

Улога и значај независних институција

ИНСТИТУЦИЈА ОМБУДСМЕНА ЗА ЉУДСКА ПРАВА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ



Сарајево, 2020.

Улога и значај независних институција

ИНСТИТУЦИЈА ОМБУДСМЕНА ЗА ЉУДСКА ПРАВА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ



Сарајево, 2020.

Импресум

Издавач:

Институција омбудсмена/омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине

Сједиште Институције: Бања Лука

Академика Јована Сурутке бр.13

78000 Бања Лука, Босна и Херцеговина

Тел/Факс: +387 51 303 992

Email: bl.ombudsmen@ombudsmen.gov.ba

www.ombudsmen.gov.ba



**Институција омбудсмена/омбудсмана
за људска права Босне и Херцеговине**

**Институција омбудсмена/омбудсмана
за људска права Босне и Херцеговине**

Припремили:

Селим Кулић

Проф. Др. Нино Сердаревић

Имплементација:

INNOVA Management Consulting



Дизајн и ДТП:

Ферида Абдагић

Тираж:

30

Подршка изради ове публикације пружена је у оквиру Програма јачања јавних институција у БиХ као дио подршке реформи јавне управе у БиХ.

Програм јачања јавних институција проводи Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH у име Савезног министарства за економску сарадњу и развој Њемачке савезне владе у сарадњи са Владом Уједињеног Краљевства. Мишљења и ставови изражени у овој публикацији не одражавају ставове нити званичне политике влада Њемачке и Уједињеног Краљевства.



Implemented by



In cooperation with:





САДРЖАЈ

Увод	6
1. Институције омбудсмена као независне институције надзора	7
1.1. Дефиниција независних (надзорних) институција	7
1.2. Надлежности институција омбудсмена	8
1.3. Императив независности	9
2. Регулаторни оквир за дјеловање Институције омбудсмена за људска права БиХ	10
2.1. Устав и законодавно-правни оквир	10
2.2. Посебне надлежности Институције омбудсмена за људска права БиХ	14
2.3. Правила поступка Институције омбудсмена за људска права Босне и Херцеговине	18
2.4. Годишњи извјештај Институције омбудсмена за 2019. годину	21
3. Право на слободан приступ информацијама	30
3.1. Закон о слободи приступа информацијама БиХ	30
3.2. Одређени аспекти досадашње примјене Закона о слободи приступа информацијама	35
Библиографија	42

УВОД

Институција омбудсмена за људска права Босне и Херцеговине је независна институција успостављена у циљу промоције добре управе и владавине права, те заштите права и слобода физичких и правних лица, а у складу са Уставом БиХ и међународним споразумима који се налазе у додатку Устава БиХ. У вези с тим, Институција омбудсмена за људска права БиХ надгледа активности органа власти на цијелом територију БиХ и ниједној особи или органу власти у БиХ није дозвољено да се мијеша или утиче на рад и дјеловање Институције омбудсмена. Омбудсмени имају широке истражне овласти, укључујући приступ свим информацијама, документима и просторијама јавних власти.

Институције власти су дужне провести препоруке у одређеном временском року, или одговорити на њих. Међутим, упркос законској обавези институција да дјелују по препорукама Институције омбудсмена, број реализованих препорука се посљедњих година смањује.

Велики број притужби грађана односи се на рад судова, неефикасно провођење судских одлука и непримјерену дужину поступака пред судовима, на шутњу управе по разним захтјевима, као и да надлежна управна тијела не поступају у складу са судским упутама и одлукама донесеним у управним споровима. Наведене чињенице довољан су показатељ за омбудсмене који подсјећају носиоце власти на њихову кључну обавезу према правосудном систему, а то је да га организују на ефикаснији и ефективнији начин.

Унапређење механизма заштите права појединаца на добро управљање и јавни интерес у директној је корелацији са повећањем степена provedбе препорука Институције омбудсмена, што доказано доприноси одговорнијој, транспарентнијој, ефективнијој и ефикаснијој јавној управи. Неоспорна је чињеница да Институција омбудсмена доприноси повећању одговорности јавне управе. Квалитет услуга и рад органа јавне управе за грађане представљају опипљиви показатељ функционалности сваке демократске државе. Добра јавна управа треба бити на услузи заједници и промовисати повјерење друштва у извршну власт, доприносити политичкој стабилности и потицати економски раст и развој и социјално благостање, чему својим дјеловањем значајно доприноси Институција омбудсмена.

Ова брошура има за циљ државне службенике у институцијама БиХ упознати са основним начелима и принципима рада Институције омбудсмена, а у складу са којима омбудсмени проводе свој мандат. Нарочито, брошуром се промовише одговорно поступање по издатим препорукама и појашњава директна повезница између поступања по издатим препорукама и јачања одговорности, транспарентности и ефикасности надлежних органа власти.

Брошура је конципирана на начин да читаоцу представи:

- улогу и значај Институције омбудсмена у сегменту јачања одговорности, транспарентности и ефикасности јавне управе;
- уставни и законодавно-правни оквир који дефинише успоставу и функционисање Институције омбудсмена за људска права БиХ, као и посебне надлежности Институције омбудсмена у погледу промоције и заштите одређених специфичних људских права и слобода.

1. Институције омбудсмена као независне институције надзора

1.1. Дефиниција независних (надзорних) институција

У пракси не постоји унификована дефиниција независних надзорних институција, нити њиховог мандата, а успостављене институције и њихове надлежности значајно се разликују у националним јурисдикцијама. Де Вриз (2019), са друге стране, наводи да постоје одређене заједничке карактеристике у опусу дјеловања независних надзорних институција, а исто је садржано у надзору над демократским функционисањем и интегритетом извршне власти и јавне управе. Постоји такође и дистинктивна разлика између тијела која су примарно задужена за надзор и регулаторних тијела.

Регулаторна тијела своју надлежност црпе у регулисању и надзору одређеног сектора политика и регулаторног оквира.

Независне надзорне институције, са друге стране, имају доста шири мандат, који обухвата и добро управљање (ефикасност) у јавној управи, као и заштиту права грађана. Самим тиме, независност надзорног тијела, за разлику од независности у раду регулаторног тијела, подразумева и дискрецију одређивања субјекта који ће бити предметом надзора.

Институције правосуђа такође у својој надлежности имају надзорну функцију, било да се ради о оцјени поступања јавне управе у складу са релевантним законским оквиром или уставности предложених закона, али примарно се својом надлежношћу не сврставају у независне надзорне институције.

Конкретно, независне надзорне институције обухватају институције за људска права, институцију омбудсмена за људска права, јавне правобраниоце, етичке комисије, агенције за борбу против корупције, државне ревизоре, као и специфичне механизме за подношење и процесуирање жалби грађана.

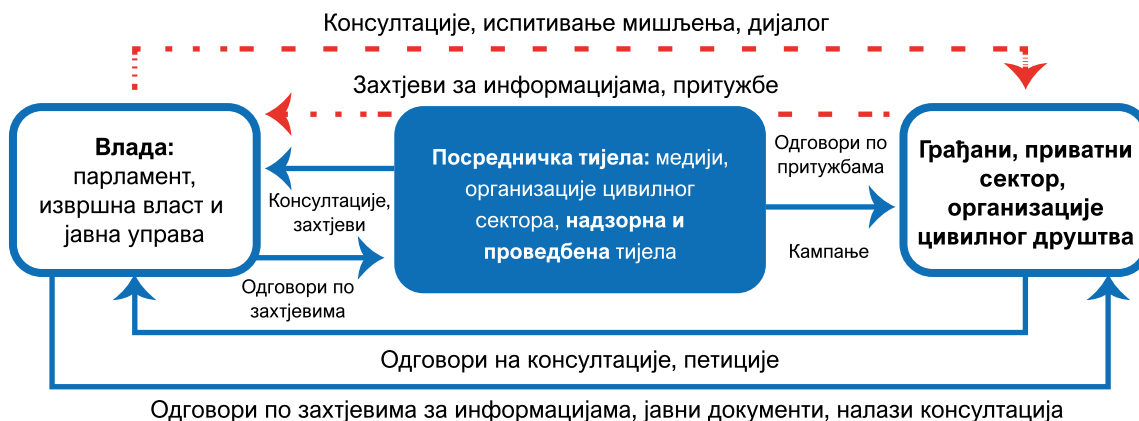
WFD (2020) сврстава све независне надзорне институције у четири категорије:

- a. Надзорне институције у домену људских права, које обухватају и омбудсмене за људска права;
- b. Врховне ревизијске институције (у даљњем „ВРИ“), које уједно представљају најстарије независне институције у већини држава;
- c. Надзорне институције задужене за борбу против корупције, између осталог и предмет препоруке за њихово оснивање садржан у УН Конвенцији за борбу против корупције;
- d. Независне институције задужене за надзор над организацијом и provedбом избора, као најзначајнијим аспектом демократске управе.

Положај независних надзорних институција требао би осигурати равнотежу између извршне и законодавне власти у дијелу гдје парламент користи институционалне капацитете и експертизу независних надзорних институција како би ефикасно анализирао поступања владе.

Њихова улога у дијелу надзора над радом јавне управе може бити у независном провођењу истрага, издавању обавезујућих или необавезујућих налаза и препорука по питањима одговорности и интегритета јавне управе, оцјени provedбе законодавног оквира и јавних политика, али и обједињавању података о поднесеним жалбама. У основи, независност институција превасходно је неопходна како би се осигурала одговорност јавне управе и градило повјерење заинтересованих страна, обезбиједила суштинска основа за дијалог и сарадњу.

Илустрација 1. Проток информација у идеалном систему отворене владе



Извор: *Involve* (2009)

Институције омбудсмена и државних ревизора представљају демократске механизме помоћу којих се испитује извршни дио владе, али и механизми управљања у дијелу њихове савјетодавне функције у сегменту односа са клијентима, грађанским правима и ефикасности јавне управе (Костадинова, 2015).

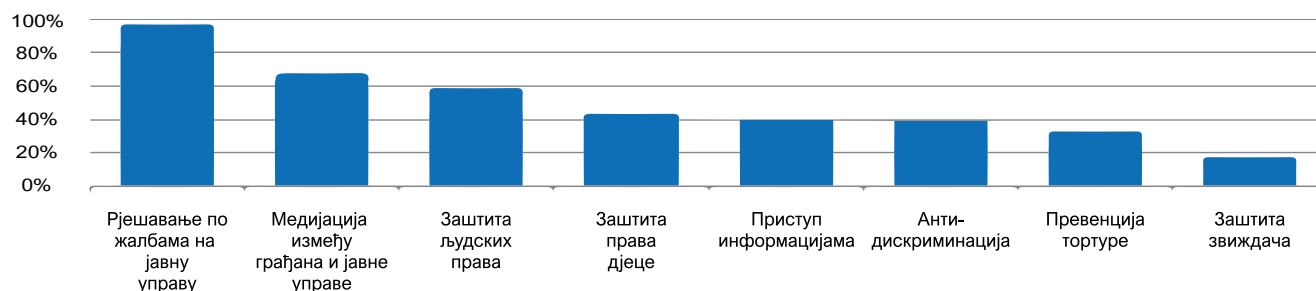
1.2. Надлежности институција омбудсмена

У ужем смислу, од институција омбудсмена се очекује да одговорним и транспарентним дјеловањем и укључивањем судионика осигурава ефикасније остваривање свог мандата и јача повјерење грађана у своју мисију. Међутим, у ширем смислу, институција омбудсмена на националном или суб-националном нивоу, као мало која друга институција, директно врши комуникацију са грађанима и надзор у остваривању људских права гарантованих грађанима.

OECD (2018) у извјештају Европског Омбудсмена, о улози институције омбудсмена у отвореној влади, наводи да улога омбудсмена није у већој мјери препозната нити проучена, а да с обзиром на њихов повлаштени контакт са грађанством и владом, институције омбудсмена могу бити кључни актери у промоцији транспарентности, интегритета, одговорности и судјеловања актера како би се ојачала њихова улога у отвореној власти и ставило их се у средиште отворене државе. Рјешавањем по жалбама и истрагама по властитој иницијативи (гдје је примјениво) и кроз извјештаје институција омбудсмена поднесене институцијама (парламенту, вијећима министара), институције прикупљају бројне информације о функционисању и нефункционисању јавне управе.

Институције омбудсмена имају различите мандате у распону овлаштења, од прихватања и рјешавања жалби на рад јавне управе до заштите људских права, а што већим дијелом и опредјељује са којим интересним групама институција успоставља интеракцију.

Илустрација 2. Поља активности институција омбудсмена према њихову мандату – Извор: OECD (2018)



Институције омбудсмена које се баве искључиво медијацијом у неспоразумима могу искључиво издати препоруке, али не и вршити притисак за усвајање препорука, а савјетодавна функција у принципима отворене владе се огледа искључиво кроз презентацију годишњег извјештаја парламенту и скретање пажње на одређене жалбе упућене на рад јавне управе или немогућности остваривања људских права.

Институције омбудсмена које у свом мандату обухватају и људска права и заштиту права дјете могу узети активно учешће у информисању јавности о људским правима, извјештавању о општем стању људских права (засновано на истраживањима и анализама о људским правима).

Препоруке омбудсмена не служе искључиво рјешавању специфичног проблема са којим се срећу грађани, него упућују и на вишесистемске проблеме који указују на неопходност унапређења јавне управе. У том домену институције омбудсмена представљају кључне актере у креирању политика и управљању реформама јавног сектора, јер о истима могу поднијети показатеље засноване на својим случајевима у интеракцији са грађанима.

Потпуно је јасно да информацијска подлога и експертиза, које се налазе унутар институција омбудсмена, могу бити ефикасније коришћене уколико владе укључе институције омбудсмена у процес консултација при формирању јавних политика, умјесто да само црпе информације из годишњих извјештаја парламенту.

Изразито битна улога институције омбудсмена се свакако огледа и у развоју или измјенама легислативних норми, посебно у дијелу пружања јавних услуга, приступу информацијама и борби против корупције.

1.3. Императив независности

Генерална скупштина Уједињених нација је 1993. године снажно подржала успостављање и јачање независних институција за људска права у складу са принципима који се односе на статус националних институција, који такође имају универзалну референцу са Паришким принципима¹. Паришки принципи представљају минималне међународне стандарде за успостављање државних институција за људска права и захтијевају да те институције имају „што шири могући мандат“, који треба бити утврђен у уставном или законском тексту и треба да садржи како промоцију, тако и заштиту људских права, уз навођење специфичних одговорности које институција треба да има.

Позиција институције омбудсмена дијелом зависи од акта којим се предвиђа њено постојање. Разумљиво, уколико је институција омбудсмена предвиђена уставом неке државе, позиција омбудсмена је дуготрајно заштићена у односу на позицију дефинисану законом, који се може мијењати и додатно тумачити различитим подзаконским актима. Надаље, независност институције омбудсмена свакако је већим дијелом гарантована у случајевима када именовање није под утицајем изабраних званичника или представника оних тијела чији рад је могућим предметом надзора омбудсмена.

Одређене одредбе такође могу утицати на осигурање независности, попут одредби о ангажовању омбудсмена на дугорочни мандат без могућности пријевременог разрешења осим у посебним случајевима, могућност поновног именовања, сразмјерно висока гарантована примања, осигурана адекватна монетарна средства неопходна за рад институције, давање дискреције омбудсмену да управља именовањима и разрешењима особља у институцији, давање имунитета од кривичног гоњења, као и давање мандата омбудсмену да подноси жалбе правосудним тијелима за provedбу овлаштења институције.

Унификовани модел организовања институције омбудсмена, као и стандарда дјеловања, не постоји. Ипак, одређене смјернице, попут оних од стране Асоцијације омбудсмена, креирају оквирни модус. У том духу, независним се сматра омбудсмен:

- који је очигледно независан од тијела над којима има надлежност надзора,
- који се бира од особа независних од тијела која подлијежу надзору;
- који је биран на довољно дуг период да исти не подрива његову независност (препоручено минимално пет година уз могућност реизбора) без могућности пријевременог раскида, осим у случају неспособности или недоличног понашања
 - коме се не могу ускратити примања у виду плаћа и бонуса од стране особа које су предметом надзора;

¹ Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација, 48/134 од 20. децембра 1993. године
www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2014012212054704cro.pdf

- који има апсолутну дискрецију о одлукама да ли је одређена жалба у надлежности институције или не, а коначну одлуку би требало бити могуће раскинути искључиво судским путем;
- који је обавезан подносити извјештај о раду тијелу независном од тијела која су предметом надзора и које је уједно и надлежно за заштиту независности институције омбудсмена.

