmena FBiH u prelaznom periodu i prenosu nadležnosti na Instituciju ombudsmena BiH. Također je od Ministarstva pravde FBiH traženo da glavni federalni upravni inspektor konstatuje stanje vezano za radno-pravni status uposlenika u Instituciji ombudsmena FBiH s obzirom da u spisku uposlenika dostavljenom od strane Institucije ombudsmena FBiH stoji da određeni broj uposlenika ispunjava uslove za penziju te je nužno prije formiranja konačne liste uposlenika koji se preuzimaju utvrditi činjenično stanje vezano za radno-pravni status uposlenika Institucije ombudsmena FBiH.

Član 16 stav 2 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona omombudsmanu glasi: „Status ombudsmana i zamjenikâ ombudsmana u prijelaznom razdoblju trajat će do 31.12.2006.

Stanje u Republici Srpskoj vezano za objedinjavanje institucija ombudsmena je u direktnoj vezi sa postupanjem Narodne Skupštine Republike Srpske (NS RS). Tako je Zakon o prestanku Ombudsmana Republike Srpske bio tri put na dnevnom redu NS RS i svaki put je povučen (zadnji put sa zasjedanja NS RS održanog dana 9 marta 2009 godine).

III Preuzete mjere u cilju otklanjanja utvrđenih slabosti u Instituciji

Novoimenovani ombudsmeni BiH su morali reagovati u cilju otklanjanja svih nedostataka u funkcioniranju Institucije u veoma kratkom vremenskom roku i u skladu sa striktno Zakonom o ombudsmenu utvrđenim rokovima. Istovremeno, nužno je bilo utvrditi prioritete, a imajući u vidu ograničene ljudske i materijalne resurse.

3.1. Stvaranje normativnog okruženja za funkcioniranje Institucije

Ombudsmeni BiH su normativno okruženje za funkcioniranje Institucije razvijali u dva pravca:

- a) **donošenje normativnih akata Institucije** kojim se osigurava njeno nesmetano funkcioniranje (Pravilnik o radu, Poslovnik o radu i odlučivanju Ombudsmena, Pravilnik o plaćama, Pravilnik o kancelarijskom poslovanju, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti itd);
- b) **donošenje akata kojim se kreiraju uslovi za prestanak rada entitetskih Institucija** (Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i Odluka o preuzimanju osoblja, sredstva i opreme entitetskih Institucija).

Svi neophodni normativni akti su usvojeni od strane Ombudsmena BiH, čime su stvoreni preduslovi za trenutačno preuzimanje osoblja, opreme i sredstava od strane entitetskih institucija. U cilju osiguranja transparentnog i koordiniranog prenosa i utvrđivanja dinamike preuzimanja nadležnosti sa entitetskih Institucija, Ombudsmeni BiH su istovremeno sa kreiranjem normativnog okruženja **obavljali i konsultacije sa entitetskim Ombudsmenima.**

Nažalost, zbog propuštanja postupanja Entiteta u skladu sa odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmenu („Službeni glasnik BiH“, broj: 34/05 i 32/06) situacija oko prenosa nadležnosti sa entitetskih Institucija je različita i u značajnoj mjeri ima negativan, indirektni uticaj na rad Ombudsmena BiH koji se prvenstveno manifestira stvaranjem konfuzije kod građana što rezultira gubljenjem povjerenja građana u efikasnost nacionalnog mehanizma za zaštitu ljudskih prava. Kao posebno pitanje se postavlja uopšte postojanja pravnog osnova za dalje postupanje entitetskih ombudsmena, s obzirom na Izmjene i dopune Zakona o ombudsmanu BiH iz 2006 godine.

3.2. Struktura Institucije ombudsmena

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji utvrđena je struktura Institucije koja je zasnovana na teritorijalnom principu i principu prava.

- **Teritorijalni princip**

Zakonom o ombudsmenu BiH je utvrđeno da je **sjedište Institucije u Banjaluci**, a da postoje **terenski uredi u Sarajevu, Mostaru i Brčkom**. Prilikom kreiranja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, Ombudsmeni BiH su zauzeli stajalište da je važno osigurati dostupnost zaštite prava građanima, te su Zakonom utvrđene terenske urede, Ombudsmeni BiH odlučili da uspostave kao područne kojim bi nakon spajanja sa entitetskim Institucijama trebali biti dodati terenski uredi koji se trenutno nalaze u sastavu entitetskih Institucija ombudsmena.