2. Регулаторни оквир за дјеловање Институције омбудсмена за људска права БиХ

2.1. Устав и законодавно-правни оквир

2.1.1 Анекс 4. Опћег оквирног споразума за мир у БиХ – Устав Босне и Херцеговине

Права сваког појединца у Босни и Херцеговини прописана су Уставом Босне и Херцеговине (БиХ), међународним уговорима, или конвенцијама које је потписала БиХ, као и законима у БиХ.

У Преамбули Устава БиХ се наводи одређеност да се у БиХ осигура пуно поштивање међународног хуманитарног права, те одређеност да се полази од Универзалне декларације о људским правима, међународних уговора о грађанским и политичким те економским, социјалним и културним правима, као и Декларације о правима особа које припадају националним или етничким, вјерским и језичким мањинама, те других инструмената о људским правима.

Чланом ИИ Устава БиХ се прокламира да БиХ и оба ентитета осигуравају највиши ниво међународно признатих људских права и темељних слобода. Такође се наводи да се права и слободе, који су одређени у Европској конвенцији за заштиту људских права и темељних слобода, те њеним Протоколима, директно примјењују у БиХ и имају првенство пред сваким другим законодавством/прописом у БиХ.

У члану ИИ се такође даје попис људских права, те се проглашава да је свим особама на подручју БиХ осигурано да уживају наведена људска права и темељне слободе без дискриминације према полу, раси, боји коже, језику, вјероисповијести, политичком и другом одређењу, националном или друштвеном поријеклу, припадности националној мањини, власништву, рођењу, или другом статусу.

Поглавље ИИ Устава БиХ посвећено је заштити људских права путем Комисије за људска права, која се састоји из **Канцеларије Омбудсмена** и Вијећа за људска права.

2.1.2 Анекс 6. Општег оквирног споразума за мир у БиХ – Споразум о људским правима

Анекс 6 Устава БиХ односи се на Споразум о људским правима, којим се свим особама на подручју БиХ осигурава највиши ниво међународно признатих људских права и темељних слобода, укључујући и права и слободе² осигуране Европском конвенцијом за заштиту људских права и темељних слобода, те њеним Протоколима, као и другим међународним споразумима који су посебно наведени у Додатку Анекса 6.

² Та права и слободе укључују: право на живот; право на неподвргавање мучењу, нехуманом или понижавајућем поступку или казни; право особе да не буде држана у ропству или потчињености или да обавља присилни или обавезни рад; право на слободу и сигурност личности; право на поштено суђење у грађанским и кривичним предметима, те друга права у вези са кривичним поступцима; право на приватни и породични живот, неповредивост дома и кореспонденције; слободу мишљења, савјести и вјере; слободу изражавања; слободу мирног окупљања и слободу удруживања са другима; право на закључење брака те оснивање обитељи; право на имовину; право на образовање; право на слободу кретања и становања.

Уживање права и слобода утврђених Анексом 6, или међународним споразумима који су пописани у Додатку И Устава, осигурава се свим особама у БиХ, без дискриминације на било којој основи, попут пола, расе, боје коже, језика, вјере, политичког или другог мишљења, националног или социјалног поријекла, припадности националној мањини, имовине, рођења, или другог статуса.

Чланом IV. Анекса 6. Анекса 6. успоставља се Канцеларија омбудсмена за људска права БиХ, утврђују се критерији које требају испуњавати чланови Канцеларије омбудсмена за људска права, те се експлицитно наводи да је Институција омбудсмена потпуно независна у свом раду, те да у провођењу свог мандата ниједна особа или орган власти не може утицати на његову функцију.

Чланом V. Анекса 6. утврђене су надлежности Омбудсмена, док су чланом VI Анекса 6 дефинисана овлаштења Омбудсмена.

У Додатку И Анекса 6. Општег оквирног споразума за мир у БиХ наведени су међународни споразуми за заштиту људских права и основних слобода који имају директну примјену у БиХ:

1. 1948. Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида;
2. 1949. Женевске конвенције I - IV о заштити жртава рата и припадајући Протоколи I - II, 1977. Женева;
3. 1950. Европска конвенција о заштити људских права и темељних слобода са припадајућим Протоколима;
4. 1951. Конвенција о статусу избјеглица са припадајућим Протоколом из 1966.;
5. 1957. Конвенција о држављанству удатих жена;
6. 1961. Конвенција о смањивању особа без држављанства;
7. 1965. Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације;
8. 1966. Међународни пакт о грађанским и политичким правима са припадајућим факултативним протоколима из 1966. и 1989.;
9. 1966. Пакт о економским, социјалним и културним правима;
10. 1979. Конвенција о укидању свих облика дискриминације жена;
11. 1984. Конвенција против тортуре и других окрутних, нечовјечних и понижавајућих поступака или кажњавања;
12. 1987. Европска конвенција против тортуре и нечовјечних или понижавајућих поступака или кажњавања;
13. 1989. Конвенција о правима дјетета;
14. 1990. Конвенција о правима радника миграната и чланова њихових обитељи;
15. 1992. Европска повеља о регионалним или мањинским језицима;
16. 1994. Оквирна конвенција о заштити националних мањина.

2.1.3 Закон о омбудсмену за људска права

Законом о омбудсмену за људска права Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ” број 32/00, 19/02, 35/04 и 32/06) утврђује се да је Омбудсмен за људска права Босне и Херцеговине независна институција успостављена у циљу промовисања добре управе и владавине права, заштите права и слобода физичких и правних лица, како је гарантовано посебно Уставом Босне и Херцеговине и међународним споразумима, који се налазе у додатку Устава, која ће с тим у вези надгледати активности институција Босне и Херцеговине, њених ентитета и Брчко Дистрикта, у складу са одредбама овог закона.

Институција Омбудсмена за људска права БиХ основни је гарант остваривања владавине права и заштите људских права и основних слобода на територију цијеле БиХ, те у том смислу поступа на основу пријема појединачних жалби физичких или правних лица, или по службеној (ex officio).

Институција Омбудсмена за људска права БиХ одговорна је за:

- разматрање предмета који се односе на слабо функционисање или повреде људских права и слобода почињене од било којег органа владе;
- дјеловање по пријему жалбе или „ex officio“;
- предузимање опште истраге, те доношење појединачних или општих препорука;

- провођење истраге у свим жалбама о повреди људских права и слобода наводно почињених од војних власти;
- провођење истрага у свим жалбама у вези са slabим функционисањем судског система, или неправилним процесуирањем индивидуалних предмета и доношење препорука за одговарајуће појединачне или опште мјере, с тим да се Институција не може мијешати у процес одлучивања судова, али може покренути судске поступке или интервенисати у току поступка који се води, када год установи да је таква активност неопходна при обављању његових дужности;
- осигурање једнакости грађана и елиминација свих облика дискриминације;
- информисање јавности о људским правима путем медија и едукацијом;
- публикавање обавјештења, мишљења, препорука, приједлога и својих извјештаја;
- подстицање измјена и доношења закона и подзаконских аката са циљем њиховог усклађивања са међународним стандардима људских права, те осигурање унапређења људских права и основних слобода;
- припремање годишњих, периодичних, специјалних и других информација и извјештаја о стању људских права и основних слобода;
- сарадњу, у складу са Уставом БиХ и постојећим законодавством, са свим домаћим и међународним ауторитетима и институцијама који се баве заштитом људских права и основних слобода.

Надаље, Законом је утврђен састав, начин именовања и случајеви оставке омбудсмена као и имунитет и неспојивости у вршењу функције омбудсмена. с тим у вези, Законом је прописано да се Омбудсмени именују из три конститутивна народа (бошњачког, хрватског и српског), што не искључује могућност именовања и из реда осталих. Координацију послова у раду Институције омбудсмена води један од омбудсмена у периоду од двије године, који је у том периоду предсједавајући.

Омбудсмене именују и разрјешавају Представнички дом и Дом народа Парламентарне скупштине БиХ већином гласова, у складу са пословником о раду сваког дома. У том погледу, Парламентарна скупштина БиХ оснива посебну ад хок комисију, која објављује јавни позив и, након проведене процедуре, утврђује листу кандидата који испуњавају услове утврђене Законом.

Парламентарна скупштина БиХ именује истовремено три омбудсмена у Институцију омбудсмена, на мандат од шест година, и могу бити поново изабрани.

Плаћа омбудсмена утврђује се у висини плаће судије Уставног суда БиХ.

За омбудсмена могу бити именовани држављани Босне и Херцеговине, дипломирани правници, са положеним правосудним испитом и најмање 10 година радног искуства у правној струци, у којој су се истакли, који имају доказано искуство у области заштите људских права и слобода грађана, те висок морални углед.

Дужност омбудсмена може престати због било којег од сљедећих разлога:

- а. оставке;
- б. истека мандата;
- с. очигледне немогућности да обавља своје дужности;
- д. пропуста да напусти дужност која је неспојива са мандатом,
- е. осуде, и правоснажног изрицања казне за намјерно учињен преступ за који је прописана казна затвора преко пет година, само након што и Представнички дом и Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине донесу одлуку о томе. Само суд на нивоу Босне и Херцеговине је надлежан да суди омбудсмену.

Особе у служби или оне које је именovala Институција омбудсмена неће бити кривично гоњене, неће бити предмет истраге, хапшења, притварања, нити ће им се судити за било какву радњу, мишљење или одлуку донесену при обављању њихових дужности према упутама омбудсмена. У свим другим околностима, то може бити случај, о чему је неопходно одмах, према прописима, обавијестити Институцију омбудсмена.

Позиција омбудсмена неспојива је:

- са вршењем било какве представничке функције;
- са било каквом политичком активношћу или дужношћу или одговорношћу за пропаганду;
- наставком службе у органима власти у БиХ,
- чланством у политичкој странци или вођством политичке странке, синдиката, удружења, фондације, или вјерске организације, или радом у било којој од њих;
- са обављењем дужности судије; као и
- са сваком активношћу као занимањем или професијом, у привреди или запошљавању.

Дијелом V Закона прописан је поступак истраге, укључујући обавезу омогућавања приступа списима или административним или другим документима који се тичу активности или дјелатности која је под истрагом, укључујући приступ повјерљивим и тајним документима за које је омбудсмен дужан примијенити сву потребну дискрецију и није му дозвољено учинити их доступним јавности.

Дијелом VI Закона утврђена је обавеза органа власти у БиХ да сарађују и пруже одговарајућу помоћ Институцији омбудсмена при провођењу истраге и контроле.

Дио VII Закона односи се на право приступа омбудсмена повјерљивим и тајним подацима, уз обавезу дискреције и необјављивања таквих података јавности.

У дијелу VIII Закона уређује се питање одговорности органа власти у БиХ и њихових званичника у случајевима када истрага омбудсмена покаже да је злоупотреба, произвољна процедура, дискриминација, грешка, немар или пропуст, који су предмет жалбе, почињени од службеника у органу власти у БиХ. Такође се утврђује поступак у случају одбијања сарадње, занемаривања доставе података или угрожавања истраге при чему омбудсмен у крајњем случају, уколико то надлежни орган власти у БиХ пропусти да учини, може и сам провести дисциплински поступак против службеника или, тамо гдје је то потребно, покренути кривични поступак пред судом.

У дијелу IX Закона прописује се право омбудсмена да даје препоруке органима власти у БиХ у циљу усвајања нових мјера као и обавезу органа власти у БиХ који добију такве препоруке да писмено одговоре и обавијесте омбудсмена о учинку препорука у року који је омбудсмен одредио.

Надаље, утврђен је поступак у случају када предметни орган власти у БиХ не предузме одговарајуће мјере у року који је омбудсмен одредио, или ако не обавијести омбудсмена о разлозима њиховог непредузимања.

Уколико предметни орган владе не предузме одговарајуће мјере у року који је омбудсмен одредио, или ако не обавијести омбудсмена о разлозима њиховог непредузимања, омбудсмен може указати министру одговорном за тај орган, или највишим органима владе, на ток предмета и на дате препоруке. Ако омбудсмен након тога не дође до рјешења у предмету у којем је по његовом мишљењу било могуће наћи позитивно рјешење, тај проблем се уврштава у годишњи или специјални извјештај, помињући имена органа власти или службеника који су заузели такав став.

У коначници, ни омбудсмен ни Институција немају надлежност да измијене или укину мјере или налоге владе, већ могу дати приједлог за измјену критерија коришћених при њиховом усвајању.

Дијаграм 1. Организационо уређење Институције омбудсмена за људска права БиХ према територијалном и функционалном принципу:

Сједиште Институције - Бања Лука

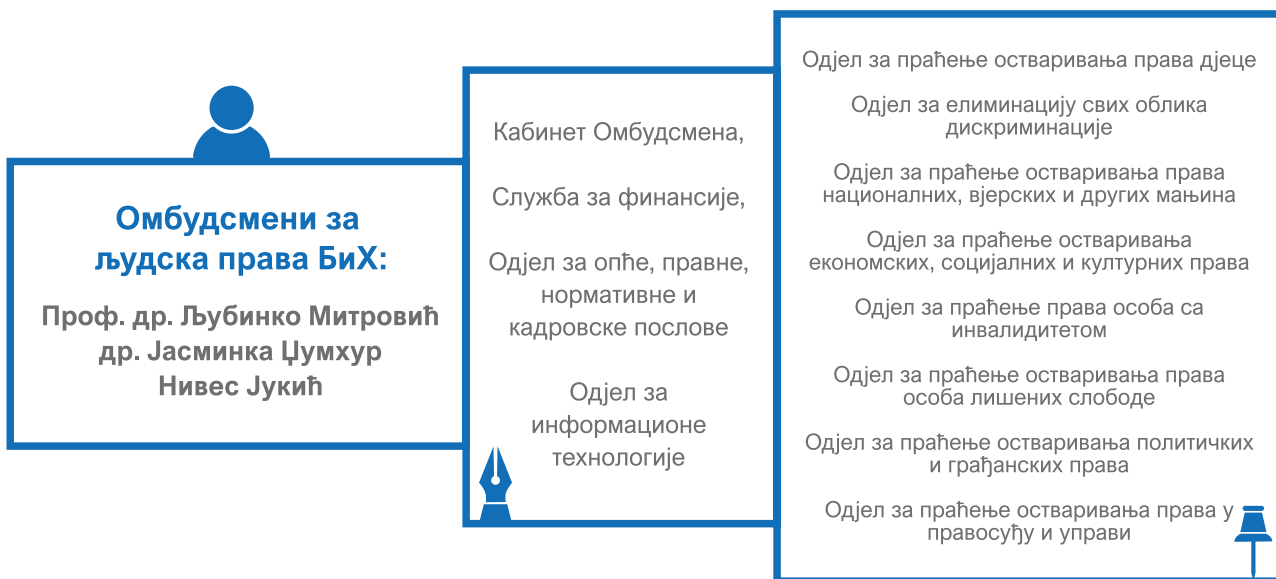
Подручна канцеларија Сарајево

Подручна канцеларија Мостар

Подручна канцеларија Дистрикт Брчко

Теренска канцеларија Ливно

Дијаграм 2. Унутрашња организација Институције омбудсмена за људска права БиХ према функционалном принципу по областима људских права:



2.2. Посебне надлежности Институције омбудсмена за људска права БиХ

2.2.1 Закон о министарским именованима, именованима Вијећа министара и другим именованима Босне и Херцеговине

У складу са Законом о министарским именованима, именованима Вијећа министара и другим именованима Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, број: 07/03 и 37/03), Омбудсмени имају овлаштења за преиспитивање процеса именовања који се проводе у складу са одредбама поменутог Закона. Иначе, овај Закон се примјењује и на Брчко Дистрикт БиХ.

У складу са Законом, у случају када постоје докази да принципи или поступци именовања на јавне функције из овог Закона нису испоштовани, било који члан јавности може поднијети приговор на коначно именовање.

Приговор се подноси одговорном јавном службенику (руководилац институције - нпр. министар, директор органа управе и сл.), а копија се доставља омбудсмену за људска права БиХ. Одговорни јавни службеник дужан је у року од седам дана од дана пријема приговора обавијестити подносиоца приговора о улози омбудсмена.

Омбудсмен може предузети све мјере неопходне да се приговор испита. У том смислу, Омбудсмен може покренути питања везана за поступак именовања на који се приговор односи и може захтијевати да одговорни јавни службеник његовој канцеларији достави све документе и списе везане за наведено именовање.

Одговорни јавни службеник мора Канцеларији омбудсмена доставити писмени одговор на приговор у року од 14 дана од дана када је поднесен приговор.

У случају када прикупљени докази упућују да је коначно именовање извршено у супротности са Законом, омбудсмен је дужан надлежног јавног службеника писмено информисати о свим неправилностима које су проистекле из процеса именовања.

У том случају, Омбудсмен је дужан припремити налаз и закључке везано за приговор. Закључци могу

садржавати препоруку тамо гдје докази упућују да је дошло до кршења принципа Закона³ као и процедура именована утврђених Законом. Омбудсмен може, без изношења повјерљивих информација (укључујући и личне податке о кандидатима), објавити налазе и закључке, укључујући и препоруке. Такође, омбудсмен је дужан доставити своје налазе и закључке подносиоцу приговора.

Поступање по препоруци омбудсмена

Када је налаз омбудсмена коначан о питању да поступак именована није проведен у складу са одредбама Закона, омбудсмен може дати препоруку одговорном јавном службенику да се коначно именовање поништи и да се приступи новом поступку именована.

Уколико омбудсмен да препоруке одговорном јавном службенику са циљем да се усвоје нове мјере, одговорни јавни службеник дужан је у одређеном временском року доставити писмени одговор у којем ће обавијестити омбудсмена о поступцима и роковима за провођење тих поступака на основу наведених препорука.

Ако одговорни јавни службеник не одговори или ако омбудсмен не буде задовољан наведеним одговором или приједлогом мјера на основу његових препорука, своје налазе и препоруке везано за именовање упућује Парламентарној скупштини БиХ, у случају када се предметно именовање односи на јавни орган БиХ, или Скупштини Брчко Дистрикта, у случају када се предметно именовање односи на јавни орган у Брчко Дистрикту.

ПРИМЈЕР бр. 1 – ПРЕПОРУКА ОМБУДСМЕНА:

Омбудсмени за људска права БиХ запримили су жалбу подносиоца, која указује на неправилности у поступку избора и именована четири члана Управног одбора Универзитета у Сарајеву које именује Влада Кантона Сарајево, те кршење Закона о високом образовању Кантона Сарајево. Наконведеног поступка, Омбудсмени су Влади Кантона Сарајево издали препоруку да размотри могућност измјене Закона о државној служби Кантона Сарајево и то у смислу јасног дефинисања услова под којим државни службеник може бити члан у управном одбору, надзорном одбору, скупштини, управи или менаџменту или у својству овлаштене особе, а уз уважавање навода из препоруке.

Наведена препорука није реализована.

ПРИМЈЕР бр. 2 – ПРЕПОРУКА ОМБУДСМЕНА:

Омбудсмени су запримили приговор на Одлуку о именовану директора Фонда за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, у којем се указује да је током процедуре избора и именована на наведену позицију погрешно примијењен Закон о министарским, владиним и другим именованима Федерације БиХ. Омбудсмени су размотрили цјелокупну документацију из списка предмета и закључили да је спорна Одлука о именовану директора Фонда донесена 2015. године, док је жалилац против исте поднио приговор Институцији омбудсмена 2017. године. Иако Закон о владиним, министарским и другим именованима Федерације Босне и Херцеговине не прописује рок за подношење приговора, Омбудсмени Босне и Херцеговине сматрају да се приликом подношења приговора, заинтересована лица морају придржавати одређеног рока, јер се у противном намеће питање сврсисходности вођења поступака окончаних неколико година уназад. У односу на кључне жалбене наводе из приговора, који су се односили на то да именовани кандидат није испуњавао услове прописане Јавним конкурсом, односно неподударање информација у Потврди о радном искуству издатој

³ Сви поступци именована проводе се на начин којим се осигурава поштовање и примјена следећих принципа:

(А) Законитости: Одговорни јавни службеник осигурава да се сва јавна именована врше на законит начин и у складу са свим важећим правилима, прописима и законима.

(Б) Квалитет: Главни принцип којим се руководе сва именована је принцип избора на основу квалитета, путем добро информисаног избора особа које, по својим способностима, искуству и квалитетима, одговарају потреби регулисаног органа који је у питању.

(Ц) Независне провјере: Сва именована врше се на начин који омогућава да их провјерава независна трећа страна (укључујући органе и организације), која није учествовала у процесу именована.

(Д) Отворености и транспарентности: Принципи јавности управљања примјењују се на процес именована. Функционисање процеса мора бити транспарентно и, осим ако информација није повјерљива, појединости о именованима у регулисаним органима морају се обзнанити.

(Е) Заступљеност при запошљавању: Одговорни јавни службеник настоји осигурати да се код именована на јавну позицију у правилу одражава састав народа и грађана Босне и Херцеговине

од директора Securitas ВН д.о.о. Сарајево и акту Порезне управе Федерације Босне и Херцеговине о радном искуству именованог кандидата, Омбудсмени су констатовали да је неоспорно да постоји неслагање података, истовремено наглашавајући да се не могу упустити у оцјену да ли је такво неслагање настало као резултат кривотворења података, или других радњи, посебно због чињенице да се код Кантоналног тужилаштва у Сарајеву води кривични поступак о истом. У вези са наводима из приговора којима се указује да је жалилац морао имати предност при запошљавању због чињенице да је особа са инвалидитетом, Омбудсмени су се већ раније очитовали издавањем препоруке, која се односила на повреду одредби Закона о забрани дискриминације Босне и Херцеговине у поступку избора и именовања директора Фонда за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, којом је Влади Федерације Босне и Херцеговине препоручено да преиспита Одлуку о давању сагласности на именовање директора Фонда.

Наведена препорука није реализована.

2.2.2 Закон о забрани дискриминације

Дискриминација је, као крајње негативна друштвена појава, забрањена свим домаћим, али и међународним правним документима (и стандардима заштите људских права у њима) који су на снази у Босни и Херцеговини. Наиме, дискриминација је забрањена одредбама Устава Босне и Херцеговине, али и уставима ентитета, Статутом Брчко дистрикта БиХ и уставима кантона, као и свим законима којима се уређују поједине области живота и рада човјека и грађана (у области запошљавања, рада и радних услова, здравствене заштите, социјалне заштите, права на образовање, права дјетета, права породице, правосуђа и управе - једнакост свих лица пред судовима и трибуналима, чланства у професионалним организацијама, јавног информисања и медија, итд.).

Закон о забрани дискриминације („Службени гласник БиХ“ број 59/09 и број 66/16) увео је револуцију у правни систем Босне и Херцеговине, јер су њиме дефинисани облици дискриминације (непосредна и посредна дискриминација, узнемиравање, сексуално узнемиравање, мобинг, сегрегација, издавање налога другима за вршење дискриминације и помагање другима приликом дискриминације, подстицање на дискриминацију, вишеструка, поновљена и продужена дискриминација) и утврђени механизми заштите, у чему је централна улога повјерена Институцији омбудсмена за људска права Босне и Херцеговине у оквиру које је, у складу са Законом, основан посебан Одјел за елиминацију свих облика дискриминације. Тиме су створени и организацијски предуслови за пријем и поступање по жалбама поводом испољене дискриминације.

Законом су утврђене широке надлежности Институције омбудсмена као централног механизма заштите од дискриминације у БиХ. У том смислу Институција омбудсмена надлежна је да:

- a. заприма појединачне и групне жалбе у вези са дискриминацијом;
- b. физичким и правним лицима која су поднијела жалбу због дискриминације даје потребна обавјештења о њиховим правима и обавезама, те могућностима судске и друге заштите;
- c. поводом жалбе Омбудсмен БиХ може одлучити да не прихвати жалбу или да покрене поступак истраживања у складу са посебним прописима;
- d. предлаже покретање поступка медијације у складу са одредбама Закона о медијацији;
- e. прикупља и анализира статистичке податке о случајевима дискриминације;
- f. подноси годишњи, а према потреби и ванредне извјештаје, о појавама дискриминације у парламентима БиХ, ентитета и БД БиХ
- g. информиса јавност о појавама дискриминације;
- h. на властиту иницијативу, проводи истраживања у области дискриминације;
- i. даје мишљења и препоруке са циљем спречавања и сузбијања дискриминације, те предлаже одговарајућа законска и друга рјешења надлежним институцијама у БиХ;
- j. има право да покрене и учествује у поступку за заштиту од дискриминације за прекршаје прописане овим законом;
- k. прати законодавство и даје савјете законодавним и извршним органима;
- l. ради на промоцији овог закона, информиса јавност, подиже свијест, проводи кампање и на друге начине активно промовише борбу против дискриминације у сврху њене превенције;
- m. унапређује политике и праксе које имају за циљ да осигурају једнако поступање.

Омбудсмен Босне и Херцеговине при изради редовних извјештаја, мишљења и препорука о појавама дискриминације сарађује са организацијама цивилног друштва које се баве заштитом и промовисањем људских права и организацијама које се баве заштитом права група изложених високом ризику дискриминације.

Омбудсмен Босне и Херцеговине пружа помоћ лицима или групама лица која се обраћају међународним тијелима за заштиту од дискриминације давањем упутстава, савјета, консултација у току поступка, приједлога и препорука.

Све државне институције, ентитетске, кантоналне и тијела Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, општинске, институције и правна лица са јавним овлаштењима, те остала правна и физичка лица дужна су, на затјев Омбудсмена Босне и Херцеговине, најкасније у року од 30 дана од дана запримања захтјева, доставити тражене податке и документе.

Иначе, у складу са Законом (чл. 15. став (1)), у случају када се на основу расположивих доказа учини вјероватним да је дошло до дискриминације, терет доказивања да није дошло до дискриминације лежи на супротној/противној страни.

Надлежне институције у БиХ имају обавезу сарађивати са Омбудсменом Босне и Херцеговине и давати писмено одговоре и обавјештења у року који је Омбудсмен Босне и Херцеговине одредио и о ефекту препорука датих са циљем отклањања дискриминације.

У оквиру Поглавља VI. Закона (Казнене и прекршајне одредбе) у члану 19. став (4) утврђено је да уколико правно или физичко лице пропусти да поступи по препоруци Омбудсмена Босне и Херцеговине, правно лице ће се казнити новчаном казном у износу од 2.500 КМ до 6.500 КМ, а одговорно лице у правном лицу или физичко лице ће се казнити новчаном казном у износу од 1.000 КМ до 3.000 КМ.

Надаље, Законом је прописано да у случају повреде члана 7. ст. (6) и (7) Закона тј. обавезе доставе тражених података и докумената те сарадње са Институцијом омбудсмена)⁴:

Правно лице ће се казнити за прекршај новчаном казном у износу од 1.000 КМ до 5.000 КМ, одговорно лице у институцији у износу од 500 КМ до 1.500 КМ, као и физичко лице у одговорној институцији новчаном казном у износу од 450 КМ до 1.000 КМ ако:

- a. не достави податке или документе на захтјев Омбудсмена Босне и Херцеговине, односно ако их не достави у прописаном року и не дозволи увид у њих, у супротности са чланом 7. (Централна институција за заштиту од дискриминације), став (6) овог закона;
- b. не сарађује са Омбудсменом Босне и Херцеговине и не даје писмено одговоре или обавјештења, односно не извјести о учинку препорука датих са циљем отклањања дискриминације.

ПРИМЈЕР бр. 1 – ПРЕПОРУКА ОМБУДСМЕНА:

Омбудсмени су поступали у предмету гдје је жалитељица истакнула да је дужи временски период била одсутна са радног мјеста (због високоризичне трудноће), да је за то вријеме послодавац мимо одредби Закона о раду у институцијама Босне и Херцеговине и Правилника о унутарњој организацији Независног оператера система у Босни и Херцеговини са описом радних мјеста примио на радно мјесто на којем је била запослена жалитељица и за коју позицију је био предвиђен један извршилац, другу особу и то на неодређено вријеме, а да је жалитељици након промјене Правилника понуђено радно мјесто нижег ранга, у односу на позицију коју је обављала прије трудноће. По проведеном истражном поступку Омбудсмени су утврдили да је жалитељица била жртва дискриминације по основу пола - трудноће, а у области рада и радних услова, те су дана 31.12.2018. године Независном оператеру система у Босни и Херцеговини упутили препоруку да предузме активности које ће за резултат имати уклањање почињене дискриминације.

⁴ (6) Све државне институције, ентитетске, кантоналне и тијела Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, општинске, институције и правна лица са јавним овлаштењима, те остала правна и физичка лица дужна су, на затјев Омбудсмена Босне и Херцеговине, најкасније у року од 30 дана од дана запримања захтјева, доставити тражене податке и документе.

(7) Надлежне институције у Босни и Херцеговини обавезне су сарађивати са Омбудсменом Босне и Херцеговине и давати писмено одговоре и обавјештења у року који је Омбудсмен Босне и Херцеговине одредио, као и о ефекту препорука датих са циљем отклањања дискриминације.

ПРИМЈЕР бр. 2 – ПРЕПОРУКА ОМБУДСМЕНА:

Омбудсмени су поступали по жалби професора на Филозофском факултету Универзитета у Сарајеву у којој је жалилац навео да је већ дужи временски период изложен мобингу од стране декана, као и да му је уручено Писано упозорење раднику донесено од стране декана Филозофског факултета дана 03.05.2018. године, ради повреде радне обавезе, без предочавања разлога који су довели до такве Одлуке и без претходно проведеног дисциплинског поступка. Поступајући по жалби, а након проведеног истражног поступка, Омбудсмени су дана 18.06.2018. године упутили препоруку број П-136/18 Универзитету у Сарајеву и Филозофском факултету да стави ван снаге Писано упозорење раднику од 03.05.2018. године, те да са циљем осигурања механизма за заштиту од дискриминације унутар самог Факултета за рјешавање и превенцију, предузме мјере са циљем имплементације члана 24. став 4 Закона о забрани дискриминације Босне и Херцеговине, према којем су сва јавна тијела и остале правне особе дужни кроз своје опште правне акте, или кроз посебне правне акте, регулисати начела и принципе једнаког поступања, те да осигурају ефикасне интерне процедуре заштите од дискриминације.

Препорука Омбудсмена број П136/18 је испоштована.

2.3. Правила поступка Институције омбудсмена за људска права Босне и Херцеговине

Овим прописом утврђена су правила поступања Институције омбудсмена за људска права Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ број 104/11) поводом жалби у којима се указује на кршење људских права и основних слобода грађана, или које проводе омбудсмени по службеној дужности, те се уређују и друга питања од значаја за рад Институције омбудсмена. Кључни елементи правила су:



Институција омбудсмена БиХ је независна од свих тијела државне власти и у вршењу своје функције неће примати никакве наредбе нити упутства.



У извршавању своје функције омбудсмени БиХ су самостални и ниједан орган нити лице се не може мијешати у пословање Институције.



Обавеза је свих органа власти да сарађују и да институцији омбудсмена осигурају приступ подацима, укључујући повјерљиве и тајне податке.



Против одлука и осталих аката омбудсмена БиХ не могу се изјављивати редовни или ванредни правни лијекови.

ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА	<ul style="list-style-type: none"> По жалби физичког, или правног лица; Ex officio
ФОРМА И НАЧИН ДОСТАВЕ ЖАЛБЕ	<ul style="list-style-type: none"> Писмена форма Доставља се поштом, факсом, електронском поштом
ОБРАЗАЦ ЖАЛБЕ И ЊЕН САДРЖАЈ	<ul style="list-style-type: none"> Лични подаци о подносиоцу жалбе (име и презиме, занимање, пол, датум и мјесто рођења, адреса (и националност, ако се о томе жели изјаснити), Подаци о опуномоћенику, односно контакт особи, ако постоји, Подаци о органу на који се односи жалба, Кратко навођење чињеница које указују на повреду права, Изјава о томе да ли је и када покренут поступак код другог органа у вези са случајем, Изјава подносиоца жалбе да ли захтијева да његов/њен идентитет и околности случаја остану у тајности, Датум подношења жалбе и потпис подносиоца жалбе, Подука да је поступак пред Институцијом омбудсмена бесплатан и да је подносилац жалбе и даље обавезан користити редовне законске процедуре и поштовати рокове за коришћење правних лијекова пред судовима или органима управе
МОГУЋНОСТ СПАЈАЊА ИЛИ РАЗДВАЈАЊА ПОСТУПАКА	<ul style="list-style-type: none"> Могућност спајања више жалби у један предмет уколико се односе на исто чињенично стање, односно исти узрок кршења људских права и слобода Могућност раздвајања поступка и формирања посебних предмета уколико је у једној жалби наведено више кршења људских права почињених против истог подносиоца жалбе од стране више одговорних страна, или је у жалби
ПРЕТХОДНИ ПОСТУПАК	<ul style="list-style-type: none"> Регистрација сваке заprimљене жалбе, без обзира да ли је прихватљива или није; Претходно испитивање жалбе, тј. утврђивање процедуралних претпоставки за разматрање предмета као што су уредност и прихватљивост жалбе;
НЕПОСТОЈАЊЕ ОСНОВА ЗА ПРИХВАТАЊЕ ЖАЛБЕ	<ul style="list-style-type: none"> У случају пријема жалбе усменим путем, путем телефона, е-маила или факса за које се оцијени да су без основа за прихватање, пружа се стручна помоћ жалиоцу о томе пред којим органом и у којем поступку може остварити своје евентуално право; Обавеза вршења евиденције обраћања и пружене стручне помоћи уз обавезу сачињавања службене забиљешке – жалба се у том случају не региструје; О свим контактима са жалиоцем, као и о свим предузетим радњама и активностима сачињавају се службене забиљешке и улажу у спис предмета;
ОДБИЈАЊЕ ПРИХВАТАЊА ЖАЛБЕ	<ul style="list-style-type: none"> у случају анонимне жалбе; у случају жалбе за коју се сматра да је злонамјерна; у случају жалбе за коју се утврди да је неоснована; у случају жалбе која не садржи никакав захтјев; у случају жалбе која са собом носи нарушавање легитимних права треће стране; у случају жалбе која је поднесена након више од једне године од чињеница, догађаја и одлуке/а на које се жалба односи; ако подносилац жалбе није исцрпио сва правна средства, што је од њега било разумно за очекивати; ако је жалба непотпуна или неразумљива, а подносилац је пропустио да је допуни, односно исправи на тражење омбудсмена, ако је подносилац одустао од жалбе; жалба која је у основи истовјетна предмету већ разматраном од стране Омбудсмена БиХ, а не садржи нове релевантне податке, жалба која се односи на чињенично стање какво је било прије 14. децембра 1995. године. у свим поменутих случајевима омбудсмен је дужан донијети одлуку о неприхватљивости жалбе о чему је дужан писмено обавијестити подносиоца жалбе у што краћем року, наводећи разлоге неприхватања, уз евентуални савјет о другим могућностима рјешавања случаја због којег је жалба поднесена;
EX OFFICIO ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА ИСТРАЖИВАЊА	<ul style="list-style-type: none"> ако на основу сазнања Омбудсмен БиХ оцијени да се ради о тежем кршењу људских права или основних слобода појединца или масовних кршења права или слобода, или да се врши дискриминација грађана по забрањеном основу, а грађани из страха или других оправданих разлога не желе да поднесу жалбу; ако на основу сазнања Омбудсмен БиХ оцијени да постоји повреда нечијих основних права и слобода, а постоји физичка спријеченост угроженог лица да поднесе жалбу.

<p>ПОКРЕТАЊЕ И ВОЂЕЊЕ ИСТРАГЕ</p>	<p>Када Омбудсмен БиХ одлучи да жалба, или предмет покренут по службеној дужности указује на могуће кршење права жалитеља, покренут ће поступак истраживања који укључује:</p> <ul style="list-style-type: none"> • прибављање потребне документације, • тражење изјашњења одговорне стране, • вршење увида у одговарајући спис, • разматрање могућности медијације у циљу мирног и ефикасног рјешавања случаја представљеног у жалби и слично. <p>О предузетим радњама обавјештава се подносиатељ жалбе, тијело власти, односно одговорна страна на коју се односи случај, те Омбудсмен БиХ тражи изјашњење од одговорне стране у одређеном року који се може продужити уколико околности то захтијевају.</p> <p>Одбијање поступања по захтјеву Омбудсмена БиХ сматрат ће се одбијањем сарадње, о чему се непосредно обавјештава више тијело. Сваки облик несарадње с Институцијом омбудсмена БиХ се евидентира и објављује у Годишњем извјештају.</p> <p>Уколико орган, или служба пропусти у остављеном року доставити свој одговор, односно став, Омбудсмен може наставити разматрање жалбе без траженог одговора;</p> <p>Одговор тијела власти Омбудсмен писмено доставља подносиатељу жалбе уколико се тај одговор по својој природи не сматра повјерљивим, или тајним уз одређивање рока за писмено изјашњење о наводима у одговору.</p> <p>Уколико се из одговора тијела власти утврди да нема основа за даље поступање, странка ће бити обавијештена о затварању предмета (чл. 35 Правила поступка)</p> <p>Уколико се подносиатељ жалбе не изјасни о одговору тијела власти у датом року, сматрат ће се да је изгубио интерес за даље вођење поступка,</p> <p>У току истраге омбудсмен може затражити помоћ од било којег лица, органа, или службе за коју сматра да може помоћи у рјешавању предмета, те исти имају приступ било којем тијелу власти, или службенику, у циљу провјере свих потребних информација, обављања појединачних разговора, или проучавања потребних списа и докумената.</p> <p>Када у току истраге Омбудсмен БиХ утврди да извршење одлуке управног органа може произвести неприхватљиво нарушавање права подносиатеља жалбе, може предложити надлежном органу да обустави извршење спорне радње на период не дужи од 10 дана.</p> <p>Орган на који се односи обустава може у року од три дана од дана пријема приједлога, а у сваком случају прије извршења спорне радње, одбити да испоштује приједлог, образлажући, у писаном документу насловљеном на Омбудсмена БиХ, разлоге за то.</p>
<p>ПОСРЕДОВАЊЕ МЕЂУ СТРАНАМА/ МЕДИЈАЦИЈА</p>	<p>Током вођења поступка омбудсмен тежи посредовању међу странкама (медијација), а све с циљем споразумног рјешавања спорне ситуације на коју је указано жалбом, те мирно, ефикасно и квалитетно рјешавање предмета.</p>
<p>ЗАТВАРАЊЕ ПРЕДМЕТА</p>	<p>Омбудсмен БиХ ће затворити предмет и донијети одлуку о затварању у сљедећим случајевима:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ако подносиатељ жалбе без оправданог разлога не учествује у поступку и поред позива од стране Омбудсмена БиХ, 2) ако подносиатељ жалбе одустане од жалбе, а Омбудсмен БиХ сматра да вођење истраге на властиту иницијативу не би имало сврхе, 3) ако одговорна страна током поступка отклони указану повреду права и слобода назначених у жалби, 4) ако стране постигну споразумно рјешење, 5) ако је жалба неоснована, 6) ако Омбудсмен БиХ након проведене истраге утврди да постоји неки од разлога у погледу неприхватљиве жалбе, 7) ако се утврди да се не ради о повреди права и слобода које штити омбудсмен, 8) ако је препорука прихваћена, или кад препорука није прихваћена, а омбудсмен је након тога предузео радње сагласно Закону.
<p>ПРЕПОРУКЕ ОМБУДСМЕНА И ЈАВНОСТ РАДА</p>	<p>Уколико Омбудсмен БиХ утврди да је почињена повреда права и слобода, може дати препоруку надлежним тијелима власти и службеницима да предузму мјере како би се отклониле повреде људских права и слобода, или слабо функционисање јавне управе.</p> <p>Све препоруке Омбудсмена БиХ су доступне јавности, осим у случајевима кад се односе на повјерљива и тајна питања, или кад подносиатељ жалбе изричито захтијева да његово име и садржај жалбе не буду откривени.</p> <p>Јавност рада Омбудсмена БиХ се осигурава, између осталог:</p> <ul style="list-style-type: none"> • обавјештавањем јавности о појединим предметима путем медија, • објављивањем донесених одлука и извјештаја, • постављањем одлука и извјештаја на интернет страници Омбудсмена БиХ.

2.2.3 Шта Институција омбудсмена не може учинити?

Институција омбудсмена за људска права БиХ:

- ✗ не може мијењати одлуке јавних органа власти,
- ✗ не може преузимати улогу органа који поступају по жалби,
- ✗ не може се мијешати у процес одлучивања судова,
- ✗ не заступа подносиоце жалби пред јавним органима,
- ✗ не пише поднеске, или жалбе у име жалитеља,
- ✗ не може додијелити надокнаду за утврђене повреде људских права.



2.4. Годишњи извјештај Институције омбудсмена за 2019. годину

У складу са Законом о омбудсмену за људска права БиХ, Институција омбудсмена почетком сваке календарске године доставља Предсједништву Босне и Херцеговине, Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине, Парламенту Федерације Босне и Херцеговине и Народној скупштини Републике Српске годишњи извјештај о резултатима активности Институције за претходну годину.

Годишњи извјештај се јавно представља и подноси и стручној јавности, професионалним организацијама, домаћим и међународним организацијама, цивилном друштву, медијима и грађанима.

Годишњи извјештај обавезно садржи:

- укупан број и природа примљених жалби,
- број жалби које Омбудсмени нису узели у разматрање, као и разлози за то,
- број жалби које су биле предмет истражног поступка, као и налази поступајућих правника о томе,
- представљају се и подаци о броју издатих препорука Омбудсмена које су прихваћене од стране одговорних органа власти, као и
- статистички подаци који се односе на број издатих препорука које одговорни органи нису прихватили, тзв. нереализоване препоруке.

У току 2019. године укупно је регистровано 3218 жалби.

ВРСТА ПОВРЕДЕ ПРАВА:	БРОЈ ПРЕДМЕТА:
повреде грађанских и политичких права	978
кршење права у правосуђу и управи	851
економска, социјална и културна права	801
сви облици дискриминације	206
кршења права дјете	198
повреде права лица лишених слободе	129
повреде права лица са инвалидитетом	48
повреде права националних и вјерских мањина	7
УКУПНО	3.218

Поднесене жалбе указују да је грађанима отежан приступ ефикасном правосуђу, јавној управи, запослењу, социјалним правима, а често су ове повреде узроковане високим степеном сиромаштва, корупције, те миграција становништва.

У току 2019. године издате су укупно 304 препоруке у 374 предмета, од чега је 105 у потпуности реализованих, девет дјелимично реализованих и 77 препорука по којима је остварена сарадња са Институцијом омбудсмена.

Одређене препоруке, с обзиром на њихову сложеност, захтијевају дужи период реализације.

Забрињавајуће је да у 124 препоруке није било реакције одговорног органа.

Начин реализације препорука	БРОЈ ПРЕДМЕТА:
Реализована	105
Дјелимично реализована	9
Остварена сарадња	77
Нема одговора	124
Није реализована	59
УКУПНО	374

Преглед броја жалби са издатом препоруком у току 2019. године и броја препорука по одјелима представљен је у следећој табели:

ОДЈЕЛ	Број жалби са препоруком издатом у 2019. год.	Број препорука по одјелима у 2019. год.
Одјел за праћење остваривања права дјеце	24	23
Одјел за праћење остваривања права особа са инвалидитетом	4	3
Одјел за праћење остваривања права националних, вјерских и других мањина	0	0
Одјел за праћење остваривања економских, социјалних и културних права	97	56
Одјел за праћење остваривања политичких и грађанских права	175	161
Одјел за елиминацију свих облика дискриминације	42	31
Одјел за праћење остваривања права особа лишених слободе	6	6
Одјел за праћење остваривања права у правосуђу и управи 26	26	24
УКУПНО	374	304

2.4.1 Грађанска и политичка права

Међународним пактом о грађанским и политичким правима Босна и Херцеговина се обавезује да поштује грађанска и политичка права појединца, укључујући право на живот, слободу вјероисповијести, слободу говора, слободу окупљања, изборна права и право на правично суђење.

Највећи број регистрованих жалби у протеклих десет година односи се на повреде права од стране правосуђа и управе. Из тог разлога су Омбудсмени у 2019. години одлучили да поред Одјела за праћење остваривања грађанских и политичких права успоставе посебан одјел који се бави искључиво жалбама које се односе на повреду права у области правосуђа и управе.

Највећи број жалби у 2019. години, као и током ранијих година, регистрован је у оквиру Одјела за праћење остваривања политичких и грађанских права.

У фокусу рада Одјела за праћење остваривања политичких и грађанских права у 2019. години били су сљедећи предмети:

ВРСТА ПОВРЕДЕ ПРАВА:	БРОЈ ПРЕДМЕТА:	БРОЈ ПРЕПОРУКА:
Приступ информацијама	275	57
Имовинско-правни односи	169	8
Полиција ⁵	154	5
Инспекције	80	5
Владина и министарска именована	56	27
Миграције и азил	52	10
Ратне штете	50	2
Јавне исправе	42	8
Медији и слобода информисања	8	
Бесплатна правна помоћ	5	
Корупција	4	
Слобода окупљања	3	
Вјерске слободе	2	
УКУПНО	978	175

ТЕРИТОРИЈАЛА ЗАСТУПЉЕНОСТ ПРЕДМЕТА:	БРОЈ ПРЕДМЕТА:
Сједиште Институције Бања Лука	325
Подручна канцеларија Сарајево	397
Подручна канцеларија Мостар	65
Подручна канцеларија Брчко	90
Теренска канцеларија Ливно	101
УКУПНО	978

Од укупног броја издатих препорука реализована је 51 препорука, дјелимично су реализоване 2, остварена је сарадња са органима у 38 препорука, 29 препорука није реализовано, а за 55 издатих препорука нема одговора.

Највећи број регистрованих предмета у оквиру овог одјела односио се на повреде права које се тичу приступа информацијама.

Најчешћи разлог обраћања Институцији у 2019. години јесте:

- неодлучивање у законом прописаном року,
- немогућност коришћења правног лијека, и
- одбијање приступа информацијама за које грађани сматрају да требају бити доступне, јер су у јавном интересу.

⁵ Postupanje policijskih organa prema грађанима, проблеми из радноправног статуса policijskih службеника укључујући и питања чиновања и напредовања у служби

У 2019. години запримљено је 275 жалби, те је издато 57 препорука које се односе на:

- шутњу администрације, односно непоступање по захтјевима за приступ информацијама и по жалбама против првостепених рјешења,
- ненавођење поуке о правном лијеку у рјешењима,
- утврђивање изузетака у ситуацијама када информације не представљају изузетке,
- непровођење теста јавног интереса или неадекватно провођење теста јавног интереса,
- неименовање службеника за информисање и слично.

У 2019. години, укупан број регистрованих предмета који се односи на [владина и министарска именованја](#) износио је 56. У 27 предмета издата је препорука којом се одговорном јавном службенику налаже поништавање поступка именованја. Од тога, двије препоруке су реализоване, за пет препорука остварена је сарадња са органима, шест их није реализовано, а за 12 издатих препорука нема одговора.

Жалбени наводи указују на повреде основних принципа закона који уређују:

- област именованја приликом провођења поступака именованја чланова управних и надзорних одбора у јавним предузећима и установама,
- непримјењивање објективних критерија,и
- нетранспарентност у поступку одлучивања.

2.4.2 Правосуђе и управа

2.4.2.1 Правосуђе:

Члан 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода - Право на правично суђење гласи: „Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, успостављеним на основу закона...”

Став је Европског суда за људска права у Страсбоургу да су државе потписнице Европске конвенције о људским правима дужне организовати правне системе који ће обезбиједити поштовање члана 6. Конвенције (вођење поступака у грађанским стварима и по кривичним оптужбама, пред судовима и другим државним органима, без неоправданог одуговлачења и да се заврше у разумном року).