Prilog broj 4: Šema terenskih ureda

- **Princip prava**

Zakon o ombudsmenu BiH je utvrdio da Institucija ombudsmena treba da ima: 1) Odjel za praćenje prava djece; 2) Odjel za praćenje prava nacionalnih, vjerskih i drugih manjina i 3) Odjel za zaštitu osoba sa invaliditetom. Razmatrajući stanje na terenu, posebno najčešća kršenja ljudskih prava Ombudsmeni BiH su odlučili da pored navedena tri odjela uspostave i sljedeće odjele: 4) Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije; 5) Odjel za ekonomska, socijalna i kulturna prava, 6) Odjel za građanska i politička prava i 7) Odjel za praćenje prava pritvorenika/zatvorenika

Prilog broj 5: Šema Odjela

3.2.1. Kadrovsko popunjavanje Institucije

Donošenjem Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i Odluke o preuzimanju osoblja, sredstva i opreme entitetskih Institucija ombudsmena stekli su se preduslovi za kadrovsko popunjavanje Institucije Ombudsmena BiH. Realizaciji ove aktivnosti se pristupilo na način da se sistematizovana radna mjesta prvenstveno popune preuzimanjem osoblja iz entitetskih Institucija ombudsmena. Nažalost, nedonošenje Zakona o prestanku funkcioniranja Institucije ombudsmena RS, spriječilo je Ombudsmene BiH da preuzmu uposlenike iz ove Institucije, zbog čega je pokrenuta procedura za popunjavanje radnih mjesta u Centralnom uredu u Banjaluci raspisivanjem Javnog oglasa. Za potrebe Ureda u Sarajevu preuzeti su uposlenici iz Institucije ombudsmena FBiH, jer je Parlament FBiH donio Zakon u skladu sa članom 16 stav 2 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmanu BiH⁵. Za sistematizovana radna mjesta u Uredu u Mostaru je raspisan oglas, međutim sa popunjavanjem radnih mjesta se stalo zbog nepostojanja finansijskih sredstava za uspostavu Ureda u Mostaru.

Kako su Ombudsmeni zatekli veliki broj uposlenika na određeno vrijeme, donesena je Odluka da se sa svim zatečenim uposlenicima potpiše još jednom ugovor na određeno vrijeme od tri mjeseca, čime se zatečenim uposlenicima omogućilo prijavljivanje na oglas koji je bio raspisan za sistematizovana radna mjesta. Nažalost, većina zatečenih uposlenika na određeno vrijeme (uglavnom se radi o dipl. pravnicima) nije imala položen pravosudni ispit što je propisano kao jedan od uslova utvrđenih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Popunjavanjem sistematizovanih radnih mjesta nesumnjivo da se kreira preduslov da se kroz kadrovsko jačanje Institucije unaprijedi kvalitet zaštite ljudskih prava i osigura sistemski pristup ovoj oblasti.

⁵ Preuzeto je samo 9 uposlenika i to iz Ureda u Sarajevu: 2 dipl. Pravnika sa položenim pravosudnim ispitom; referent za finansije, tri administrativna službenika; jedan stručni savjetnik, prevodilac, vozač

3.3. Stvaranje uslova za rad Institucije

3.3.1. Stvaranje prostornog okruženja za funkcioniranje Institucije

U cilju rješavanja problema smještaja Institucije, Ombudsmeni BiH su poduzeli niz aktivnosti uključujući:

- sastanak sa načelnikom Općine Novo Sarajevo;
- sastanak sa premijerom Federacije BiH
- sastanak sa gradonačelnikom Banjaluke
- sastanak sa koordinatorom Vlade Distrikt Brčko i zamjenikom supervizora za Distrikt Brčko.

Sastanci su rezultirali određenim zaključcima, a prema kojim su se Ombudsmeni BiH obratili sa zahtjevom za ustupanje na korištenje poslovnih prostora i to: Vladi FBiH sa zgradom u Sarajevu i gradonačelniku Banjaluke za poslovni prostor u Banjaluci. Nažalost, osim verbalne podrške dobijene u toku kontakata sa premijerom i sekretarom Vlade FBiH, svaki vid stvarne i konkretne podrške je izostao, čak u Federaciji kada su Ombudsmeni tražili da se Instituciji ustupi na korištenje u ratu devastiran objekat. Istovremeno, od gradonačelnika Banjaluke je stiglo pismeno obavještenje da nema mogućnosti rješenja prostora prema iskazanim potrebama Ombudsmena. Izgubljeno vrijeme kroz traženje sistemskog rješenja za smještaj Institucije uz korištenje raspoloživih resursa se odrazilo da način da je usporen proces konsolidacije Institucije. Istovremeno, ovo je značajan indikator odnosa nadležnih organa prema Instituciji ombudsmena. Kako bi se stvorili minimalni uslovi za normalno funkcioniranje Institucije, Ombudsmeni BiH su donijeli Odluku o raspisivanju javnog poziva za zakup poslovnog prostora za Urede u Banjaluci, Sarajevu i Mostaru, s tim što je otvaranje Ureda u Mostaru u direktnoj ovisnosti od odluke Ministarstva finansija BiH da se udovolji zahtjevu Ombudsmena BiH za korištenje sredstava iz stalne rezerve jer za Ured u Mostaru sredstva u budžetu Institucije nisu planirana. Ugovor za zakup prostora za Ured u Sarajevu je potpisan, tako da će od 1 juna 2009 Ured u Sarajevu biti na adresi Grbavička 4. Proces odabira prostora za Ured u Banjaluci je u toku i za očekivati je da se okonča u narednih mjesec dana.

3.3.2. Stvaranje materijalno-tehničkih pretpostavki za funkcioniranje Institucije

Materijalno-tehničko opremanje Institucije ombudsmena BiH (uključujući sve terenske urede), umrežavanje i vođenje predmeta elektronski je osigurano kroz sredstva odobrena od strane Evropske komisije (IPA fondovi) u iznosu od oko 250.000 Eura, no nažalost sam proces realizacije ove aktivnosti teče veoma sporo zbog tenderskih procedura Evropske komisije. U međuvremenu, Ombudsmeni su opredijeljeni da se unutar vlastitih kapaciteta i pozajmljivanjem opreme od nekih drugih institucija (Institut za nestale osobe BiH), te uz donaciju tri laptopa od strane Norveške nevladine organizacije "Save the Children" pokuša osigurati minimum informacijsko-sistemskog funkcioniranja Institucije kojim se treba osigurati: vođenje registra zaprimljenih žalbi i pristup informacijama kroz uspostavu WEB stranice Institucije, a što zahtjeva promjenu domene i samo kreiranje stranice. Planirano je da se ove aktivnosti okončaju krajem maja kada se očekuje i preseljenje Ureda u Sarajevu u novi prostor.

3.4. Međunarodna i institucionalna saradnja

Imajući u vidu da Bosna i Hercegovina je u određenim kašnjenjima koja se odnose na akreditaciju Institucije ombudsmena BiH kao nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava koju vrši Međunarodni koordinacijski komitet (MKK) i u odnosu na saradnju sa Evropskom mrežom nacionalnih institucija (EMNI), Ombudsmeni BiH su obavijestili MKK o promjenama u Instituciji, a poduzete su i mjere za obavljanje procesa akreditacije. Imenovan je i koordinator ispred Ombudsmena BiH za saradnju sa EMNI. Dalji pravci djelovanja Institucije ombudsmena BiH na polju međunarodne saradnje su usmjereni ka uspostavi i jačanju regionalne saradnje između institucija za zaštitu ljudskih prava.

U cilju sagledavanja mogućnosti smanjenja žalbi građana BiH prema Evropskom sudu, Ombudsmeni BiH su održali sastanak sa Agenticom BiH za zastupanje BiH i njenom zamjenicom. Posebna tema razgovora je bila jačanje sudske zaštite u BiH kao mehanizma kojim bi se moglo doprinijeti smanjenju predmeta pred Evropskim sudom protiv BiH.

Ombudsmeni BiH namjeravaju da djeluju i na uspostavi saradnje sa Ustavni sudom BiH, Visokim sudskim i tužilačkim vijećem. Posebno značajno je **osiguranje prevencije kršenja ljudskih prava** a što podrazumijeva snažniju saradnju sa zakonodavnim tijelima na prvom mjestu Parlamentarnom skupštinom BiH, Narodnom skupštinom RS i Parlamentom FBiH.