Право на правично суђење, поред права на суђење у разумном року, подразумијева и право на несметан приступ правди, право на правну помоћ, право на правну сигурност, право на процесну равноправност и право на јасно и потпуно образложену одлуку. Стога, принцип владавине права у савременим правним системима подразумијева и обавезу држава потписница Конвенције да обезбиједи дјелотворан систем гаранција и поштовања права у судском поступку који у коначници води благовременом извршењу правде.

Анализом 504 жалбе запримљене у Институцији омбудсмена у току 2019. године, које се односе на област правосуђа, може се закључити да се грађани највише обраћају због повреде сљедећих права:

ВРСТА ПОВРЕДЕ ПРАВА:	БРОЈ ПРЕДМЕТА:
Непримјерена дужина трајања судских поступака	101
Недјелотворно провођење судских одлука	56
Жалбе на рад судија због повреда одредби процесних закона	20
Жалбе које се односе на остале повреде права везаних за поступање судова ⁶	12
Жалбе које се односе на рад тужилаштва у Босни и Херцеговини	80

⁶ Повреде начела непристрасности, недоношење судских одлука на законом прописан начин и у року, неуједначеност судске праксе

ТЕРИТОРИЈАЛА ЗАСТУПЉЕНОСТ ПРЕДМЕТА, ПРАВОСУЂЕ И УПРАВА	БРОЈ ПРЕДМЕТА:
Сједиште Институције Бања Лука	244
Подручна канцеларија Сарајево	302
Подручна канцеларија Мостар	19
Подручна канцеларија Брчко	63
Теренска канцеларија Ливно	223
УКУПНО	851

Издато је 26 препорука, од чега је пет у потпуности реализовано, у оквиру пет препорука је остварена сарадња, три препоруке нису реализоване и у 13 случајева означени одговорни орган није доставио повратну информацију у вези са препоруком.

2.4.2.2 Управа:

Право грађана на добру управу регулисано је, поред осталог, и чланом 41. Повеље о основним правима Европске уније. То право регулисано је и законима о (општем) управном поступку на нивоу БиХ и ентитета, и то посебно кроз начело заштите права грађана и заштите јавног интереса, начело ефикасности, начело саслушања странке и низ других одредби које гарантују право приступа и судјеловања у поступцима, право жалбе, право на помоћ, забрану дискриминације и др.

Квалитет јавних услуга и рад органа јавне управе за грађане представља опипљиви показатељ функционалности одређене државе. Добра јавна управа треба бити на услузи заједници и промовисати повјерење друштва у извршну власт, доприносити политичкој стабилности и подстицати економски развој и социјално благостање.

У извјештајном периоду Омбудсмени су поступали по 322 жалбе које су се односиле на повреду права на добру управу.

Жалбе грађана на рад органа јавне управе, као и претходних година, односе се најчешће на:

- дужину трајања управног поступка,
- неефикасну реакцију инспекцијских служби,
- шутњу администрације,
- непоступање надлежних органа у законским роковима приликом одлучивања о захтјевима странака,
- непримјерено поступање службеника,
- инсистирања на достави великог броја непотребне документације ,
- упућивање странака од једног до другог тијела,
- уопште, повреде процесних одредби којима је уређен управни поступак и погрешне примјене материјалних прописа;
- дуготрајност поступака одлучивања у другом степену те враћање предмета првостепеним органима на поновно одлучивање.

2.4.3 Економска, социјална и културна права

Економска, социјална и културна права гарантована су уставима Босне и Херцеговине, Републике Српске и Федерације БиХ, те уставима десет кантона и Статутом Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине. Ова права прецизније се уређују законима на нивоу ентитета и кантона и Брчко Дистрикта, будући да су према уставном уређењу Босне и Херцеговине, у њиховој искључивој надлежности.

У току 2019. године у оквиру Одјела за праћење остваривања економских, социјалних и културних права, укупно је регистрован 801 предмет, што је у односу на 2018. годину за 24 мање. Из ранијих година у раду је остало 506 предмета тако да их је укупно у раду било 1 307. Од овог укупног броја завршено је 445 предмета.

Највећи број запримљених жалби односи се на:

- повреду права на рад, а најочљивије су повреде конкурсних процедура приликом запошљавања, незаконитости у вези са отказивањем уговора о раду, затим процедуре које се односе на напредовање у служби,
- неуплаћивање доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, те
- неисплаћивање плата радницима од стране послодавца.

ПОВРЕДА ПРАВА	БРОЈ ПРЕДМЕТА:	БРОЈ ПРЕПОРУКА:
Радни односи	281	51
Пензије	217	11
Комуналне услуге	92	5
Социјална заштита	82	4
Здравство	74	19
Образовање	33	3
Екологија – заштита околине	21	6
Јавни приходи	4	
УКУПНО	801	97

ТЕРИТОРИЈАЛА ЗАСТУПЉЕНОСТ ПРЕДМЕТА	БРОЈ ПРЕДМЕТА
Сједиште Институције Бања Лука	198
Подручна канцеларија Сарајево	378
Подручна канцеларија Мостар	51
Подручна канцеларија Брчко	127
Теренска канцеларија Ливно	50
УКУПНО	801

2.4.3.1 Пензије:

Током 2019. године, регистровано је 217 жалби које се односе на повреде права из пензијског осигурања. Издато је укупно 11 препорука.

Регистроване жалбе односиле су се на:

- дужину поступака у првом и другом степену у вези са признавањем права на пензију, као и одређених неправилности приликом обрачуна новчаног износа пензија,
- споре процедуре признавања и остваривања права ако је подносилац жалбе радни стаж остварио у другим државама.

2.4.3.2 Комуналне услуге:

У 2019. години, регистрована су 92 предмета која се односе на проблеме комуналних услуга. Издато је пет препорука.

Регистроване жалбе односиле су се на:

- неизвршавање услуга од стране комуналних предузећа, проблеме у вези са водоснабдијевањем,
- захтјеве за прикључење на водоводну и електродистрибутивну мрежу,
- пружање и ускраћивање услуга од стране комуналних предузећа, неправилности приликом обрачунавања комуналних услуга,
- застарјелост комуналних потраживања, итд.

2.4.3.3 Социјална заштита:

Током 2019. године, регистроване су 82 жалбе, а издате су четири препоруке. Жалбе се односе на нерјешавање захтјева за једнократну новчану помоћ за потребе стамбеног збрињавања, на проблеме око признавања права на туђу његу, помоћ и слично.

2.4.3.4 Здравство:

У 2019. години, регистрована су 74 предмета из области здравствене заштите, а у 19 предмета издате су препоруке.

Подношене жалбе односе се на немогућности рефундације трошкова који падају на терет фондова здравственог осигурања, немогућност остваривања здравствене заштите због недоступности лијекова одређеним категоријама болесника према њиховим стварним потребама, а што је резултирало отварањем одређеног броја предмета екс официо који се односе на ову проблематику.

2.4.3.5 Образовање:

У области образовања, у 2019. години, регистрована су 33 предмета, а издате су три препоруке. Жалбе из области образовања односе се на недоношење рјешења од стране министарстава надлежних за област образовања, немогућност похађања школе у којој је школовање започето током школске године, као и на лоше материјалне услове, односно неадекватан простор за одвијање наставе. Одређени број предмета односио се на поступак провођења конкурсних процедура на високошколским установама, акредитацију високошколских установа, еквиваленцију диплома и непризнавање одговарајућих звања у наставно-научним областима у оквиру високог образовања.

2.4.4. Права дјеце:

На међународном нивоу, права дјетета загарантована су UN Конвенцијом о правима дјетета (која има приоритет у примјени у односу на домаће законодавство, с обзиром на то да има снагу уставне норме), као и осталим међународним конвенцијама које је Босна и Херцеговина ратификовала.

С друге стране, права дјетета гарантована су и многим домаћим законима, као што су породични закони, закони о заштити од насиља у породици, закони о заштити и поступању са дјецом и малољетницима у кривичном поступку и др.

Одјел за праћење остваривања права дјеце у току 2019. године запримио је 198 жалби. У предметима у којима је утврђено кршење права дјетета Омбудсмени су издали 23 препоруке. Вршећи анализу жалби које су запримљене током извјештајне године евидентно је да су се жалбе најчешће односиле на рад:

- центара за социјални рад,
- судова,
- тужилаштва,
- образовних установа,
- инспекцијских органа, и
- других надлежних органа управе.

Омбудсмени су у 2019. години израдили и јавности презентовали Специјални извјештај о забрани физичког кажњавања дјетета у Босни и Херцеговини. У извјештају се констатује да је „насиље над одраслим особама у свим ситуацијама и свим срединама забрањено и кажњиво, док је насиље над дјететом забрањено и кажњиво само у образовним установама, установама социјалне бриге и у установама за извршење кривичних санкција“.

Босна и Херцеговина стога има обавезу предузети све што је неопходно како би се изричито забранило физичко кажњавање дјетета у свим срединама, укључујући и породицу.

Надлежним органима је остављен рок од једне године за поступање по препорукама из Специјалног извјештаја, те ће Омбудсмени у 2020. години пратити реализацију наведених препорука.

2.4.5 Права лица с инвалидитетом:

Конвенција Уједињених нација о правима лица са инвалидитетом представља први свеобухватни документ који особама са инвалидитетом гарантује права и слободе.

Осим наведене Конвенције, постоји и низ других међународних докумената који особама са инвалидитетом гарантују права и слободе, међу којима су:

- Универзална декларација о правима човјека,
- Међународни пакт о грађанским и политичким правима,
- Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима и други,
- који полазе од основног начела да сваки човјек има урођена, једнака, неутуђива и универзална права која произилазе из достојанства људског бића.

У 2019. години у Институцији је регистровано 48 предмета у овој области, а издате су четири препоруке.

Предмети за примљени у извјештајном периоду односе се углавном на:

- проблеме у остваривању права из области социјалне и здравствене заштите,
- права из пензијско-инвалидске заштите,
- права на образовање,
- запошљавање,
- смјештај у установе социјалне заштите, као и
- питање доступности јавног превоза.

2.4.6 Дискриминација:

Принцип равноправности и недискриминације дио је свих међународних уговора и декларација о људским правима, као и Устава Босне и Херцеговине (члан ИИ, став 4), устава Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине и устава свих десет кантона у ФБиХ, док је значај Закона о забрани дискриминације у Босни и Херцеговини немјерљив.

Законом је дефинисан правни и институционални оквир за борбу против дискриминације у Босни и Херцеговини, а Институцији омбудсмена је повјерен статус *“централне институције надлежне за заштиту од дискриминације”*.

У Одјелу за елиминацију свих облика дискриминације у току 2019. године укупно је регистровано 206 предмета те су издате 42 препоруке. Највећи број жалби у извјештајном периоду односио се на:

- мобинг, као посебан облик дискриминације на радном мјесту (евидентно је значајно повећање у односу на претходну годину),
- дискриминацију на основу националног или социјалног поријекла,
- дискриминацију на основу чланства у синдикату или другом удружењу,
- дискриминацију на основу старосне доби,
- дискриминацију на основу вјере, и
- дискриминацију на основу етничке припадности.

Све су чешћи случајеви вишеструке дискриминације, тако да пријавилац дискриминације по одређеном основу у неком наредном периоду буде додатно изложен и виктимизацији.

Регистрована су и 94 предмета у којима странке нису прецизирале основу дискриминације, што је последица одредбе члана 2. Закона о забрани дискриминације Босне и Херцеговине која таксативно

наводи забрањене основе дискриминације, те као основу дискриминације предвиђа и „сваку другу околност која има за сврху или посљедицу да било којој особи онемогући или угрози признавање, уживање или остваривање на равноправној основи права и слобода у свим областима живота“.

2.4.7 Права лица лишених слободе:

У извјештајном периоду Институција је у овом Одјелу за примила 129 жалби што представља смањење од 10,42% у односу на 2018. годину.

У Подручној канцеларији Сарајево за примљено је 110 жалби, а у сједишту Институције у Бањој Луци 18 жалби.

Вршећи анализу структуре поднесених жалби евидентно је да се највећи број односи на:

- незадовољство пруженим квалитетом здравствене заштите у наведеним установама,
- ускраћивања коришћења ванзаводских погодности,
- премјештај у други завод,
- коришћење могућности условног отпуста,
- незадовољавајуће услове смјештаја и третмана у установама,
- неки вид злостављања, односно на некоректно понашање од стране особља или насиље од стране других затвореника,
- посјете чланова породице,
- рјешавање статусних питања и др.

Одређен број жалби односио се и на преиспитивање судских поступака и правоснажних судских одлука, али Омбудсмени у том случају, обавјештавају подносиоце жалби да у таквим предметима не могу поступати, јер се, према закону, не могу мијешати нити утицати на доношење судских одлука.

Омбудсмени су током 2019. године представили јавности Специјални извјештај о стању у просторијама за задржавање у појединим полицијским управама у Босни и Херцеговини.

УКУПНИ ПРИКАЗ СТАТИСТИЧКИХ ПОКАЗАТЕЉА ПО ОДЈЕЛИМА ЗА 2018. и 2019. ГОДИНУ

ОДЈЕЛ	Запримљено у 2019	Пренесено из ранијих година	Укупно рађено у 2019.	Укупно завршено у 2019.	Пренесено у 2020. год.
Одјел за праћење остваривања економских, социјалних и културних права	801	506	1307	838	469
Одјел за праћење остваривања политичких и грађанских права	978	1066	2044	1320	724
Одјел за елиминацију свих облика дискриминације	206	207	413	214	199
Одјел за праћење остваривања права особа лишених слободе	129	74	203	114	89
Одјел за праћење остваривања права у правосуђу и управи	851	0	851	502	349
Одјел за праћење остваривања права дјецe	198	144	342	180	162
Одјел за праћење остваривања права особа са инвалидитетом	48	18	66	29	37
Одјел за праћење остваривања права националних, вјерских и других мањина	7	6	13	8	5
УКУПНО	3218	2021	5239	3205	2034

3. Право на слободан приступ информацијама

3.1. Закон о слободи приступа информацијама БиХ

Слобода приступа информацијама представља:

- *conditio sine qua non* демократског уређења сваке државе,
- уставну категорију која се појављује као самостално право, односно као саставни дио права на слободно изражавање утврђено чланом 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, чланом 19. Универзалне декларације о људским правима Уједињених народа, чланом 19. Пакта о грађанским и политичким правима Уједињених народа, препорукама Вијећа Европе, итд.
- изузетно важно средство у осигуравању владавине права и доброг управљања,
- гарант контроле изабраних представника од стране грађана и заштиту од злоупотребе власти,
- основ за судјеловање грађана у одређивању приоритета власти и веже се за концепт добре владе, што подразумијева отворену владу која функционише на принципима ефикасности, транспарентности и законитости.

Босна и Херцеговина је била прва држава у регији која је још 2000. године добила Закон о слободи приступа информацијама (ЗоСПИ), и то прво на државном нивоу, а затим 2001. године и у оба ентитета.

Временом, еволуцијом међународног и ЕУ правног оквира, као и развојем интернета и електронских медија, ЗоСПИ БиХ је дјелимично унапређиван кроз неколико измјена и допуна од којих су се најзначајније односиле на:

- ✓ прописивање обавезе доношења рјешења по захтјеву за приступ информацијама,
- ✓ казнене одредбе, те
- ✓ прописивање надлежности управног инспектората у случајевима непоштовања одредби наведеног Закона (Управни инспекторат Министарства правде Босне и Херцеговине).

ЗоСПИ ФБиХ измијењен је једанпут – прописана је обавеза доношења рјешења по захтјеву за приступ информацијама и питањима другостепеног органа који одлучује по жалби на рјешење.

ЗоСПИ РС до сада није мијењан.

Иако је циљ ЗоСПИ-а у БиХ промоција веће транспарентности јавних органа, ЗоСПИ не прописује обавезу проактивног објављивања информација о раду институције, већ се ограничава на право грађана да сваку информацију, уз изузетке утврђене Законом, потражује у управном поступку.

Вијеће министара БиХ је у децембру 2018., на својој 160. сједници, на приједлог Канцеларије координатора за реформу јавне управе, усвојило Политику и Стандарде проактивне транспарентности и задужило све институције Вијећа министара БиХ да редовно ажурирају документе и информације објављене на својим службеним веб-страницама.

Сврха Политике проактивне транспарентности у јавној управи је да дефинише стандарде проактивне објаве информација институција Вијећа министара са циљем повећања њихове транспарентности. Стандарди проактивне транспарентности обухватају сет од 38 врста информација које требају бити објављене. Подијељене су у шест категорија, и то: буџетске, оперативне, организацијске, стратешки документи, те информације о јавним набавкама и о слободи приступа информацијама.

Проактивна објава информација је од јавног значаја јер директно доприноси остваривању концепта добре управе у Босни и Херцеговини, враћа повјерење јавности у рад државних институција, а грађанима омогућава већу информисаност о раду јавне управе.

Иначе, принципи проактивне објаве информација на веб-страницама институција корисница су:

- **тачност** која подразумијева објаву и пружање истинитих информација које одговарају стварности;
- **благовременост** која подразумијева објаву информација у најближем могућем року од тренутка дешавања;
- **провјерљивост** која подразумијева могућност провјере информација из допунског извора;
- **редовно ажурирање** које подразумијева благовремену објаву промјена основног садржаја информације;
- **структурираност** која подразумијева уређеност информацијских цјелина;
- **претраживост** која подразумијева објаву информације у машински/електронски читљивим форматима и под асоцијативним насловом;
- **упоредивост** која подразумијева могућност поређења информација из више истоврсних докумената; те
- **доступност** која подразумијева могућност коришћења информација без употребе специјализованих софтверских алата и лиценци, и путем различитих канала комуникације и без временског ограничења.

ПРИМЈЕР Бр. 1 – ПРЕПОРУКА П-176/20 У ВЕЗИ ДОСТУПНОСТИ ЗАКОНА И ДРУГИХ ОПЋИХ ПРАВНИХ АКТА НА СВИМ НИВОИМА ЗАКОНОДАВНЕ ВЛАСТИ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ:

Општим правним актима на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини прописано је да исти не могу ступити на снагу прије него што буду објављени у службеним гласницима. Сви службени гласници у Босни и Херцеговини основани су од стране органа извршне власти.

Како би се грађани могли придржавати прописа који се на њих односе, неопходно је да буду упознати са њиховом садржајем. Издања службених гласника доступна су само оним лицима која су претплаћена на њихова штампана или електронска издања.

Имајући у виду чињеницу да велики број грађана Босне и Херцеговине, Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине живи на граници сиромаштва, а притом имајући у виду и новонасталу ситуацију у вези са вирусом COVID -19, већина њих није у могућности приуштити себи неки вид издања службених гласника.

Службени гласници у Босни и Херцеговини оснивају се као јавна предузећа или као јавне установе. Њихова искључива дјелатност је од општег интереса. Општи интерес остварује се обезбјеђивањем да се са законима, другим прописима и општим актима упознају сва физичка и правна лица, односно сви грађани. Поједини службени гласници средства за рад обезбјеђују из средстава која остварују својим пословањем. Међутим, и поред те чињенице, Омбудсмени сматрају да у погледу њихове доступности много већи значај има општи интерес.

Имајући у виду наведено, Омбудсмени сматрају да би било прикладно да се изнађу техничке могућности како би електронска издања службених гласника била доступна на веб-страницама.

Осим тога, Омбудсмени Вас подсећају да су издали препоруку (П-102/20, од 13.04.2020. године) којом се кризним штабовима у Републици Српској и Федерацији Босне и Херцеговине налаже да предузму потребне мјере како би се све одлуке кризних штабова на свим нивоима власти објављивале у свим средствима јавног информисања и на веб-страницама својих институција на потпуно једноставан и схватљив начин, разумљив свим грађанима Босне и Херцеговине, како би се избјегла непотребна различита тумачења.

ПРИМЈЕР Бр. 2 – ПРЕПОРУКА КРИЗНИМ ШТАБОВИМА П-102/20 У ВЕЗИ С ОБЈАВЉИВАЊЕМ ОДЛУКА ТОКОМ ВАНРЕДНОГ СТАЊА /СТАЊА НЕСРЕЋЕ:

Узимајући у обзир новонасталу ситуацију ванредног стања/стања несреће у вези са ширењем коронавируса, на основу Закона о слободи приступа информацијама, а везано за праћење провођења обавеза из члана 10. Европске конвенције о људским правима, те у складу са својим овлаштењима из члана 32. Закона о омбудсмену за људска права Босне и Херцеговине (“Службени гласник Босне и Херцеговине” бр. 32/00, 19/02, 35/04, 32/06), Омбудсмени за људска права Босне и Херцеговине горе наведеним органима дају сљедећу:

ПРЕПОРУКУ

Да у складу са својим овлаштењима предузму потребне мјере како би се све одлуке кризних штабова на свим нивоима власти објављивале у свим средствима јавног информисања и на веб страницама институција на потпуно једноставан и схватљив начин, разумљив свим грађанима Босне и Херцеговине како би се избјегла непотребна различита тумачења.

Да о предузетим активностима на реализацији ове препоруке обавијесте Омбудсмене Босне и Херцеговине у року од 15 дана рачунајући од дана пријема.

Међунродни стручњаци у оквиру TAIEХ - IPA Стручне мисије на тему „Унапређење права на приступ информацијама у Босни и Херцеговини”, као и стручњаци OECD/SIGMA-е у оквиру пројекта „Побољшање законодавног оквира за приступ јавним информацијама у Босни и Херцеговини”, предложили су доношење новог ЗоСПИ БиХ (и ентитета) или новелисање постојећег законодавног оквира у БиХ о слободи приступа информацијама у складу са прописима Европске уније:

- Уредба 1049/2001 Европског парламента и Вијећа од 30.05.2001. о јавном приступу документима Европског парламента, Вијећа и Комисије, И
- Директива 2003/98/ЕЗ Европског парламента и Вијећа од 17.11.2003. о поновној употреби информација јавног сектора.

Препорука је да се нови или новелисани ЗоСПИ БиХ (и ентитета) заснива на сљедећим ЕУ принципима:

- **Принцип јавности и слободног приступа:** Информације требају бити доступне сваком домаћем или страном физичком и правном лицу у складу са условима и ограничењима садржаним у ЕУ законодавству и ЗоСПИ БиХ.
- **Принцип правремености, потпуности и тачности информација:** Информације које тијела јавне власти објављују, односно пружају, морају бити правремене, потпуне и тачне.
- **принцип једнакости:** Право на приступ информацијама, било проактивном објавом или на захтјев, као и право на поновну употребу информација припада свим корисницима на једнак начин и под једнаким условима. Корисници су равноправни у његовом остваривању. Тијела јавне власти не смију стављати кориснике у неравноправан положај, а посебно не на начин да се појединим корисницима информација пружа прије него осталим или на начин којим им се посебно погодује.
- **Принцип располагања информацијом:** Корисник који располаже информацијом има право ту информацију јавно износити.

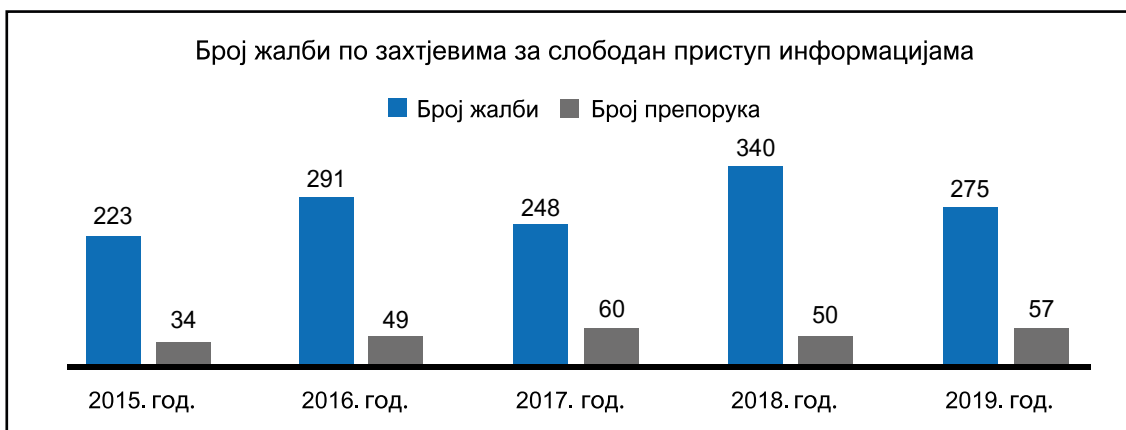
3.1.1 Мандат Институције омбудсмена у оквиру ЗоСПИ БиХ

У складу са одредбама Закона о омбудсмену за људска права Босне и Херцеговине и важећим законима о слободи приступа информацијама у БиХ, Институција омбудсмена за људска права БиХ:

- поступа по жалбама које се односе на повреду права на слободу приступа информацијама,

- проводи истраге по службеној дужности,
- успоставила је механизам за праћење стања у овој области на начин да прати извршење обавеза јавног органа утвђене ЗоСПИ-јем,
- прикупља и анализира статистичке податке које му достављају јавни органи у вези броја примљених захтјева, врсте тражених информација, утврђених изузетака, као и одлука које се донесу у току поступка, те коначних одлука;
- израђује и доставља водиче и опште препоруке које се односе на провођење и примјену закона из ове области,
- редовно, у оквиру годишњег извјештаја, доставља Предсједништву БиХ, Парламентарној скупштини БиХ, Парламенту Федерације БиХ и Народној скупштини Републике Српске информацију везану за примјену закона који уређују слободу приступа информацијама са препорукама за унапређење стања у овој области.

Анализом података које води Институција омбудсмена може се закључити да од 2015. године у овој области постоји евидентно повећање броја жалби:



Повећање броја жалби резултат је неколико фактора и то:

- учесталијег кршења права на приступ информацијама од стране јавних органа у Босни и Херцеговини,
- боље информисаности грађана о механизмима заштите права на приступ информацијама,
- дјеловања Институције омбудсмена,
- улоге медија у промоцији ЗоСПИ-а.

3.1.2 Слабости у законодавству и његовој примјени:

Слабости у примјени ЗоСПИ на страни јавних органа огледају се у:

- одуговлачењу поступка доношења одлуке у првостепеном и другостепеном поступку;
- доношењу рјешења која не садрже све законом прописане елементе (увод, диспозитив, образложење, поука о правном лијеку);
- формалном удовољавању захтјева, уз изостанак осигурања стварног приступа информацији;
- пракси да јавни органи одбијају приступ информацијама;
- позивањем на заштиту личних података, односно комерцијалних интереса трећих страна, без провођења теста јавног интереса;
- у неким случајевима јавни органи су негирали обавезу поступања по запримљеном захтјеву за приступ информацијама.

Слабости у вези законодавства:

- Управном инспекторату Министарства правде Босне и Херцеговине дато је овлаштење вршења инспекцијског надзора над провођењем Закона по захтјевима странака. Тиме је омогућено сваком физичком или правном лицу да поднесе захтјев управној инспекцији ради заштите права на слободан приступ информацијама када му јавни орган онемогућава тај приступ. Међутим, увођење оваквог начина заштите створило је конфузију код грађана који јавним органима подносе захтјеве за приступ информацијама и често, обраћајући се свим институцијама, а не користећи правни лијек, пропуште рокове за покретање управног спора чиме се овај механизам заштите показује неефикасним.
- Поред тога, није предвиђено да Управни инспекторат дјелује екс оффицио, већ да поступа искључиво по захтјевима странака.

Бројне слабости и препоруке за њихово превазилажење идентификоване су и садржане у Извјештају ТАИЕХ - IPA Стручне мисије на тему „Унапређење права на приступ информацијама у Босни и Херцеговини“, као и Извјештају стручњака OECD/SIGMA-е у оквиру пројекта „Побољшање законодавног оквира за приступ јавним информацијама у Босни и Херцеговини“. О њиховим налазима и препорукама ће бити више ријечи у наставку.

3.1.3 Дејство препорука омбудсмена

Као институција која, сходно законима о слободи приступа информацијама на нивоу БиХ и ентитета, има посебан мандат, што се у одређеној мјери односи и на надзор над примјеном закона о слободи приступа информацијама, препоруке Омбудсмена Босне и Херцеговине имају двоструку улогу/дејство:

- с једне стране имају корективну улогу, која подразумева отклањање уоченог кршења права на приступ информацијама.
- с друге стране, препоруке Омбудсмена често садрже и мишљења, односно тумачења закона о слободи приступа информацијама, па се на тај начин настоји јавне органе поучити о ефикасној и правилној примјени закона, а са циљем превенције даљег кршења права на приступ информацијама. Примјери оваквог дејства препорука Омбудсмена БиХ дате су у претходно представљена два примјера препорука.

Ипак, као што је то већ наведено, одлуке Институције омбудсмена имају карактер ауторитативних, али правно необавезујућих препорука за тијела власти у БиХ.

ПРИМЈЕР бр. 3 – ПРЕПОРУКА ОМБУДСМЕНА (Провјере диплома државних службеника и намјештеника):

Институција омбудсмена је запримила акт Секретаријата Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине којим се тражи мишљење поводом провођења активности провјере диплома намјештеника и државних службеника. У вези са наведеном проблематиком, Агенција за заштиту личних података у БиХ издала је мишљење, у којем је између осталог наведено: „мишљења смо да је довођење под сумњу свих јавних исправа, на овакав начин, штетно и за јавни интерес јер се таквим поступањем нарушава правна сигурност“. Агенција је заузела и став да се на овакав начин нарушава људско достојанство запослених ако се сви стављају под сумњу, о чему би било пожељно затражити мишљење других институција надлежних за заштиту људских права.

Наведено мишљење представљало је повод за обраћање Омбудсменима. У мишљењу које су издали Омбудсмени истакнуто је да је право на заштиту личних података једно од основних права сваког човјека, те да сврха заштите личних података јесте заштита приватног живота. Такође, указано је на одредбе Закона о заштити личних података у БиХ и истакнуто да је при оцјени предметног случаја потребно водити рачуна у коју сврху се подаци обрађују. са друге стране, не смије се занемарити чињеница да су у предметном случају, носиоци података службеници јавних органа који се финансирају из јавног буџета и који, моментом ступања у јавну службу, пристају радити за јавно добро и у јавном интересу. Омбудсмени су заузели став да јавни интерес у оваквим и сличним случајевима увијек има превагу над заштитом приватности, посебно ако одређени случај прате околности као што су непоштовање законске обавезе, постојање било каквог преступа, судска погрешка, злоупотреба власти или немар у обављању службене дужности, неовлаштено коришћење јавних фондова, или опасност по здравље или безбједност појединца, јавности или околине.

ПРЕПОРУКА ОМБУДСМЕНА – ПРИМЈЕР бр. 4 (Објава Регистра запослених у јавном сектору на подручју Кантона Сарајево):

Институцији омбудсмена се обратио Самостални синдикат основног образовања и васпитања Федерације БиХ са захтјевом за доставу мишљења у вези са питањем објаве Регистра запослених у јавном сектору на подручју Кантона Сарајево. У акту Омбудсмена истакнуто је да објављивање ове врсте информација доприноси проактивнијој улози јавних органа. Институт проактивног објављивања информација има за циљ успостављање обавеза јавних органа да самоиницијативно објављују одређене категорије информација на службеним интернет-страницама. Код оваквог приступа, основни циљ јесте ефикасније, брже и транспарентније прибављање информација од јавног значаја, без подношења захтјева за приступ информацијама и додатног излагања утрошку времена и људских ресурса за сачињавање рјешења и вођење поступка по захтјеву. Овакав концепт од посебног је значаја када је ријеч о трошењу буџетских средстава од стране јавних органа.

3.2 Одређени аспекти досадашње примјене Закона о слободи приступа информацијама**3.2.1 Утврђивање изузетака и провођење теста јавног интереса**

Закон о слободи приступа информацијама заснива се на принципу да су информације јавно добро, дакле, власништво свих грађана, а да су јавни органи само контролори тих информација.

Сходно томе, члан 4. Закона о слободи приступа информацијама Босне и Херцеговине прописује право сваког физичког и правног лица на приступ информацијама, као и обавезу сваког јавног органа да информације које су у његовом посједу саопшти. Ово право може бити ограничено искључиво на начин и под условима утврђеним одредбама Закона о слободи приступа информацијама Босне и Херцеговине, а надлежни органи дужни су предузети све потребне радње са циљем саопштавања тражених информација које су у посједу надлежног органа.