3.4.1. Saradnja sa nevladinim organizacijama

Konsultacijski proces u oblasti ljudskih prava za Ombudsmene BiH predstavlja jedan od prioriteta, zbog čega je organiziran u Banjaluci sastanak sa **nevladinim organizacijama (NVO)** koje se bave promocijom i zaštitom ljudskih prava na kojem su definirani mogući pravci saradnje Institucije ombudsmena sa NVO sektorom. U toku sastanka zaključeno je da se:

1. Radno-konsultativni sastanci Institucije Ombudsmena za ljudska prava BiH sa NVO održavaju periodično i to po mogućnosti-kvartalno, te da ovi sastanci treba da budu što je moguće više tematski orjentirani. Teme sastanka će se dogovarati zajednički ili na prijedlog Ombudsmena ili NVO;
2. Pokrene inicijativa za potpisivanje memoranduma o saradnji između Institucije Ombudsmena BiH sa NVO-ma koji se bave pružanjem besplatne pravne pomoći radi efikasnije zaštite ljudskih prava građana;
3. Podrže aktivnosti koje je započeo Helsinški komitet Bosne i Hercegovine na uspostavi konsultacija, a vezano za izradu UPR-a (Universal Periodic Review-Univerzalni periodični izvještaj). UPR je novi mehanizam izvještavanja koje države imaju kao članice Ujedinjenih nacija, a Bosna i Hercegovina je dužna svoj UPR izvještaj dostaviti u septembru 2009 godine. Na sastanku je zaključeno da Helsinški komitet nastavi distribuirati informacije koje se tiču UPR-a kako bi se u ovaj proces uključio što veći broj relevantnih subjekata, a da se osiguraju konsultacije i sa Ministarstvom za ljudska prava i izbjeglice BiH;
4. Osigura jačanje saradnje NVO sa Institucijom ombudsmena BiH, uspostavom novih oblika saradnje, a na principima punog partnerstva i međusobnog uvažavanje;

5. Prilikom izrade Web stranice Institucija Ombudsmena BiH vodi računa da se na stranici postave svi relevantni materijali koji su korisni i za NVO, kao što su presude Evropskog suda, preporuke UN Komiteta, instrukcije za pripremu UPR-a i dr.

IV Trenutno stanje predmeta i procjena stanja ljudskih prava u BiH

Nedostatak kvalitetnih indikatora kao posljedice dugogodišnje stagnacije vezane za status Institucije ombudsmena onemogućava Ombudsmene BiH da daje potpunu ocjenu stanja ljudskih prava. Ipak neki pokazatelji ukazuju da se prioritarno mora djelovati u sljedećim oblastima:

- d) socijalne zaštite;
- e) eliminaciji svih oblika diskriminacije;
- f) blagovremenog i pravičnog suđenja;
- g) imenovanja;
- h) zaštite medijskih sloboda
- i) prava pritvorenika/zatvorenika, sa posebnim osvrtom na stanje u kazneno-popravnim ustanovama
- j) statusnih pitanja građana (državljanstvo, upisi u matične knjige i dr.)

4.1. Stanje predmeta zaključno sa 30 aprilom 2009 godine

U Instituciji ombudsmena BiH je došlo do značajnog porasta prijema žalbi građana vezanih za kršenja ljudskih prava što može biti indikator ne samo stepena ugroženosti prava, već vraćanja povjerenja građana u ovu Instituciju. Tako je sa 30 aprilom 2009 godine u Instituciji ombudsmena BiH zaprimljeno ukupno 434 predmeta, od čega:

- a) Ured Banjaluka 185
- b) Ured Sarajevo 231
- c) Ured Brčko 18

Istovremeno u navedenom periodu, Ombudsmeni su donijeli 8 preporuka. Zaprimljeni predmeti prema vrstama povreda su u Uredu u Sarajevu raspoređeni u Odjele kako slijedi:

- 01 - Odjel za praćenje prava djece: 5 predmeta
- 02 - Odjel za praćenje prava osoba sa invaliditetom: 40 predmeta
- 03 - Odjel za praćenje prava nacionalnih, vjerskih i drugih manjina: 1 predmet
- 04 – Odjel za ekonomska, socijalna i kulturna prava : 182 predmeta
- 05 – Odjel za praćenje političkih i građanskih prava: 88 predmet
- 06 – Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije: 24 predmeta

Ostali predmeti se odnose na druge povrede prava a što prije svega uključuje pravo na imovinu i povrede prava vezana za imenovanja.

Ombudsmeni su s obzirom na broj primljenih žalbi od strane zatvorenika i pritvorenika započeli aktivnosti na posjeti svim kazneno-popravnim ustanovama u BiH, a što se planira okončati do 30 juna 2009 godine, nakon čega će biti sačinjen Specijalni izvještaj o stanju izvršenja krivičnih sankcija u BiH, uključujući i stanje u ustanovama koje se zadužene za ovaj proces.

Ombudsmeni BiH su uputili Parlamentarnoj skupštini BiH Specijalni izvještaj o pitanju prava na naknade za korištenje porodiljskog dopusta, imajući u vidu činjenicu da u ovoj oblasti dolazi do kršenja osnovnih ljudskih prava majki-porodilja.

V Buduće aktivnosti i rizici

Ombudsmeni će sačiniti Strategiju djelovanja Institucije sa konkretnim planom aktivnosti nakon zaokruživanja prve faze procesa konsolidacije Institucije, a što je planirano da se okonča do 1 juna 2009 godine kada će se završiti procedura izbora uposlenika u Odjelima čime će se stvoriti minimum pretpostavki da Institucija može odgovoriti svom primarnom zadatku utvrđenom u Zakonu.

Najveći rizik za efikasno funkcioniranje Institucije predstavlja dalje odugovlačenje procesa objedinjavanja Institucije ombudsmena sa entitetskim institucijama, ali i sve češće ugradnja različitih mehanizama zaštite unutar zakona koji uređuju posebna prava i pitanja, a kojima se daje naziv Ombudsman. Tako je donesen Zakon o zaštiti potrošača BiH kojim je propisan Ombudsman za potrošače kao mehanizam zaštite, a u pripremi je i Zakon o parlamentarnom vojnom povjereniku u BiH, te se zagovara i uspostava Ombudsmana za medije. Ovakav pristup zaštiti ljudskih prva fragmentira nacionalni mehanizam za zaštitu ljudskih prva i istovremeno ga slabi, ali podiže i pitanje postojanja vizije zaštite ljudskih prava i razvoja mehanizama unutar BiH. S druge strane, podiže se i pitanje ekonomičnosti ovakvog pristupa u kreiranju mehanizama zaštite ljudskih prava, te predstavlja suprotnost u postupanju u odnosu na obaveze BiH prema Vijeću Evrope i Evropske unije.

Također, rizik predstavljaju i određena ograničenja u koja se nameću Instituciji, posebno od strane Ministarstva finansija i trezora BiH na način da se Institucija ombudsmena tretira kao segment izvršene vlasti. Ovako ponašanje direktno je u suprotnosti sa Pariškim principima koji

uređuju funkcioniranje nacionalnih mehanizama zaštite ljudskih prava. Naime, nužno je da Institucija ombudsmena bude tretirana na isti način kao Ustavni sud BiH. Ovakav pristup Ministarstva finansija i trezora također limitira Instituciju u izradi Strategije i uspostavljanja glavnih strateških ciljeva.

Nadalje, činjenica da je jedan od Ombudsmena BiH podnio ostavku i da je Odlukom Parlamentarne skupštine BiH razriješen dužnosti nema direktnog uticaja na funkcioniranje Institucije, jer su ostala dva Ombudsmena preuzela sve dužnosti i obaveze, a skladu sa odredbama Zakona. Međutim, odugovlačenje procesa imenovanja trećeg Ombudsmena može podići pitanje odnosa nadležnih organa prema ovoj Instituciji.

Ombudsmeni BiH ostaju opredijeljeni da daljim djelovanjem i jačanjem kapaciteta Institucije podižu njen dignitet i vrata povjerenje građana u Instituciju, ali i u ljudska prava kao osnov razvoja svakog demokratskog društva. Ipak, ovaj cilj je nemoguće postići bez podrške svih institucija vlasti u BiH, posebno zakonodavnih tijela.

Ombudsmeni BiH:

Jasminka Džumhur

Ljubomir Sandić