Утврђивање изузетака не мора да значи да ће приступ информацијама бити одбијен, већ је јавни орган у том случају дужан приступити провођењу теста јавног интереса у складу са чланом 9. ЗоСПИ, који у суштини служи као вага у процјени разлога за одобравање, односно евентуално одбијање приступа информацијама.

Испитивање јавног интереса представља најзахтјевнији, али и најважнији дио обраде захтјева за приступ информацијама и исти мора бити елабориран од стране јавног органа.

Дакле, основна премиса ЗоСПИ је да све информације требају бити доступне јавности, осим ако законом нису утврђене као изузеци, јер садрже одређене информације у вези са функцијама јавних органа (члан 6.); повјерљивим комерцијалним информацијама (члан 7.) или заштитом приватности (члан 8.). Провођење теста јавног интереса практично значи да се ограничења прописана Законом проводе због неопходности заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса, при чему се ниједна одредба Закона не смије тумачити на начин који би имао за посљедицу укидање неког права утврђеног Законом или његовог ограничења у већој мјери од оне која је прописана Законом.

Провођење теста јавног интереса подразумејева сљедеће радње:

1. Провјера да ли се тражени приступ информацији ускраћује ради заштите законом набројаних изузетака/ интереса;
2. Ако се утврди да је тако, да ли би омогућавањем траженог приступа тај интерес био озбиљно повријеђен у конкретном случају;
3. Да ли је по мјерилима демократског друштва неопходно ускратити приступ информацији.

Везано за пропорционалност битно је указати на сљедеће кораке:

- (1) утврђивање да ли је мјера ограничења приступа информацији адекватна за остварење циља који се жели постићи,
- (2) утврђивање да ли је наведена мјера неопходна за остварење предметног циља, односно постоји ли нека мање рестриктивна мјера којом се може постићи исти циљ. Ово је кључни корак у примјени начела пропорционалности јер уколико мјера не пролази тест неопходности, нема потребе за наставком провођења теста,

(3) утврђивање пропорционалности, јер иако је мјера адекватна и неопходна, она ипак неће бити допуштена ако је њоме нарушена праведна равнотежа.

Дакле, тестом јавног интереса се процјењује да ли превладава интерес објаве информација или њиховог ускраћивања, будући да се тражена информација налази у домену ограничења релативног карактера код којих се може, али и не мора ускратити приступ. Одбијање захтјева за остваривањем права на приступ информацијама није оправдано уколико тијело јавне власти не докаже да је информација подвргнута стриктном „тродијелном тесту“ према којем је оправдано да буде изузета од објављивања, а терет доказа оправданости ограничења увијек пада на држатеља информација.

Углавном код оцјене пропорционалности кључни елемент је да ли тражене информације указују на било какве преступе, неправду, злоупотребу власти, немар у обављању службене дужности, непоштивање законске обавезе, неовлаштено трошење јавних средстава и опасност по здравље или сигурност појединца, друштва и човјекове околине. У овим и сличним ситуацијама, орган власти треба дати превагу јавном интересу и пружити тражену информацију.

На основу истраживања Институције омбудсмена из 2019. године, највећи број јавних органа на нивоу БиХ изјаснио се да до сада нису разматрали захтјеве у оквиру којих би били у обавези испитивати јавни интерес.

3.2.2 Изузетак у вези с повјерљивим комерцијалним информацијама (Члан 7. ЗоСПИ БиХ)⁷

Вршећи анализу досадашњих пракси институција БиХ, у примјени овог члана, које тврде да се у пракси нису сусретале са захтјевом за приступ информацијама које укључују комерцијалне интересе трећих страна, није могуће извести закључак о њеној примјени.

Ипак, у свом осврту на члан 7. ЗоСПИ БиХ (и ентитета), тим међународних експерата у оквиру ТАИЕХ - IPA Стручне мисије на тему „Унапређење права на приступ информацијама у Босни и Херцеговини“ препоручио је:

- потребно је извршити јасније дефинисање механизма за консултације са трећим странама,
- коначна одлука о томе да ли ће се објавити информације или не, мора увијек бити од стране јавног тијела које је примило захтјев,
- треће стране требају имати право жалбе надзорном тијелу за provedбу закона (повјеренику/ комесару за информације и/или суду) у случају када желе оспоравати евентуално објављивање информација.

ПРИМЈЕР Бр. 5 – ПРЕПОРУКА ОМБУДСМЕНА У ВЕЗИ С ПОВЈЕРЉИВИМ КОМЕРЦИЈАЛНИМ ИНФОРМАЦИЈАМА

Одлучујући о захтјеву за приступ информацијама, којим су жалиоци захтијевали од Јавног предузећа Електропривреда Босне и Херцеговине д.д. Сарајево-Подружница Термоелектрана Тузла, доставу копија склопљених уговора о набавци меса са приватним предузећем, јавно тијело је одлучило да одбије приступ информацији, позивајући се на комерцијални интерес треће стране. Жалиоци су уложили жалбу која је одбијена као неутемељена.

Приликом одлучивања о захтјеву, првостепено тијело није провело тест јавног интереса у складу са чланом 9. Закона о слободи приступа информацијама Федерације Босне и Херцеговине, узимајући у обзир сваку штету и корист која може настати објављивањем информација, нити је утврдило изузетке у складу са чл. 6-8. Закона о слободи приступа информацијама Федерације Босне и Херцеговине, него је у предметном случају примијењен члан правилника-акта мање правне снаге у односу на Закон о слободи приступа информацијама, и приступ информацијама је одбијен тако да су тражене информације проглашене пословном тајном. Другостепени орган је одбио жалбу, позивајући се на изузетак у вези са комерцијалним интересом треће стране, иако није проведен поступак у складу са чланом 7. Закона, нити је наведено које врсте комерцијалних интереса су угрожене у конкретном случају.

⁷ „У случају када надлежни јавни орган оправдано утврди да захтјев за приступ информацијама укључује повјерљиве комерцијалне интересе треће стране, надлежни јавни орган ће рјешењем по хитном поступку обавијестити трећу страну о појединостима захтјева. У рјешењу се информише трећа страна о непосредном објављивању информација, уколико трећа страна, у року од 15 дана од пријема тог рјешења, не одговори у писаној форми да такве информације сматра повјерљивим и наведе разлоге за штету која би проистекла из објављивања информација. Након пријема таквог одговора, надлежни јавни орган ће утврдити изузетак.“

Омбудсмени су дана 28.12.2017. године издали препоруку број П-328/17 којом је јавном тијелу препоручено да поништи донесена рјешења и донесе ново рјешење којим ће удовољити захтјеву за приступ информацијама подносиоца жалбе, да усклади Одлуке јавног тијела и Правилника о пословној тајни са одредбама Закона о слободи приступа информацијама Федерације Босне и Херцеговине.

Дана 02.04.2018. године запримљен је акт Електропривреде број 01-06-9111/18 од 30.03.2018. године у којем је наведено да ће Електропривреда приступити поништењу спорних рјешења, у смислу провођења теста јавног интереса и вратити на поновни поступак, али да дио препоруке који се односи на усклађивање Правилника о пословној тајни и Одлуке о слободном приступу информацијама није реализован јер јавни орган остаје код одлуке да се у предметном случају ради о пословној тајни.

3.2.3 Личне информације (члан 17. ЗоСПИ БиХ)

Заштита приватности физичких лица у односу на обраду личних података третира се као основно људско право. Овакав став ослања се на члан 8. Повеље Европске уније о основним правима⁸, те члан 16. Уговора о функционисању Европске уније⁹, којима је, између осталог, предвиђено да свако има право на заштиту својих личних података.

Дакле, заштита приватности и личних података је апсолутно неопходна, с обзиром да је то уједно и основно људско право. Истовремено, важно је осигурати да примјена овог изузетка није толико широка како би се спријечила јавност да добије информације о именима оних који су укључени у рад јавних органа, укључујући и оне који раде као јавни функционери, као и вањски актери (као што су представници академске заједнице, организација цивилног друштва који учествују на састанцима, лобисти, и слично).

Као опште правило, приступ треба бити осигуран за личне податке који само идентификују особу, као што су њихово име и професионални назив и припадност, када се та информација односи на њихов ангажман у организацији, функционисању и /или активностима јавног тијела.

Информације о потрошњи јавних средстава које се односе на јавне службенике такође би требале бити јавно доступне. То укључује плаће и друге приходе, као и средства утрошена за активности у којима је ангажован јавни службеник, као што су путни трошкови, трошкови репрезентације и сл.

Препорука међународних експерата у оквиру TAIEХ – IPA Стручне мисије на тему „Унапређење права на приступ информацијама у Босни и Херцеговини“ је ипак да се члан 17. ЗоСПИ-а брише јер је ово питање обухваћено Законом о заштити личних података („Службени гласник БиХ“ број: 49/06, 76/11 и 89/11).

Иако је ЗоСПИ *lex specialis* (тј. ограничења права на приступ информацијама требала би бити прописана једино у овом закону), постоје и други прописи на нивоу БиХ (и ентитета) који ограничавају право на приступ информацијама: Закон о заштити личних података, Закон о заштити тајних података и Закон о Обавјештајно-сигурносној агенцији Босне и Херцеговине, чиме су ови прописи постали *lex specialis* прописи у односу на ЗоСПИ.

Стандард у цијелој ЕУ (и у многим другим дијеловима свијета) је да имају засебне правне инструменте за личне податке и јавне информације. То је нешто што је потребно новелисати у Босни и Херцеговини, посебно узимајући у обзир важење закона о заштити личних података који је у складу са Директивом ЕУ. Садашња одредба члана 17. ЗоСПИ је због тога застарјела и требала би бити искључена из Закона.

ПРИМЈЕР Бр. 6 – ПРЕПОРУКА ОМБУДСМЕНА БРОЈ П-1/18 ОД 04.01.2018. ГОДИНЕ:

Жалитељица је Агенцији за државну службу Федерације Босне и Херцеговине поднијела захтјев за приступ информацијама којим је тражен увид у документацију изабраних кандидата у вези са јавним конкурсом Казнено-поправног завода полуотвореног типа Сарајево напозицијама 03. стручни сарадник за сигурност и 04. стручни сарадник за планирање и развој васпитања/третмана осуђених особа.

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12016ME/TXT>

Члан 8.(Заштита личних података)

1. Свако има право на заштиту личних података који се на њега, или њу односе.

2. Такви подаци морају се обрађивати поштено, у утврђене сврхе и на основу сагласности особе о којој је ријеч, или на некој другој легитимној основи утврђеној законом. Свако има право на приступ прикупљеним подацима који се на њега, или њу односе и право на њихово исправљање.

3. Поштовање тих правила подлијеже надзору независног тијела

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12016ME/TXT>

Првостепени орган је донио рјешење којим се жалитељици одобрава непосредан увид у дио конкурсне документације, међутим одбијен је приступ информацији која се односи на „појединачне оцјене чланова Комисије на усменом дијелу за позиције 03 и 04 и увид у конкурсну документацију кандидата В.К.“

У дијелу захтјева којим је жалитељица тражила увид у конкурсну документацију за изабране кандидате, првостепени орган оцијенио је да тражена документација садржи личне информације, због чега је затражена писмена сагласност изабраних кандидата, те с обзиром на чињеницу да један од кандидата није доставио писмену сагласност, жалитељици је онемогућен приступ траженој документацији, што је потврђено и другостепеним рјешењем те приговор жалитељице одбијен као неоснован.

Омбудсмени Босне и Херцеговине су Агенцији за државну службу Федерације Босне и Херцеговине издали препоруку да поништи оба рјешења те донесе ново рјешење којим ће удовољити захтјеву за приступ информацијама, те да овлаштења службеника за информисање за доношење рјешења по захтјевима за приступ информацијама у првом степену, и на тај начин осигура потпуно поштовање начела двостепености у управном поступку.

Агенција за државну службу ФБиХ доставила је одговор/акт Институцији омбудсмена у којем је наведено да је жалитељица тужила Агенцију ради поништења наведених рјешења и покренула управни спор који се води пред Кантоналним судом у Сарајеву, те да ће након окончања судског поступка Агенција Институцији омбудсмена/омбудсмана обавијестити о предузетим радњама, у вези са наведеном препоруком.

3.2.4 Дјелимично одобравање приступа информацијама (Члан 10. ЗоСПИ БиХ)

На основу проведеног истраживања Институције омбудсмена из 2019. године, већина јавних органа на нивоу БиХ изјаснила се да је у досадашњој пракси поступала по захтјевима за приступ информацијама, по којима је донесено рјешење о дјелимичном приступу информацијама у смислу члана 10. ЗоСПИ БиХ (тј. раздвајање информација). Раздвајање информације на дијелове, између осталог, подразумијева и затамњивање личних података физичких особе, а за које не постоји јавни интерес да буду доступни јавности (нпр. адреса, број личне карте, број банковног рачуна, подаци из здравственог картона и слично).

Тим међународних експерата из области слободе приступа информацијама, у оквиру ТАИЕХ - IPA, ENI - ТАИЕХ Стручне мисије на тему „Унапређење права на приступ информацијама у Босни и Херцеговини“, је у вези са чланом 10. ЗоСПИ констатовао да је могућност раздвајања информације и дјелимичног приступа, у глобалу гледано, позитивна одредба коју садржи ЗоСПИ.

Међутим, у њиховом извјештају се указује да је Закон истим чланом оставио могућност да, уколико је након редакције текста информација „неразумљива“, у том случају се информација не би требала објавити. с тим у вези је истакнуто да је искуство многих судских пресуда показало да у многим случајевима, чак и редиговани документи имају одређену вриједност, јер могу нпр. садржавати датум, реченицу, референтни број који може бити основа за жалбу са циљем постизања ширег приступа. Када се одобри дјелимични приступ документацији од стране јавног органа, редиговање се врши на начин да се наведе који су елементи информације уклоњени под којим изузетком или изузецима у складу са смјерницама које ће израдити и издати „надзорно тијело“. Стога је препорука међународних експерата у оквиру поменутог пројекта да се документи увијек требају објавити, чак и ако је већина информација у њима редигована.

3.2.5 Испитивање оправданости захтјева и/или образложење захтјева и утврђивање надлежности (Члан 11. став 4 ЗоСПИ)

„Јавни орган неће испитивати нити захтијевати разлоге оправданости захтјева.“

Ово је позитивна одредба садржана у Закону којом се утврђује да подносиоци захтјева не морају дати разлоге или оправдавати своје захтјеве за тражење информација. Ово је суштинска одредба, која иде у саму срж права на слободан приступ информацијама с обзиром да је основно право повезано са слободом изражавања, те се никада не би требало тражити од подносиоца захтјева да образложе зашто тражи информацију или шта планира учинити са њом.

Дакле, приступ информацијама јавни орган треба осигурати, без вршења процјене оправданости разлога за подношење захтјева. Нажалост, истраживање Институције омбудсмена показује да су још увијек присутне праксе да поједини јавни органи приликом одлучивања о захтјеву за приступ информацијама испитују његову оправданост или захтијевају образложење захтјева. Наиме, одређени јавни органи су се у оквиру истраживања Институције омбудсмена изјаснили да испитују оправданост захтјева за приступ информацијама, али само уколико је захтјев непрецизан или нејасан, те се допуна тражи са циљем разјашњења нејасноћа.

Присутна је и различита пракса у поступању у случају пријема захтјева за који јавни орган није надлежан. Одређени број јавних органа захтјев враћа подносиоцу дајући информацију о надлежном органу, док други захтјев просљеђују надлежном органу и о томе обавјештавају подносиоца захтјева.

Тим међународних експерата је у оквиру ТАИЕХ - IPA Стручне мисије на тему „Унапређење права на приступ информацијама у Босни и Херцеговини” констатовао је да је у принципу одредба члана 11. Став (4) ЗоСПИ БиХ позитивног карактера с обзиром да утврђује да подносиоци захтјева не морају давати разлоге за тражење информација. Будући да је ово основно парво повезано са слободом изражавања, никада се не треба тражити од подносиоца захтјева да образлаже зашто тражи одређене информације или шта планира учинити са њима.

3.2.6. Одлучивање по захтјеву за приступ информацијама (Члан 14. ЗоСПИ):

ЗоСПИ БиХ је утврдио да се по захтјеву за приступ информацијама доноси одлука у форми рјешења.

С тим у вези, пракса показује да у највећем броју случајева јавни органи на нивоу БиХ доносе одлуке у форми рјешења, али да је присутна и пракса да се у одређеним случајевима одлучује закључком и дописом.

Надаље, у складу счл. 14. ст (3) ЗоСПИ, утврђена је обавеза јавног органа да у одлуци наведе поуку о праву на жалбу, адресу органа којем се жалба подноси, рок и трошкове за подношење жалбе те упутство о праву обраћања Омбудсмену, са назнаком неопходних података за контактирање Омбудсмена.

Међутим, поменуто истраживање Институције омбудсмена је указало на присутност различитих пракси код извршења ове обавезе, од тога да се даје поука о праву на жалбу подносиоцу рјешења, или другостепеном органу унутар јавног органа, или руководиоцу органа (што је најчешћи приступ), Жалбеном вијећу при Вијећу министара Босне и Херцеговине, до тога да се уопште не наводи поука оправном лијеку.

У неким случајевима се наводи и упутство о праву обраћања Омбудсмену за људска права Босне и Херцеговине док у одређеном броју случајева јавни органи не извршавају ову своју обавезу.

Слично је и на осталим нивоима власти у БиХ. Тако је Окружни суд у Бањој Луци заузео становиште да се против обавијести или дописа донесених по захтјевима за приступ информацијама, може покренути управни спор, те да без обзира што нису сачињени у форми рјешења, исти представљају управне акте.

Све ово ствара правну несигурност, смањује ниво заштите и у коначници омогућава одуговлачење процеса рјешавања захтјева.

3.2.7 Службеник за информисање (Члан 19. ЗоСПИ БиХ)¹⁰

Истраживање Институције омбудсмена показало је да су скоро сви јавни органи на нивоу Босне и Херцеговине извршили обавезу именовања службеника за информисање. Међутим, постоје и јавни органи који ову обавезу, ни након 20 година од усвајања Закона, још увијек нису реализовали - Одбор за жалбе државне службе БиХ.

Иако су извршили обавезу именовања службеника за информисање, одређен број јавних органа податке о истом није доставио Институцији омбудсмена за људска права Босне и Херцеговине, у складу са обавезом из члана 19. ЗоСПИ БиХ (Управа за индиректно опорезивање БиХ, Агенција за заштиту личних података БиХ, Институт за стандардизацију БиХ, Агенција за антидопинг контролу БиХ, Агенција за лијекове и медицинска средства БиХ, Дирекција за цивилно зракопловство БиХ, Институт за мјеритељство БиХ и Агенција за поштански промет БиХ).

¹⁰ „Сваки јавни орган именује службеника за информисање који обрађује захтјеве изражене у складу са овим Законом. Након именовања службеника за информисање, његово име и подаци за контактирање достављају се Омбудсмену.“

Само именовање у неким јавним органима има одређене недостатке, јер се најчешће послови и радни задаци службеника за информисање додају неким другим пословима и радним задацима на које је распоређен упосленик у складу са општим актом о унутрашњој организацији и систематизацији, те послови које обавља службеник за информисање нису укључени у ову систематизацију, већ се сматрају неким додатним пословима који као такви нису засебно вредновани. Најчешће је присутна пракса да се портпарол јавног органа сматра и службеником за информисање.

Јавни органи обухваћени истраживањем Институције омбудсмена, а према достављеним одговорима, имају подијељено мишљење везано за питање да ли су службеници за информисање довољно едуцирани за ефикасну примјену закона о слободи приступа информацијама у Босни и Херцеговини. Ипак, значајан број јавних органа сматра да је едукација пожељна, и то не само службеника за информисање, већ свих државних службеника и лица која врше јавна овлаштења, а која се налазе у посједу информација.

Препорука је међународних експерата у оквиру ТАИЕХ – IPA Стручне мисије на тему „Унапређење права на приступ информацијама у БиХ” да је неопходно ојачати улогу службеника за информисање.

У пракси, службеници за информисање требају имати довољно искуства и знања о управном поступку. Лице именовано као службеник за информисање треба радити на одговарајућој позицији, на примјер, у секретаријату министарства или у кабинету министра. Службеницима за информисање требају помагати и други релевантни државни службеници, попут људи из ИТ подршке и правне службе. Обуку треба осигурати надзорно тијело, евентуално у партнерству са институцијом надлежном за обуку у државној служби, али такође треба подржати обуку коју пружају други партнери за обуку (као што су невладине организације у оквиру програма обуке који се финансирају из међународних организација).

3.2.8 Водич за приступ информацијама и Индексни регистар информација¹¹

Значајан број јавних органа на нивоу БиХ је извршио обавезу израде и објављивања водича за приступ информацијама и индексних регистара информација. Изузетак су Служба за заједничке послове институција Босне и Херцеговине и Одбор државне службе за жалбе Босне и Херцеговине који још увијек нису извршили наведену обавезу.

Међутим, јавни органи не врше редовно ажурирање, посебно када се говори о Индексном регистру информација, а с обзиром на промјене надлежности, дјеловања или других околности које утјечу на листу информација које требају бити доступне јавности.

Ово је посебно значајно када се говори о активностима на увођењу проактивног објављивања информације у оквиру успоставе е-влада система. Други дио законске обавезе, а који се односи на достављање водича и индексних регистара јавни органи на нивоу БиХ рјеђе извршавају, што онемогућава и Институцију омбудсмена за људска права за системско праћење стања у овој области.

Препорука је међународних експерата у оквиру ТАИЕХ – IPA Стручне мисије на тему „Унапређење права на приступ информацијама у БиХ” да све информације које се тичу рада, организације и функционисања, као и доношења одлука, финансирања и потрошње треба аутоматски проактивно објављивати. У том смислу, обавезу креирања посебних докумената, водича и индексног регистра, треба напустити. Умјесто додавања овог додатног терета јавним органима, неопходно је да се информације о начинима и модалитетима остваривања права на приступ информацијама могу наћи на интернету. Сва јавна тијела требају објавити на својим интернет страницама кориснички разумљиву информацију како грађани и правна лица могу остварити то своје право.

Такође, умјесто стварања индексног регистра, јавни органи требају једноставно слиједити одредбу Закона о томе које информације треба проактивно објављивати. Јавна тијела требају навести своје главне задатке из надлежности и документе које доносе, али и често мијењају, у описном дијелу своје мисије, визије и улоге.

Објављивање не треба бити ограничено на интернет, већ треба обухватати и друга одговарајућа средства за дијелење информација тако да исте допру до свих релевантних дијелова становништва (нпр. извјештаји, статистички билтени, водичи, и сл.). Коришћење интернета не значи аутоматски да су корисници способни претраживати информације на веб страницама јавних тијела нити да је интернет доступан свима, посебно онима који живе у руралним подручјима.

¹¹ Члан 20. ст 1. тачка а) и б) ЗоСПИ БиХ

Информације требају бити *доступне*. То значи да информације морају бити лако доступне на интернет страници, која треба бити структурирана на јасан и једноставан начин. Правило три клика требало би поштовати колико год је то могуће (нпр. корисник би требао бити у стању да лако приступа било којој информацији у највише три клика мишем). Интернет странице јавних тијела у ЕУ требају поштовати стандарде приступачности како је одређено Директивом ЕУ/2016/2102. Такође, многе земље имају успостављене централне портале, што је добра и препоручена пракса. Међутим, корисници су углавном фокусирани на јавна тијела за која имају специфичан интерес, и стога портали не могу замијенити интернет странице тих јавних тијела.

Информације би требале бити *разумљиве*. То значи да информације треба представити на начин који је лак за разумијевање за широку јавност, као и одређене групе (нпр. мањине, језичне групе, особе са инвалидитетом и сл.).

Информације би требале бити *бесплатне, благовремене и ажурне*. Информацију треба објавити проактивно што је прије могуће након њеног стварања. Проактивно објављене информације ће се често ажурирати; јавност ће бити јасно информисана о датуму стварања и објављивања свих проактивно објављених информација, као и учесталости са којом ће се ажурирати.

Што се тиче *формата*, проактивно објављене информације требају бити објављене на начин да им се може приступити разним технолошким платформама, као што су рачунари и мобилни телефони, а користећи све заједничке оперативне системе. Могућност поновног коришћења информација захтијева да информације буду доступне у машински читљивом и отвореном формату. с тим циљем, информације би требале бити доступне у облицима којима приступ није ограничен правом власништва.

Да би се испунили сви захтјеви проактивне објаве, надзорно тијело би требало имати овлаштења да провјери усклађеност са проактивним објављивањем, да добија редовне извјештаје, да предузима истрагу по службеној дужности и да прими притужбе јавности и треба бити овлаштено да нареди одговарајуће поступање како би се осигурала усклађеност. Поред тога, јавна тијела требају осигурати довољно средстава (финансијских, људских ресурса), како би организовали, припремили и објавили информације и одржали активном објаву дуже вријеме.

3.2.9 Израда и достава статистичких података (Члан 20. став 1 ц) ЗоСПИ БиХ)¹²

Мање од половине испитаних јавних органа на нивоу БиХ је за потребе истраживања и израде специјалног извјештаја Институције омбудсмена у својим одговорима навело да статистичке податке достављају редовно. с тим у вези, Централна изборна комисија Босне и Херцеговине је нпр. истакла да наведене статистичке податке нередовно доставља Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине и Институцији омбудсмена.

Посматрано у глобалу, већина јавних органа у Босни и Херцеговини, на свим нивоима власти, не доставља статистичке показатеље о поднесеним захтјевима за приступ информацијама законодавним тијелима и Институцији омбудсмена.

Исто тако, упитна је и методологија вођења евиденција, у смислу да се евиденције о поднесеним захтјевима за приступ информацијама воде одвојено у односу на остале захтјеве.

Препорука је међународних експерата у оквиру ТАИЕХ – IPA Стручне мисије на тему „Унапређење права на приступ информацијама у БиХ” да се успостави и води посебан регистар захтјева за приступ информацијама.

Већина ЕУ земаља, као и земаља у региону, је увела обавезу државних тијела да успоставе и воде посебан регистар захтјева за приступ информацијама, који треба садржавати јединствени референтни број за сваки захтјев, заједно са могућношћу праћења главних процедуралних корака (пријем захтјева, прослијеђивање захтјева другом надлежном јавном органу, информисање корисника, рјешење, жалба, одлука о жалби итд.). Ова пракса помаже службеницима за информисање да на ефикасан и дјелотворан начин управљају својим радом са захтјевима, да ефикасније информишу јавност о статусу захтјева и да на ефикасан и униформисан начин воде евиденције, сачињавају извјештаје и достављају их редовно надлежном тијелу.

¹² Сваки јавни орган објављује и доставља:

ц) Статистичке податке, по тромјесечном приказу, који се односе, али нису ограничене на број примљених захтјева, врсту тражених информација, утврђене изузетке, као и одлуке које се донесу у току поступка, те коначне одлуке. Ови статистички подаци се достављају Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине и Омбудсмену, а доступне су на захтјев..

Bibliografija

Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација, 48/134 од 20. децембра 1993. године
www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2014012212054704cro.pdf

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

Повеља о основним правима Европске уније,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EN:PDF>

Годишњи извјештај о резултатима активности Институције омбудсмена за људска права БиХ за 2019.г.
www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2020051813152592bos.pdf

Специјални извјештај о искуствима у примјени закона о слободи приступа информацијама у БиХ
www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2020020515415139bos.pdf

Зборник радова презентираних на конференцији „Размјена најбољих искустава у рјешавању кршења људских права с посебним фокусом на борбу против дискриминације”, Сарајево, 15. и 16. фебруар 2018. године; www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2018112810551180eng.pdf

25 година Евопског омбудсмена, www.ombudsman.europa.eu/webpub/25years/hr/index.html

Council of Europe, Council of Europe Convention on Access to Official Documents, CETS no. 205 (Strazbur: Council of Europe, 2009), <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.html>

Anupama Dokeniya, Implementing the right to information: Lessons from experience (Vašington: World Bank, 2013)

Ingrams, A., Piotrowski, S., Berliner, D. 2020. Learning from Our Mistakes: Management Reform and the Hope of Open Government. Perspectives on Public Management and Governance, 2020, 1–16

Kostadinova, P. 2015. Improving the transparency and accountability of EU institutions: The impact of the office of the European Ombudsman. Journal of CommonMarket Studies, 53, 1077–1093.
<https://doi.org/10.1111/jcms.12245>

Meijer, A. J., Deirdre, C., Hillebrandt, M. 2012. Open government: connecting vision and voice. International Review of Administrative Sciences

Moore, M. H. (1995). Creating public value : strategic management in government. California, USA: Harvard University Press.

Moore, M. H. (2013). Recognizing Public Value. Cambridge & London: Harvard University Press.

OECD. 2018. European Ombudsman. The role of Ombudsman Institutions in Open Government. OECD Working Paper on Public Governance No. 29

Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. 2011. Continuity and change in public policy and management. London, UK: Edward Elgar Publishing.

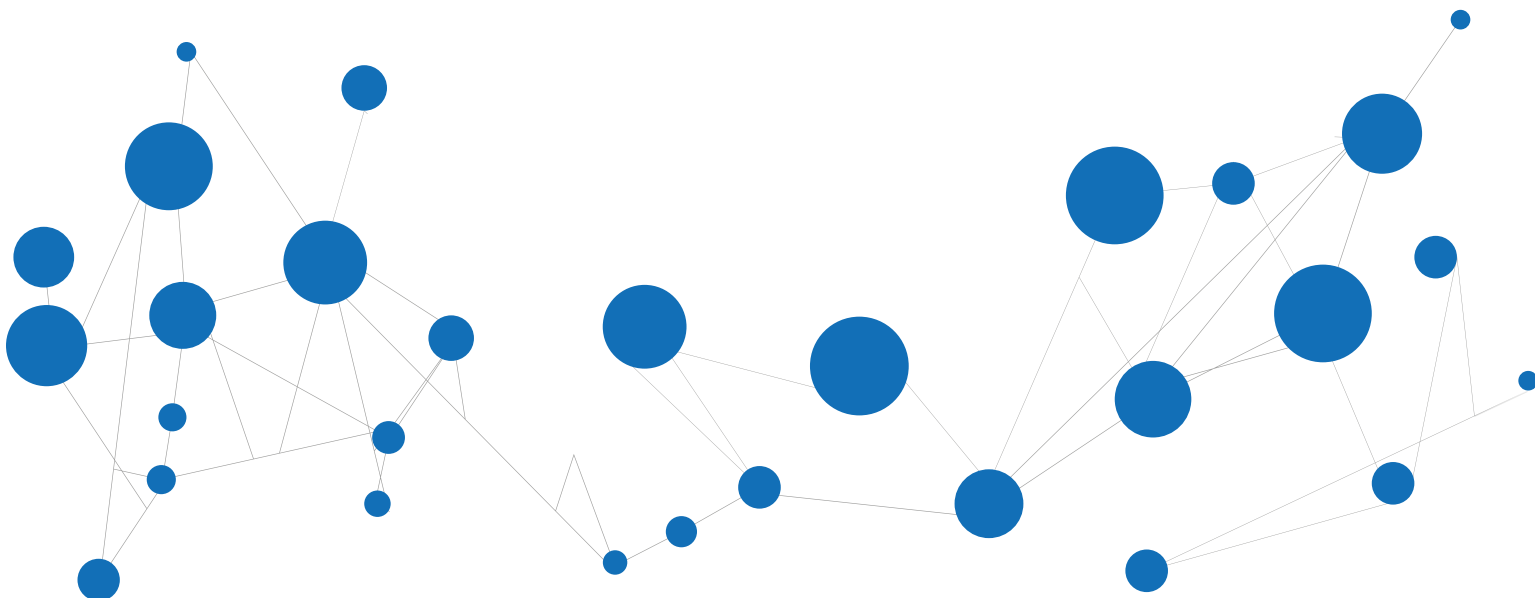


www.ombudsmen.gov.ba



Institucija ombudsmena/ombudsmana
za ljudska prava Bosne i Hercegovine

Институција омбудсмeна/омбудсмана
за људска права Босне и Херцеговине



Implemented by



In cooperation with:

