

**Kvadratura
antidiskriminacijskog
trougla u BiH:
zakonski okvir,
politike i prakse
2012-2016.**

D I S K R I M I N A C I J A

www.diskriminacija.ba

D I S K R I M I N A C I J A

Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH

Zakonski okvir, politike i prakse 2012–2016.



Sarajevo, 2016. godina

Naslov: Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH: zakonski okvir, politike i prakse 2012–2016.

Autorski tim: Mario Reljanović, Dženana Radončić, Aida Malkić, Midhat Izmirlija i Edin Hodžić

Izdavač: Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina: 2016.

© Analitika – Centar za društvena istraživanja, sva prava pridržana

Adresa izdavača:

Hamdije Kreševljakovića 50, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
info@analitika.ba
www.analitika.ba

Lektura: Alma Genjac-Nakičević

Korektura: Mirela Rožajac-Zulčić

Dizajn korica: Peđa Kazazović

Dizajn unutrašnjosti publikacije: Branka Ilić

DTP: Jasmin Leventić

Štampa: Blicdruk d.o.o., Sarajevo

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka Bosne i
Hercegovine, Sarajevo

342.7(497.6)“2012/2016”(047)

KVADRATURA antidiskriminacijskog trougla u
BiH : zakonski okvir, politike i prakse 2012-2016. /
[autorski tim Mario Reljanović ... [et al.]. - Sarajevo
: Analitika, Centar za društvena istraživanja, 2016.
- 110 str. : graf. prikazi ; 30 cm

O autorima: str. 109-110. - Bibliografija: str.
101-108 i uz tekst.

ISBN 978-9926-425-05-0

1. Reljanović, Mario

COBISS.BH-ID 23422214

Publikacija je objavljena uz podršku američkog naroda preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Autori ove publikacije su odgovorni za njen sadržaj i stavovi koji su u njoj izneseni ne odražavaju stavove USAID-a, Vlade Sjedinjenih Američkih Država niti Fonda otvoreno društvo BiH.



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

JEDNAKOST ZA SVE

KOALICIJA CIVILNOG DRUŠTVA
U BORBI PROTIV DISKRIMINACIJE

Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Publikacija je objavljena u okviru projekta “Jednakost za sve: Koalicija organizacija civilnog društva protiv diskriminacije”, koji u partnerstvu implementiraju Mediacentar Sarajevo, Analitika – Centar za društvena istraživanja, Prava za sve i Vaša prava BiH. Projekat finansiraju USAID i Fond otvoreno društvo BiH.

MEDIACENTAR
SARAJEVO

ANALITIKA
Centar za društvena istraživanja

PRAVA
ZASVE



VAŠA PRAVA BiH
Legal Aid Network

1.	UVOD	7
<hr/>		
2.	SUDSKA ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE	10
2.1.	Uvod	10
2.2.	Pregled sudskih postupaka za zaštitu od diskriminacije	11
2.3.	Parnični postupak	13
2.3.1.	Statistički podaci	13
2.3.2.	Oblici sudske zaštite	14
2.3.3.	Parnični postupak za zaštitu od diskriminacije u praksi	17
2.3.3.1.	Rokovi za pokretanje sudskih postupaka za zaštitu od diskriminacije	17
2.3.3.2.	Stvarna i mjesna nadležnost sudova	20
2.3.3.3.	Aktivna i pasivna legitimacija	21
2.3.3.4.	Umještači/treća lica	27
2.3.4.	Tok i dinamika postupka	30
2.3.4.1.	Hitnost	30
2.3.4.2.	Privremene mjere	32
2.3.4.3.	Specifičnosti dokaznog postupka	34
2.3.4.4.	Troškovi postupka i (ne)dostupnost pravne pomoći	38
2.3.5.	Sistem pravnih lijekova	40
2.3.6.	Zaštita od viktimizacije	42
2.4.	Edukacija pravosudne zajednice u domenu antidiskriminacijskog prava	43
2.5.	Zaključna razmatranja	45
<hr/>		
3.	INSTITUCIJA OMBUDSMENA ZA LJUDSKA PRAVA BiH U SISTEMU ZAŠTITE OD DISKRIMINACIJE	48
3.1.	Uvod	48
3.2.	Zakonski okvir	49
3.2.1.	Nadležnosti Institucije	49
3.2.2.	Zaštita od diskriminacije	52
3.3.	Status i kapaciteti Institucije	53
3.4.	Postupak po žalbama	57
3.5.	Prevenција viktimizacije	62
3.6.	Uloga ombudsmena u sudskom postupku	63
3.7.	Rokovi i status preporuka ombudsmena u sudskom postupku	68
3.8.	Izveštaji Institucije	69
3.9.	Zaključna razmatranja	73

4.	PRIKUPLJANJE PODATAKA O DISKRIMINACIJI U BOSNI I HERCEGOVINI	75
4.1.	Uvod	75
4.2.	Podaci i borba protiv diskriminacije	76
4.2.1.	Važnost prikupljanja podataka	76
4.2.2.	Načini prikupljanja podataka	78
4.2.3.	Nadležnost za prikupljanje podataka	80
4.3.	Sistem za prikupljanje podataka o diskriminaciji u Bosni i Hercegovini	81
4.4.	I dalje bez validnih podataka?: aktuelno stanje u BiH	83
4.4.1.	Aktivnosti Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH	83
4.4.1.1.	(Ne)fukcioniranje sistema	83
4.4.1.2.	Izveštaj o pojavama diskriminacije	85
4.4.2.	Predmeti diskriminacije u Sistemu za upravljanje predmetima (CMS-u)	87
4.5.	Zaključak	88
<hr/>		
5.	ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	90
<hr/>		
6.	PREPORUKE	92
	Preporuke u pogledu zakonskog okvira	92
	Preporuke u pogledu djelovanja Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH	93
	Preporuke sudovima i VSTV-u	94
	Preporuke ostalim državnim organima, institucijama i ustanovama	94
<hr/>		
7.	BIBLIOGRAFIJA	96
<hr/>		
	O AUTORIMA	104

1.

Uvod

Pravni mehanizam antidiskriminacijskog djelovanja u Bosni i Hercegovini postavljen je donošenjem osnovnog antidiskriminacijskog akta – Zakona o zabrani diskriminacije (u daljem tekstu: ZZD) 2009. godine¹. Sedam godina kasnije, čini se da postoje mnogi aspekti Zakona, a naročito njegove primjene, koji zavrjeđuju konstruktivnu kritiku, kako bi se sistem unaprijedio i osigurala kvalitetnija zaštita žrtava diskriminacije.

“Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH: zakonski okvir, politike i prakse 2012–2016.” usmjeren je ka analizi tri ključna aspekta ostvarivanja prava na zaštitu od diskriminacije u BiH.

Prvi dio ovog Izvještaja posvećen je sudskoj zaštiti od diskriminacije i bavi se istraživanjem najznačajnijih pitanja u odnosu na pokretanje, vođenje i okončanje sudskih postupaka povodom diskriminacije, prije svega parničnog postupka. Parnica povodom diskriminacije lica zamišljena je uz značajne posebnosti u odnosu na opću parnicu. Praksa primjene ZZD-a, međutim, dovodi do zaključka da je njihova osnovna svrha poboljšati procesni položaj tužioca – žrtve diskriminacije, često faktički nedostižna. Analitički pristup parnici otkriva veći broj nedostataka u normiranju i implementaciji propisa koji dovode do nepotpune zaštite žrtve, ili čak do situacija u kojima zaštita u potpunosti izostaje. Upravo ukazivanje na ove slabe tačke od naročitog je značaja za dalju evoluciju antidiskriminacijskih normi i prakse u Bosni i Hercegovini.

Institucija ombudsmena Bosne i Hercegovine je ZZD-om predviđena kao centralni organ za zaštitu od diskriminacije. Otuda je analiza rada ove institucije našla svoje mjesto u drugom dijelu Izvještaja, prije svega kroz traženje odgovora na pitanja kako ombudsmen vrši svoja ovlaštenja, na koje probleme nailazi i kako se njegov rad može unaprijediti tako da se u potpunosti realizira zakonski potencijal koji Institucija posjeduje u odnosu na zaštitu građana od diskriminacije. Značajno mjesto u analizi posvećeno je i pitanjima kulture odnosa s Institucijom ombudsmena i poštivanja preporuka koje donosi, kao i radu na prevenciji diskriminacije, značaju izvještavanja o problematici diskriminacije, te saradnji sa civilnim društvom.

Konačno, da bi se diskriminacija kao specifična društvena pojava adekvatno proučavala, kao i da bi se razvili efikasniji mehanizmi za njeno praćenje i razvoj politika u vezi s njenim suzbijanjem, potrebno je voditi zvanične evidencije o slučajevima diskriminacije. Praćenje i dokumentiranje slučajeva diskriminacije

¹ “Zakon o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine”, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 59/09.

jedno je od ključnih pitanja kada je riječ o usmjeravanju napora da se diskriminacija u BiH smanji. Identifikacija pojedinih pojava oblika diskriminacije, kao i indikatora percepcije diskriminacije, značajni su sa stanovišta osnovnog oblikovanja politika reagiranja na diskriminaciju, kao i stereotipe i predrasude koje vode nejednakom postupanju i neopravdanom razlikovanju građana.

Uočiti ranjive grupe u društvu najčešće nije teško. Reagirati adekvatno na okolnosti koje dovode do obrazovanja ranjivih i marginaliziranih grupa, značajno je teže. Dublja statistička analiza ukazuje ne samo na kvantitet određenih parametara – broj parnica, broj zabilježenih slučajeva, broj osuđujućih presuda – već i na kvalitet implementacije antidiskriminacijskog zakonodavstva i mogućnosti usmjeravanja daljeg normativnog razvoja, kao i na potrebu za preciznijim i revnosnijim nadzorom nad primjenom postojećih normi. Takva analiza može ukazati na slabe karike u sistemu sprovođenja, potrebe i mogućnosti edukacije i nužnost njegovih izmjena. Stoga je i pitanje statistike našlo svoje mjesto u ovom izvještaju, prije svega kao izraz težnje da se ukaže na poteškoće koje postoje u tom domenu, (ne)aktivnost pojedinih aktera i mogućnosti prihvatanja primjera dobre prakse i pozitivnih uporednih iskustava u BiH.

Izvještaj zaključuju preporuke različitim akterima u BiH kako bi se unaprijedio pravni okvir za zaštitu od diskriminacije, te osigurala njegova dosljedna provedba.

Metodologija istraživanja i širina pristupa temama koje predstavljaju centralne stubove, pa i centralne parametre ocjene uspješnosti primjene Zakona o zabrani diskriminacije, govore o obuhvatnosti realizacije ovog izvještaja. I ovaj tekst predstavlja izraz kontinuiranih aktivnosti Analitike – Centra za društvena istraživanja i njegovih saradnika, koji se kroz različite aktivnosti usmjeravaju na probleme koji nastaju u svakodnevnoj praksi primjene antidiskriminacijskog zakonodavstva.² Uporednopravni metod, uz osvrt na praksu u regionu, kao i najvažnije međunarodne standarde i standarde Evropske unije, daju dodatnu dimenziju i kvalitet istraživanju i širu perspektivu čitaocu. Značajna pažnja posvećena je praksi primjene propisa, odnosno načinu implementiranja ili izostanka implementacije antidiskriminacijskih rješenja na terenu. Osim klasičnih izvora – pravnih propisa, sudskih presuda, dokumenata Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH, u istraživanju je značajna pažnja posvećena dobijanju informacija od osoba koje imaju svakodnevna iskustva s primjenom propisa u oblasti zaštite ljudskih prava i zaštite od diskriminacije. Sagovornici

² U tom smislu, ovaj Izvještaj se posebno oslanja i nastavlja na analize obavljene tokom 2012. i 2013. godine: Adrijana Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH: Analiza situacije i karakteristični problemi* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2012); Boris Topić, *Neiskorišteni potencijal – uloga i značaj nevladinih organizacija u zaštiti od diskriminacije u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2012); Adrijana Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini: Analiza zakonskih rješenja i prakse u svjetlu prvih predmeta u ovoj oblasti* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2013); i Emina Čerimović i Dženana Hrlović, *Od evidencije do prevencije – pretpostavke za sistemsko prikupljanje informacija o diskriminaciji u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2013).

istraživača Analitike bili su predstavnici OSCE-a, Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, Institucije ombudsmena, Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, te organizacije civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava. Takav sveobuhvatan pristup istraživanju ima za rezultat tekst koji je sasvim okrenut praktičnim ciljevima, ocjeni sadašnjeg stanja primjene antidiskriminacijskog pravnog okvira i mogućnostima za njegovo unapređenje, kao i prilikama za stvaranje dobrih praksi u tumačenju i primjeni ovih propisa.

Ova aktivnost istraživačkog tima Analitike ima prije svega za cilj da se, naročito u svjetlu nedavno usvojenih izmjena i dopuna ZZD-a, iskoriste dosadašnja iskustva, kako pozitivna, tako i negativna, a kako bi se takvo noveliranje iskoristilo na optimalan način, u smislu da se postojeći sistem usavrši a aktuelni mehanizmi nadograde. Samo se tako može govoriti o ispunjavanju međunarodnih i evropskih standarda u oblasti antidiskriminacijskog djelovanja. I samo će se takvim kontinuiranim radom na unapređenju ukupnog sistema zaštite materijalizirati značajni naponi koji su do sada uloženi u ovoj oblasti i napraviti kvalitativan iskorak u zaštiti osnovnih prava građana Bosne i Hercegovine.

2.

Sudska zaštita od diskriminacije

2.1. Uvod

Usvajanjem Zakona o zabrani diskriminacije BiH (dalje: ZZD, ZZD BiH) ustanovljeni su važni mehanizmi djelovanja i zaštite usmjereni na suzbijanje i sankcioniranje diskriminacije u BiH. Navedenim Zakonom su, pored ostalog, regulirani antidiskriminacijski parnični postupci³ koji se vode pred nadležnim sudovima i postupci povodom žalbi pred Institucijom ombudsmena⁴. U ovom dijelu Izvještaja, fokus će biti na građanskim sudskim postupcima u kojim se odlučuje o diskriminaciji, bilo kao glavnom, bilo kao prethodnom pitanju. Cilj analize je da se ukaže na trendove i ključne probleme koji su se iskristalizirali u sudskoj praksi od donošenja ZZD-a, uzimajući u obzir standarde, regulativu i praksu Evropskog suda za ljudska prava (dalje: ECtHR). S tim u vezi, treba naglasiti da domaće antidiskriminacijsko pravo u najvećoj mjeri slijedi međunarodne standarde zabrane diskriminacije, naročito one sadržane u članu 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (dalje: EKLJP)⁵, koja prema Ustavu BiH uživa prioritet u odnosu na drugo zakonodavstvo.⁶ Pritom, kod tumačenja nacionalnih propisa potrebno je koristiti iskustva i razmišljanja iz pravne prakse takozvanih evropskih izvora prava. Na to obavezuje i takozvana “harmonizirajuća klauzula” iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju⁷, prema kojoj je nužno obezbijediti propisnu primjenu i provođenje postojećeg i budućeg zakonodavstva preuzetog iz Evropske unije (dalje: EU). Efektivna primjena i provođenje nacionalnog prava EU porijekla pretpostavlja da domaći sudovi i nacionalna tijela budu upoznati sa sudskom praksom ECtHR i Evropskog suda pravde⁸, zbog čega će na odgovarajućim mjestima Izvještaj ukazivati na relevantnu praksu spomenutih

³ ZZD, čl. 11. i 12.

⁴ ZZD, čl. 7. st. 2. t. e).

⁵ Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

⁶ Nedim Ademović, Joseph Marko i Goran Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine* (Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2012), str. 15.

⁷ Pogledati čl. 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Bosne i Hercegovine, EU i njenih država članica.

⁸ Vidjeti: *Praktični uvod u evropske standarde protiv diskriminacije* (Beograd: IRZ, 2013), str. 36.

sudova. Ipak, kao što će pokazati detaljnija analiza pojedinih instituta, rješenja sadržana u ZZZ BiH nisu dosljedno i potpuno usklađena sa *acquisom* EU⁹.

Od donošenja ZZZ-a 2009. godine, uočeni su brojni nedostaci i propusti, koji su u praksi doveli do sporadične i neujednačene primjene zakona. Konkretno pravne praznine, neadekvatna zakonska rješenja i pogrešna tumačenja i primjena zakona u praksi su bili predmetom detaljne analize iz 2013. godine.¹⁰ Navedeni Izvještaj će poslužiti kao polazna tačka ove analize, kako bi se ukazalo na probleme koji su ranije uočeni, ali koji i dalje postoje, te kako bi se predstavili eventualni novi problemi, ali i poboljšanja do kojih je u međuvremenu došlo. S tim u vezi, naročito vrijedi istaći da je Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH (dalje: PS BiH) 14. 7. 2016. godine usvojio Prijedlog zakona o izmjeni i dopuni ZZZ BiH.¹¹ Zajednička komisija za ljudska prava PS BiH podržala je predloženi ZID ZZZ sa devet usvojenih amandmana koji su postali sastavni dio teksta Zakona. Budući da ZID ZZZ nije u identičnom tekstu usvojen u Predstavničkom domu i Domu naroda PS BiH, slijedi usaglašavanje tekstova kako bi se utvrdio identičan ZID ZZZ, koji će potom biti objavljen u Službenom glasniku BiH. Radi jasnijeg referiranja, kada se u nastavku teksta bude citirao Prijedlog ZID ZZZ, ima se u vidu tekst Prijedloga koji je Vijeće ministara BiH utvrdilo i dana 23. 12. 2015. godine uputilo Parlamentarnoj skupštini na razmatranje po osnovnom zakonodavnom postupku. Referiranje na usvojeni ZID ZZZ se odnosi na tekst Zakona koji je zajedno sa amandmanima usvojen u Domu naroda PS BiH, što nije konačni tekst Zakona, a zbog spomenutog usklađivanja obje usvojene verzije.

2.2. Pregled sudskih postupaka za zaštitu od diskriminacije

Odredbama ZZZ-a su predviđeni posebni mehanizmi zaštite i aktivnosti usmjerene na suzbijanje i ukidanje diskriminacije u BiH, prvenstveno postupci po žalbi pred Institucijom ombudsmena BiH i antidiskriminacijski parnični postupci. Sudovi, u skladu s temeljnim ustavnim principima podjele vlasti, jedini imaju ovlaštenje da donose odluke, koje pod propisanim okolnostima postaju pravosnažne i konačne, dakle podesne za izvršenje. U slučajevima u kojima povreda prava na jednako postupanje proizilazi iz upravnog akta, žalba u

⁹ Ovaj termin se inače koristi za označavanje cjelokupne pravne tekovine EU, ali se na ovom mjestu referira na antidiskriminacijske odredbe osnivačkih ugovora, antidiskriminacijske direktive i relevantne odluke Suda EU.

¹⁰ Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini*.

¹¹ Iako integralni tekst usvojenog ZID ZZZ-a još uvijek nije dostupan na sajtu Parlamentarne skupštine, tekst Prijedloga, prečišćena neslužbena verzija ZZZ-a, kao i usvojeni amandmani su dostupni na: https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne_sjednice/dom_naroda/default.aspx?wsrid=34&wsid=1408&langTag=bs-BA&pril=b (stranica posjećena 28. 8. 2016).

upravnom postupku i eventualno pokretanje upravnog spora temeljem zaštite od diskriminacije, a kojom se zahtijeva poništenje takvog upravnog akta, ne sprečava zainteresirano lice da pokrene sudski postupak za zaštitu od diskriminacije.¹² Ovoj zakonskoj mogućnosti se često prigovara, jer se utvrđuje da se u toku upravnog postupka, i to u toku ili nakon okončanja prvostepenog upravnog postupka, može istovremeno pokrenuti postupak radi zaštite od diskriminacije, što je upitno iz perspektive pravne sigurnosti.¹³ Pošto se kroz žalbeni postupak daje mogućnost drugostepenom, a ponekad i prvostepenom organu, da ispravi eventualnu povredu nastalu prvostepenim aktom, istovremenim pokretanjem sudskog postupka se može potencijalno obespredmetiti zaštita pružena u upravnom postupku. Ipak, citirani član dozvoljava paralelno vođenje dva postupka, npr. upravnog postupka zaštite određenog prava i sudskog antidiskriminacijskog postupka, s mogućim različitim ishodima i neizvjesnom pravnom zaštitom. Čini se da je zasad, u uslovima relativno malog broja pokrenutih sudskih postupaka, ovakva bojazan više teoretske, nego praktične prirode.

Dodatno, sudsku zaštitu od diskriminacije je u određenim slučajevima moguće ostvariti u prekršajnom, odnosno krivičnom postupku. ZZD je posebno poglavlje nazvao krivičnim odredbama, mada je iz navedenih odredbi vidljivo da se radi o kaznama za počinjeni prekršaj.¹⁴ Kada je postupanjem određene osobe prekršena i krivična norma, naprimjer počinjeno je krivično djelo “povrede ravnopravnosti čovjeka i građanina”¹⁵, postavlja se pitanje razgraničenja prekršajnog i krivičnog djela. U tom slučaju moguće je vođenje paralelnih postupaka, pri čemu treba imati na umu da osoba koja bi eventualno u krivičnom postupku bila proglašena krivom za krivično djelo koje obuhvata i obilježje prekršaja, ne može nakon toga biti kažnjena i u prekršajnom postupku. Prekršaj je zapravo obuhvaćen krivičnim djelom, pa se primjenom načela *ne bis in idem* protiv iste osobe ne može voditi prekršajni postupak. U slučaju da je osoba već kažnjena za prekršaj prije okončanja krivičnog postupka, kazna za prekršaj uračunava se u kaznu za krivično

¹² ZZD, čl. 11.

¹³ Faris Vehabović, Midhat Izmirlija i Adnan Kadribašić, *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije: sa objašnjenjima i pregledom prakse u uporednom pravu* (Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, 2010), str. 98.

¹⁴ Zakon razlikuje kazne za pravno lice, fizičko lice, te za odgovorna lica u državnoj, entitetskoj i kantonalnoj instituciji, instituciji Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, općinskoj instituciji, u pravnom licu s javnim ovlaštenjima i u drugom pravnom licu kada kršeći dovedu neko lice ili grupu osoba u nepovoljan položaj, odnosno u slučajevima nedostavljanja traženih dokumenta ili odbijanja saradnje sa Ombudsmenom Bosne i Hercegovine, te u slučajevima stavljanja u nepovoljan položaj lica koja su prijavila diskriminaciju ili učestvovala u postupku za zaštitu od diskriminacije.

¹⁵ “Krivični zakon BiH”, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 3/03, čl. 145; “Krivični zakon Federacije BiH”, *Službene novine FBiH*, 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05 i 42/10, čl. 177; “Krivični zakon Republike Srpske”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 49/03, čl. 162; “Krivični zakon Brčko distrikta BiH”, *Službeni glasnik BDBiH* 33/13 (prečišćena verzija), čl. 174.

djelo¹⁶, a pravosnažna odluka za počinjeni prekršaj ne utječe na kvalifikaciju i provođenje krivičnog postupka.¹⁷

2.3. Parnični postupak

2.3.1. Statistički podaci

Kada je riječ o sudskoj zaštiti od diskriminacije, općeprepoznat problem u BiH je relativno mali broj pokrenutih sudskih postupaka. Ovakvo stanje, dakako, nije rezultat nepostojanja diskriminacije u praksi, nego ustručavanja od pokretanja postupaka iz više razloga, od nepoznavanja relevantnih zakona¹⁸, dugotrajnosti postupka i nepovjerenja u rad nadležnih institucija, preko straha od viktimizacije, sve do generalnog nedostatka finansijske i stručne pravne podrške.¹⁹

U nastavku su predstavljeni statistički podaci o sudskim predmetima iz oblasti diskriminacije pred sudovima na nivou BiH (Sud BiH), entitetima (u FBiH, pred općinskim, kantonalnim i Vrhovnim sudom, te u Republici Srpskoj, pred osnovnim, okružnim i Vrhovnim sudom), kao i Brčko distriktu (osnovni i Apelacioni sud). Podaci su sortirani po godinama (od 2013. do 2015), uz naznaku načina okončanja postupka (M – meritorno okončan postupak, PO – postupak završen donošenjem procesne odluke, te O – ostalo, što znači da je predmet završen na neki drugi način, npr. utvrđena stvarna nenadležnost, tužba povučena, predmet ustupljen drugom sudu, postupak prekinut, zaključena sudska nagodba i sl).

¹⁶ “Krivični zakon Federacije BiH”, čl. 57.

¹⁷ Vehabović, Izmirlija i Kadribašić, *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije*, str. 129.

¹⁸ Istraživanje iskustva i percepcije diskriminacije u Bosni i Hercegovini, koje je provedeno 2011. godine, pokazuje da tek nešto više od trećine (36,3%) ispitanika zna da u BiH postoji ZZD. Čak 55,7% ispitanika ne zna da li spomenuti zakon postoji u BiH, dok 7,9% ispitanika misli da takav zakon uopće ne postoji u državi. Istovremeno, oko četvrtina ispitanika (25,1%) koji znaju da ZZD postoji u BiH, u određenoj je mjeri upoznata sa njegovim odredbama. Istaknuto je da je većina građana/ki BiH, u prvom redu, neupućena u ZZD, te da je kod upućenih relativno visok stepen nezadovoljstva tim zakonom. Vidjeti: *Izveštaj o rezultatima ispitivanja javnog mnijenja o percepciji i iskustvu diskriminacije* (Sarajevo: Fond otvoreno društvo BiH), str. 42.

¹⁹ Zaključci s okruglog stola “Borba protiv diskriminacije i besplatna pravna pomoć” (Centar za pravnu pomoć ženama Zenica, Zenica 8. 2. 2016).

Tabela 1: Statistički podaci o sudskim predmetima iz oblasti diskriminacije pred sudovima u BiH

	Sud	2013			2014			2015			Σ
		M	PO	O	M	PO	O	M	PO	O	
BiH	Sud BiH	3	3	2	8	0	7	8	5	4	40
F BiH	Općinski sudovi	16	3	17	23	1	17	25	10	21	133
	Kanton. sudovi	11	0	2	22	0	1	10	0	0	46
	Vrhovni sud	5	1	2	2	0	2	3	0	0	15
RS	Osnovni sudovi	5	2	11	6	4	8	6	2	2	46
	Okružni sudovi	6	0	0	8	0	0	9	0	1	24
	Vrhovni sud	1	2	1	1	0	1	0	2	0	8
BD	Osnovni sudovi	1	0	0	0	0	4	0	0	1	6
	Apelacioni sud	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2
Σ		48	11	35	71	5	41	61	19	29	320

Podaci pribavljeni od VSTV-a²⁰, a koji se tiču završenih predmeta diskriminacije u periodu od 2013. do 2015. godine, pokazuju nesigurne tendencije rasta. Povećanje broja građanskih sudskih postupaka u oblasti diskriminacije, vidljivo iz tabelarnog prikaza i dalje, statistički gledano, ne prati značajnu zastupljenost diskriminacije u bosanskohercegovačkom društvu.²¹ Nerazvijenost sudske prakse, uočena i u prethodnom izvještaju o ovoj problematici²², ukazuje na i dalje prisutan problem prepoznavanja diskriminacije, kao i postojanja brojnih destimulirajućih okolnosti, naročito finansijskih prepreka, straha od viktimizacije, te nedostatka adekvatne pravne pomoći²³, ali i nepovjerenja građana u pravosudne institucije.

2.3.2. Oblici sudske zaštite

Sudska zaštita od diskriminacije predviđena ZZD-om se manifestira u dva vida: kao zaštita prava u okviru postojećih sudskih (i upravnih) postupaka²⁴ i kao zaštita

²⁰ Podaci su dostupni u nacionalnom izvještaju za BiH, sačinjenom u okviru studije "Legal Protection against Discrimination in SEE", implementiranoj od strane Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), (Mostar, Sarajevo, Zenica, mart 2016), str. 14 i dalje.

²¹ *Izvještaj Mreže pravde u Bosni i Hercegovini za Drugi univerzalni periodični pregled o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Mreža pravde, 2014); također: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2014. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2015), str. 5 i dalje.

²² Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, str. 47.

²³ Vidjeti više u odjeljku 2.3.4.4. "Troškovi postupka i (ne)dostupnost pravne pomoći".

²⁴ ZZD, čl. 11. Radnje usmjerene na zaštitu od diskriminacije u okviru pokrenutog upravnog postupka, kroz podnošenje žalbe ili pokretanje upravnog spora, ne sprečavaju to isto lice da pokrene sudski postupak radi zaštite od diskriminacije.

prava u okviru posebnog parničnog postupka za zaštitu od diskriminacije.²⁵ Zakoni o parničnom postupku u FBiH i Republici Srpskoj kao *lex generalis* sadrže opća pravila parničnog postupka, dok ZZD BiH posebnu pažnju posvećuje parničnom postupku u okviru kojeg se ostvaruje antidiskriminacijska zaštita, tako što predviđa odgovarajuće proceduralne specifičnosti. Ovakve posebne, za antidiskriminacijsku zaštitu dizajnirane odredbe, imaju svoje opravdanje u nastojanju da se ojača procesni položaj žrtve diskriminacije, koja se inače smatra slabijom stranom u odnosu na počinitelja.

U incidentalnom postupku se ističe da je do povrede određenog prava²⁶, čija se zaštita traži, došlo usljed diskriminacije, te se o postojanju diskriminacije odlučuje kao o prethodnom pitanju, odnosno o pitanju od čijeg prethodnog rješenja zavisi odluka u konkretnom predmetu.²⁷ Budući da se radi o odlučivanju o prethodnom pitanju, takva odluka ne ulazi u dispozitiv presude, što znači da ne stiče materijalnu pravosnažnost. Praktična posljedica takve prirode ove odluke jeste da se omogućava, istovremeno ili naknadno, vođenje drugog posebnog postupka o postojanju diskriminacije kao o glavnom pitanju i samim tim donošenje drugačije odluke. Sud koji će odlučivati o postojanju diskriminacije kao o glavnom pitanju nije vezan odlukom suda koji je o tome odlučivao kao o prethodnom pitanju, iako će pravosnažna odluka donesena u postupku o postojanju diskriminacije kao o glavnom pitanju obavezivati organ koji o njemu naknadno odlučuje kao o prethodnom pitanju. Posebno normiranje incidentalnog vida zaštite od diskriminacije motivirano je razlozima praktičnosti i bolje koordinacije. Namjeravalo se izbjeći obligatorno upućivanje na posebnu antidiskriminacijsku parnicu, onda kada se u postojećem parničnom postupku zainteresirano lice pozove na diskriminaciju kao uzrok povrede nekog drugog prava ili pozivanja na ZZD BiH.²⁸

U okviru posebnog sudskog postupka zaštite od diskriminacije, tužbeni zahtjev može, posebno ili kumulativno, u jednoj tužbi sadržavati više zahtjeva. Tako, *deklaratorni antidiskriminacijski zahtjev* predstavlja zahtjev za utvrđivanjem diskriminacije, kojim se može zahtijevati kako utvrđivanje da je već došlo do povrede prava pojedinca na jednako postupanje, tako i utvrđivanje da određena radnja ili propust tuženog, iako još nije, može neposredno dovesti do povrede ovog prava. *Prohibitivni antidiskriminacijski zahtjev i restitutivni tužbeni zahtjev* jest zahtjev za zabranu radnji kojima se krši ili može prekršiti pravo na jednako postupanje, odnosno zahtjev za izvršenjem radnji kojim se uklanja diskriminacija ili njene posljedice. *Reparacijski antidiskriminacijski zahtjev* kao zahtjev kojim se traži naknada materijalne i nematerijalne štete prouzrokovane povredom prava zaštićenih zakonom će u pravilu biti kumuliran

²⁵ ZZD, čl. 12.

²⁶ Naprimjer prava iz radnopravnih odnosa ili pružanja usluga od javnog interesa, i slično.

²⁷ Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, str. 11.

²⁸ Ibid.

sa drugim zahtjevom, jer pretpostavlja utvrđenje diskriminatornog ponašanja. *Publikacijski antidiskriminacijski zahtjev* je zahtjev za objavljivanjem presude kojom je utvrđena povreda prava na jednako postupanje u medijima, i to na trošak tuženog.²⁹

Dosadašnja definicija publikacijskog zahtjeva nije bila dovoljno eksplicitna i jasna, te je bilo potrebno da se, po uzoru na čl. 17. Zakona o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske, konkretizira.³⁰ U skladu s tim, u usvojenom tekstu Zakona o izmjenama i dopunama ZZD BiH (dalje: ZID ZZD) mijenja se definicija publikacijskog zahtjeva, tako da je sada uslov za usvajanje ovog zahtjeva da je, alternativno, do diskriminacije došlo putem medija (npr. kroz javne medijske istupe pojedinih osoba) ili da su mediji izvještavali o diskriminatornom ponašanju.³¹ U ovom posljednjem slučaju, za usvajanje zahtjeva je još potrebno da sud smatra da bi objava presude doprinijela naknadi nematerijalne štete ili da bi doprinijela generalnoj prevenciji diskriminatornog djelovanja.³²

Pored toga, postavlja se i pitanje kumulacije tužbenih zahtjeva.³³ Naime, moguće je da se u jednoj tužbi kumulira više antidiskriminacijskih zahtjeva. Tužitelj može samo tražiti da se utvrdi postojanje diskriminacije, ali isto tako može podnijeti tužbu u kojoj će sa zahtjevom za utvrđenje diskriminacije kumulirati zahtjev za zabranu buduće diskriminacije, zahtjev za uklanjanje posljedica diskriminacije, zahtjev za naknadu štete ili zahtjev za objavu presude.³⁴ Zbog međusobne povezanosti pojedinih tužbenih zahtjeva, ističe se da osim deklarativne tužbe koja može biti samostalna, svaki drugi tužbeni zahtjev u sebi obuhvata i zahtjev za utvrđenje diskriminacije, kao pretpostavku za odlučivanje o drugom tužbenom zahtjevu.³⁵

Formalnopravno, ne uočava se zakonska prepreka za kumuliranje tih zahtjeva, onda kada se baziraju na istom činjeničnom i pravnom osnovu, uz dodatnu međusobnu povezanost i uslov da je za sve stvarno nadležan isti sud.³⁶ Tako je, naprimjer, nepravomoćnom presudom Općinskog suda u Livnu broj 68 0 P 017561 11 P od 7. 12. 2011. godine utvrđeno da je tužena Općina Glamoč izvršila

²⁹ Vidjeti: ZZD BiH, čl. 12.

³⁰ Vidjeti npr. Sarajevski otvoreni centar i Agencija za ravnopravnost spolova BiH, *Ka efikasnoj zaštiti od diskriminacije: Prijedlog za izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije BiH: zajednički prijedlog Agencije za ravnopravnost spolova BiH i Sarajevskog otvorenog centra* (Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, Agencija za ravnopravnost spolova BiH, 2015), str. 25 i 26.

³¹ Prijedlog ZID ZZD, čl. 6.

³² Tako i Alan Uzelac, "Postupak pred sudom", u *Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije*, ur. Tena Šimonović Einwalter (Zagreb: Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske, 2009), str. 98.

³³ O mogućnosti kumuliranja tužbenih zahtjeva u parničnom postupku pogledati: Senad Mulabdić, "Objektivna kumulacija tužbenih zahtjeva", *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, br. 9 (2012), str. 197–215.

³⁴ Tako npr. vidi Uzelac, "Postupak pred sudom", str. 98 i dalje.

³⁵ Vladimir V. Vodinelić, "Sudska zaštita po tužbi zbog diskriminacije", u *Antidiskriminacioni zakoni – vodič*, ur. Saša Gajin (Beograd: CUPS i Fond za otvoreno društvo Srbija, 2010), str. 69.

³⁶ Takav zaključak proizilazi iz jezičkog, ali i ciljnog tumačenja čl. 12. st. 3. ZZD BiH.

diskriminaciju prema tužiteljici na osnovu toga što je tužiteljica redovnica (časna sestra) i to na način da nije dala saglasnost za imenovanje tužiteljice za ravnateljicu Dječijeg vrtića "Leptirić" Glamoč. Istovremeno, tuženom je naloženo da izda takvu saglasnost i potvrdi imenovanje tužiteljice za ravnateljicu navedenog dječijeg vrtića, te da joj nadoknadi nematerijalnu štetu.³⁷ Pored kumulacije antidiskriminacijskih zahtjeva, nedavno usvojenim izmjenama i dopunama ZZD-a dodatno je unaprijeđen zakonski okvir predviđanjem mogućnosti da se antidiskriminacijski zahtjevi kumuliraju sa zahtjevima za zaštitu drugih prava o kojima se odlučuje u parničnom postupku, ako su svi zahtjevi u međusobnoj vezi, i bez obzira na to je li za te zahtjeve propisano rješavanje u redovnom ili u posebnom parničnom postupku, osim sporova o smetanju posjeda.³⁸ U tom slučaju primjenjuju se mjerodavna pravila za vrstu spora o kojoj je riječ, ako ovim zakonom nije drukčije određeno, što se posebno odnosi na načelo preraspodjele tereta dokazivanja i načelo naknade štete s odbijajućim učinkom.³⁹

2.3.3. Parnični postupak za zaštitu od diskriminacije u praksi

2.3.3.1. Rokovi za pokretanje sudskih postupaka za zaštitu od diskriminacije

Do nedavnog usvajanja izmjena i dopuna, ZZD je predviđao objektivni rok od jedne godine, a u okviru njega subjektivni rok od tri mjeseca za podnošenje tužbe za zaštitu od diskriminacije.⁴⁰ Radi se o prekluzivnim rokovima, čijim protekom tužitelj gubi pravo na podnošenje tužbe, odnosno, u slučaju podnošenja tužbe po isteku ovih rokova, ona bi bila odbačena u skladu sa Zakonom o parničnom postupku Federacije BiH (dalje: ZPP FBiH)⁴¹. Može se, bez ikakve sumnje, zaključiti da su takvi zakonski rokovi bili suviše kratki i da su ugrožavali čitav sistem zaštite od diskriminacije. Motiv zakonodavca za ovako nepovoljno rješenje nije jasan, budući da se ovakvim režimom rokova značajno sužava mogućnost pokretanja postupka za zaštitu od diskriminacije, što nije u skladu s ciljevima koje slijedi ZZD. U tom smislu, nedavno usvojena rješenja u ZID ZZD-u, prema kojima rok za podnošenje antidiskriminacijskih tužbi iznosi tri godine od dana saznanja o učinjenoj povredi, a najdalje pet godina od dana učinjenja povrede⁴², svakako predstavljaju važno unapređenje ukupnog sistema sudske zaštite od diskriminacije.

³⁷ Goran Nezirović, "Postupci za zaštitu od diskriminacije: materijal centara za obuku sudija i tužilaca RS/FBiH o Zakonu o zabrani diskriminacije", str. 9 i dalje.

³⁸ ZID ZZD, čl. 6.

³⁹ Ovo rješenje je također usvojeno po uzoru na čl. 17. hrvatskog Zakona o suzbijanju diskriminacije.

⁴⁰ ZZD BiH, čl. 13. st. 4.

⁴¹ "Zakon o parničnom postupku Federacije BiH", *Službene novine Federacije BiH* 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15, čl. 67, st. 1. t. 2.

⁴² Prijedlog ZID ZZD, čl. 7.

Prije izmjena i dopuna iz 2016. godine, ZZD nije izričito regulirao način računanja rokova u slučajevima kontinuiranih ili sistemskih povreda, poput mobinga ili strukturalne diskriminacije, čija se specifičnost upravo i ogleda u kontinuitetu njihovog trajanja. Nedostatak izričite regulacije može stvoriti rizik različite sudske prakse, iako se ističe da u slučaju kontinuirane povrede postoji uvriježena praksa da se početak roka računa od posljednje radnje.⁴³ Iako se slažemo s ovakvim rezonom, rizik od različitog tumačenja je stvaran. To najbolje pokazuje presuda Općinskog suda u Mostaru koja se odnosila na strukturalno kršenje prava majki porodilja na području Hercegovačko-neretvanskog kantona kojima se, usljed pasivnog držanja relevantnih institucija, kontinuirano uskraćivalo pravo na porodiljsku naknadu.⁴⁴ Suprotno očekivanjima i logici, sud je utvrdio da je tužba podnesena izvan zakonskih rokova, subjektivnog i objektivnog, pri čemu je kao početak računanja navedenih rokova označio stupanje na snagu ZZD-a, kao dana ustanovljavanja prava na zaštitu.⁴⁵ Ovakva interpretacija je zabrinjavajuća, jer se njome, osim ugrožavanja svrhe ZZD-a, odriče mogućnost pokretanja antidiskriminacijskog postupka svim ženama koje postanu majke nakon proteka objektivnog roka od godinu dana.

Računanje rokova u slučajevima strukturne, odnosno kontinuirane diskriminacije, koja je izraz provođenja određene diskriminatorne politike ili prakse, potrebno je vezivati za slijed i povezanost događaja i ponašanja diskriminatora, odnosno za kršenje prava diskriminirane osobe. Od pomoći u tom smislu može biti stav jedne od najcjeljenijih nezavisnih institucija koje se bave zaštitom od diskriminacije – EEOC (U.S. Equal Employment Opportunity Commission). Prema praksi ove institucije, predviđeno je da u situaciji kada se desilo više pojedinačnih diskriminatornih incidenata, rokovi uobičajeno počinju da teku za svaki događaj zasebno.⁴⁶ No, kada se radi o kontinuiranom diskriminiranju koje je izraženo kroz više događaja, kao što je mobing, situacija je drugačija.⁴⁷ U tom slučaju rokovi teku od posljednjeg incidenta koji se dogodio, a koji se može smatrati diskriminacijom, pa će se smatrati da je tužba podnesena

⁴³ Naprimjer u slučaju mobinga, rok se računa od posljednje radnje koja predstavlja mobing, bez obzira na to kada je započeo. Vidjeti: Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, str. 27–31.

⁴⁴ Općinski sud u Mostaru, Presuda broj 58 0 P 096359 11 P, 3. 4. 2012.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Naprimjer, ukoliko je neka osoba degradirana na poslu (premještena na niže radno mjesto) i potom joj je otkazan ugovor o radu nakon godinu dana, pod pretpostavkom da su takvi potezi poslodavca bili diskriminatorne prirode zbog rase ili etničke pripadnosti radnika, računanje rokova za svaku od ovih radnji poslodavca počinje da teče izolirano, od dana kada su se desile.

⁴⁷ Prema definiciji iz čl. 4. ZZD-a, mobing je oblik nefizičkog uznemiravanja na radnom mjestu koji podrazumijeva ponavljanje radnji koje imaju ponižavajući efekat na žrtvu čija je svrha ili posljedica degradacija radnih uslova ili profesionalnog statusa zaposlenog.

blagovremeno u odnosu na sve, uključujući i ranije radnje, ako je blagovremena u odnosu na posljednju.⁴⁸

Budući da ZZD nije izričito regulirao način računanja rokova zavisno od pojedinih oblika diskriminacije ili mobinga, koji svakako ima poseban status u ZZD-u⁴⁹, zbog međusobne povezanosti i koherentnosti pojedinih radnji koje u svom totalitetu čine npr. mobing, bilo je opravdano usvojiti predstavljeni način računanja rokova od posljednje radnje. Jednako računanje rokova je svrsishodno i u situaciji kada se jednokratnom radnjom stvara trajna posljedica, u kom slučaju se svako nastupanje posljedice smatra novom radnjom diskriminacije.⁵⁰ O ovom pitanju se oglasio i Vrhovni sud FBiH u poznatom slučaju “Dvije škole pod jednim krovom”, kojom prilikom je potvrđeno da se radi o slučaju etničke segregacije djece u osnovnim školama koje se vrši sistemski i proteže kroz duže vrijeme, pa bi uobičajeno računanje rokova od prve poduzete radnje posve obrespredmetilo zaštitu koju ZZD pruža.⁵¹ Možemo se samo nadati da je ovakva presuda indikativna, te da će ubuduće ovakva pitanja biti rješavana bez većih dilema.

Važno je istaći da su navedene dileme uglavnom otklonjene usvajanjem izmjena i dopuna ZZD-a. Tim izmjenama se utvrđuje da se u slučajevima kontinuirane diskriminacije rok računa od dana posljednje učinjene radnje, dok se kod sistemske diskriminacije rokovi uopće ne računaju.⁵²

Možemo zaključiti da je zakonodavac, zanemarujući specifičnu prirodu antidiskriminacijskog postupka, inicijalno propustio priliku da kroz propisivanje adekvatnih, antidiskriminacijskoj zaštiti prilagođenih rokova, osigura bolju procesnu poziciju za diskriminiranu slabiju stranu, što je u praksi dovelo do različitih tumačenja. Usvojenim izmjenama ZZD-a je popravljeno jedno od najslabijih rješenja važeće verzije Zakona. Bilo je, naime, apsolutno neophodno

⁴⁸ Dostupno na: <https://www.eeoc.gov/employees/timeliness.cfm> (stranica posjećena 29. 8. 2016).

⁴⁹ Mario Reljanović, *Regulacija mobinga u Bosni i Hercegovini u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije: Policy brief 17* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015), str. 4.

⁵⁰ Naprimjer u slučaju mobinga, ukoliko se zaposleni raspoređi da radi u podrumu, bez komunikacije s ostatkom zaposlenih, bez sredstava za rad i bez radnih zadataka. Radnja mobinga jeste bila jednokratna u smislu da je zaposleni samo jednom raspoređen na novo radno mjesto ili na isto, sa izmijenjenim i nepovoljnijim uslovima rada, ali se ova radnja faktički iznova realizira svakog dana kada zaposleni dođe na posao, jer se njene posljedice, koje su očigledno nedozvoljene i predstavljaju mobing, iznova ponavljaju.

⁵¹ Vrhovni sud Federacije BiH je, povodom izjavljene revizije, potvrdio prvostepenu presudu protiv Hercegovačko-neretvanskog kantona (Ministarstva obrazovanja, nauke, kulture i sporta), Osnovne škole Stolac i Osnovne škole Čapljina istaknuvši kako “dvije škole pod jednim krovom” predstavljaju etničku segregaciju učenika i diskriminaciju, te kako takva praksa mora biti ukinuta. Istovremeno je odbacio drugostepenu presudu u kojoj je navedeno kako je predmetna tužba neblagovremena naglasivši kako se “u konkretnom slučaju radi o sistemskej diskriminaciji koja se po samoj svojoj prirodi proteže kroz vrijeme – kontinuirano, pa se ne bi moglo prihvatiti računanje rokova za podnošenje tužbe na način kako to obrazlaže Sud u svom drugostepenom rješenju Kantonalnog suda u Mostaru”.

⁵² ZID ZZD, čl. 7.

obezbijediti duži vremenski period za podnošenje tužbe, ali s druge strane, ne postaviti ga ni suviše preširoko, zbog pravne sigurnosti.⁵³ U tom smislu, usvojenim izmjenama ZZD-a u ovom dijelu uspostavljen je optimalan odnos između pravne sigurnosti i osiguravanja adekvatnog vremena za pokretanje sudskog postupka.

2.3.3.2. Stvarna i mjesna nadležnost sudova

Za rješavanje antidiskriminacijskih sporova nisu ustanovljeni specijalizirani sudovi, pa ni specijalizirana odjeljenja pri sudovima. Općinski sudovi, odnosno osnovni sudovi su nadležni za rješavanje svih građanskih predmeta u prvom stepenu, dok su kantonalni, odnosno okružni sudovi nadležni u drugom stepenu, povodom žalbi izjavljenih protiv prvostepenih odluka.⁵⁴ Iako je zakonska regulativa u tom dijelu jasna i nedvosmislena, postoje slučajevi u kojima je stvarna nadležnost suda bila upitna i pogrešno interpretirana.⁵⁵

ZZD-om je prvobitno bilo predviđeno da u prvom i drugom stepenu odlučuju sudovi opće mjesne nadležnosti.⁵⁶ Prema pravilu o općoj mjesnoj nadležnosti, za suđenje je nadležan sud koji je opće mjesno nadležan za tuženog.⁵⁷ Osim toga, u parnicama u kojima se uz zaštitu od diskriminacije postavljaju i drugi zahtjevi, moguća je i mjesna nadležnost suda koji bi bio mjesno nadležan za drugi kumulirani zahtjev.⁵⁸ Uprkos drugačijim ili potpunijim rješenjima u regionu⁵⁹, domaći zakonodavac inicijalno nije predvidio mogućnost izberive mjesne nadležnosti, npr. prema mjestu u kojem tužitelj ima prebivalište ili boravište, odnosno mjestu gdje se dogodila šteta ili je počinjena radnja diskriminacije, iako bi time žrtvama diskriminacije olakšao pristup sudskoj zaštiti.⁶⁰ Usvajanjem ZID ZZD-a ovaj bitan nedostatak je otklonjen, budući da je sada za antidiskriminacijske sprove

⁵³ Vidjeti npr. *Preporuke za unapređenje Zakona o zabrani diskriminacije: Policy memo* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015), str. 2. Vidjeti također Sarajevski otvoreni centar i Agencija za ravnopravnost spolova BiH, *Ka efikasnoj zaštiti od diskriminacije: Prijedlog za izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije BiH*, str. 27.

⁵⁴ “Zakon o sudovima FBiH”, *Službene novine FBiH* 38/05, 22/06, 63/10, 72/10, 7/13 i 52/14, čl. 27.

⁵⁵ Tako je Općinski sud u Goraždu (tada nepravosnažna odluka br. 45 0 P 021035 11 P, od 8. 6. 2012. godine) odbacio tužbu za zaštitu od diskriminacije u oblasti zapošljavanja zbog političkog uvjerenja i političkog mišljenja, nalazeći da je za postupanje u tom predmetu nadležna Institucija ombudsmena, koja je već ranije primila žalbu tužiteljice, i pritom nije uputila tužiteljicu na mogućnost sudske zaštite, već je provela postupak istraživanja i kao rezultat toga dostavila preporuku nadležnim organima vlasti. Zbog takvog razvoja događaja sud je, naravno – pogrešno, zaključio da utvrđivanje postojanja diskriminacije u tom predmetu nije u njegovoj nadležnosti.

⁵⁶ ZZD BiH, čl. 13. st. 1.

⁵⁷ ZPP FBiH, čl. 28.

⁵⁸ Nezirović, “Postupci za zaštitu od diskriminacije”, str. 11.

⁵⁹ Kao što je predviđeno u “Zakonu o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske”, *Narodne novine* 85/08 i 112/12; “Zakonu o zabrani diskriminacije Republike Srbije”, *Službeni glasnik Republike Srbije* 22/09 i “Zakonu o zabrani diskriminacije Crne Gore”, *Službeni list Crne Gore* 46/10 i 18/14.

⁶⁰ Uporediti sa članom 32. ZPP BiH, koji postavlja opcionalno mjesto izvršenja delikta ili nastupanja štetnih posljedica, ukoliko se ova dva (ili više) mjesta ne poklapaju.

nadležan u prvom i drugom stepenu, pored suda opće mjesne nadležnosti, i sud na čijem području tužitelj ima prebivalište, te sud mjesta gdje je počinjena radnja diskriminacije.⁶¹ Usvojenim izmjenama se, zbog kompleksnosti samog postupka, kao i namjere zakonodavca da osigura zaštitu osobi izloženoj diskriminaciji, omogućava izaberiva nadležnost. Jasno je da se širim propisivanjem izaberive nadležnosti izlazi u susret tužiteljima, kako bi im se olakšao pristup sudovima i omogućio izbor foruma koji je za njih najpovoljniji.⁶²

2.3.3.3. Aktivna i pasivna legitimacija

Stranke u posebnim individualnim parnicama za zaštitu od diskriminacije jesu navodna žrtva diskriminacije, kao tužitelj, i osoba za koju se tvrdi da je svojim djelovanjem prekršila načelo jednakog postupanja, kao tuženi. U antidiskriminacijskom parničnom postupku tužitelj je obično fizička osoba, mada načelno može biti i pravna osoba, koja je bila izložena nekom obliku diskriminacije.⁶³ Tuženi također može biti fizička i pravna osoba. Iako je parnični postupak, u skladu s načelom kontradiktornosti, koncipiran tako da uvijek postoje dvije procesne strane, nije isključena mogućnost da se na bilo kojoj strani pojavi množina subjekata.⁶⁴

Bez obzira na relativno jednostavne odredbe o procesnoj legitimaciji, ponekad će biti sporno da li se određena lica mogu pojaviti kao tužioc i u konkretnom postupku zaštite od diskriminacije. Tako naprimjer, može se pojaviti pitanje aktivne legitimacije osoba koje nisu diskriminirane na osnovu ličnog svojstva, nego zbog povezanosti sa osobom koja ima određeno lično svojstvo. Ovakva situacija se naziva tzv. "asocijativna diskriminacija", zato što se žrtva diskriminacije povezuje (asocira) sa licem koje posjeduje lično svojstvo zbog kojeg se diskriminacija vrši. Izmjenom definicije diskriminacije sadržane u čl. 2. ZZD-a, uvodi se i zabrana diskriminacije na osnovu rodbinske ili druge povezanosti, za razliku od dosadašnje definicije, gdje se zabrana diskriminacije na osnovu povezanosti odnosila samo na nacionalne manjine kroz korištenje termina "veze s nacionalnom manjinom".⁶⁵ Promjena definicije diskriminacije podrazumijeva i širenje kruga aktivno legitimiranih lica, jer to sada mogu biti i lica

⁶¹ Prijedlog ZID ZZD-a, čl. 7.

⁶² I ovaj prijedlog je formuliran po uzoru na čl. 18. "Zakona o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske".

⁶³ ZZD BiH, čl. 12.

⁶⁴ U skladu sa članom 362. "Zakona o parničnom postupku" ustanovljena je mogućnost da se tužbom zasnuje aktivno ili pasivno suparničarstvo.

⁶⁵ Prema čl. 1. ZID, definicija diskriminacije je proširena tako da se pod diskriminacijom smatra svako različito postupanje, uključujući svako isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti utemeljeno na stvarnim ili pretpostavljenim osnovama prema bilo kojem licu ili grupi lica, i onima koji su s njima u rodbinskoj ili drugoj vezi, kao i svaka druga okolnost koja za svrhu ili posljedicu ima bilo kojem licu ili grupi lica onemogućiti ili ugroziti priznanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi prava, sloboda i povlastica u svim oblastima javnog života.

koja su bila žrtve asocijativne diskriminacije, ali, kao što ćemo vidjeti u nastavku, i žrtve viktimizacije.

Također je sporno da li je moguće pokrenuti postupak za zaštitu od diskriminacije, iako ne postoji nijedan identificiran tužilac. Konkretno pitanje dosad nije postavljeno u bosanskohercegovačkoj praksi, ali budući da ovakve dileme obično nastaju u uslovima davanja javnih diskriminatornih izjava⁶⁶, potrebno je ukazati na sljedeći slučaj. U predmetu koji je započet pred belgijskim sudom, Sudu EU je postavljeno pitanje može li nevladina organizacija “Centar za jednake prilike i borbu protiv diskriminacije” pokrenuti postupak zaštite od diskriminacije, u svjetlu direktive protiv rasne diskriminacije⁶⁷, protiv privrednog društva Feryn NV, a zbog diskriminatornih javnih izjava direktora tog društva. Izjave su se odnosile na buduću poslovnu politiku zapošljavanja tuženog kojom je eksplicitno utvrđeno da tuženi neće zapošljavati strance, nego samo domaće državljane, a zbog ličnih preferencija potencijalnih kupaca i navodnog osjećaja sigurnosti koje im domaći državljani pružaju. Dilema je bila da li je moguće pokrenuti postupak zaštite od diskriminacije u slučaju kada nije izvršen konkretan čin diskriminacije, odnosno kada ne postoji identificiran nijedan tužilac, nego je takva mogućnost samo najavljena. Sud EU se opredijelio za ekstenzivno tumačenje, te je odlučio da se u nedostatku konkretnog tužitelja, dakle žrtve diskriminacije, ne može zaključiti da nije došlo do direktne diskriminacije, jer bi u suprotnom ciljevi zaštite od diskriminacije bili osujećeni. Ukoliko poslodavac javno izrazi da neće zapošljavati osobe određene rase ili etničkog porijekla, onda takav poslodavac ozbiljno odvrća pojedine kandidate od prijavljivanja i ograničava njihov pristup tržištu rada.⁶⁸ Dakle, direktna diskriminacija postoji i u ovom slučaju, bez potrebe da postoji konkretna žrtva diskriminacije. Zaštita od bilo kojeg oblika direktne diskriminacije u propisanom sudskom ili drugom postupku mora biti na raspolaganju svima onima koji se smatraju žrtvama diskriminacije. Ukoliko je to predviđeno nacionalnim pravom države članice, ta mogućnost je otvorena i za sve organizacije i udruženja koja imaju legitiman pravni interes u osiguravanju poštivanja prava garantiranih direktivom, čak i ako u konkretnom postupku ne nastupaju u ime i za račun konkretne žrtve diskriminacije.⁶⁹

Važno je naglasiti da je ZZD-om postignuta revolucionarna antidiskriminacijska zaštita koja je sada pružena u javnom, ali i privatnom sektoru. U pitanju je progresivno rješenje, jer se zaštita od diskriminacije tradicionalno pružala

⁶⁶ Vidjeti: Preporuku Institucije ombudsmena BiH, područni ured Mostar, br. Ž-MO-06-114/12 P-77/13 od 24. 4. 2014. godine, na temelju žalbe udruge “Vaša prava”, a povodom javne izjave pomoćnika načelnika Općine Čapljina u kojoj je dat diskriminatoran opis zajednice Roma, te odnosa lokalne zajednice spram njih.

⁶⁷ “Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin”, *Official Journal* L 180, 19. 7. 2000.

⁶⁸ U pitanju je tzv. “prethodna diskriminacija”.

⁶⁹ European Court of Justice (ECJ), *Centrum Voor Gelijkheid Van Kansen En Voor Racismebestrijding V Firma Feryn NV*, 10. 7. 2008.

u odnosu na državu, odnosno bilo koji oblik javne vlasti ili tijela sa javnopravnim ovlaštenjima. Djelovanje u privatnom sektoru je zasnovano na načelima stranačke autonomije volje i oportuniteta, bez obaveze da subjekti vode računa o zabrani diskriminacije. Naprimjer, vlasnik stana bi generalno mogao slobodno da odluči da li će stan dati pod zakup ili prodati ženskim ili muškim osobama, starijim ili mlađim, samcima ili porodičnim osobama i sl., jer se radi o njegovom stanu s kojim može raspolagati na različite načine, pa tako može odlučiti i da iz bilo kojeg razloga stan nekome želi ili ne želi dati pod zakup/prodati. Ipak, uvođenjem zabrane diskriminacije u privatnom sektoru, diskriminacija je zabranjena bez obzira na autonomiju volje i slobodu raspolaganja sopstvenim dobrima. Zato se često postavlja pitanje ravnoteže između ova dva principa – zabrane diskriminacije, kao okosnice javnog prava, i autonomije volje, kao okosnice privatnog prava. Bez obzira na to u kojoj oblasti je izvršena diskriminacija, pokrenuti postupak je strukturalno identičan. Bez pretenzija da se dublje uđe u navedenu dilemu, sveobuhvatna zabrana diskriminacije se načelno može pozdraviti, naročito uzevši u obzir privatni uslužni sektor.⁷⁰

Pored individualnih tužilaca koji su pogođeni diskriminatornim ponašanjem, u komparativnoj praksi su poznati različiti načini učešća tijela za zaštitu jednakosti u sudskim postupcima, poput zastupanja pojedinaca, pokretanja postupka u vlastito ime i interveniranja u ranije pokrenutom postupku.⁷¹ Prema zakonskom okviru u BiH, Institucija ombudsmena može inicirati prekršajni postupak, uključujući i situaciju u kojoj izostane saradnja s ovom institucijom.⁷² Dodatno, može podnijeti krivičnu prijavu u skladu s općim pravilima krivičnog postupka⁷³. No, zakon ostavlja otvorenom i mogućnost pokretanja parničnog postupka za zaštitu od diskriminacije. Član 4. stav 2. Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH predviđa da Ombudsmen “može pokrenuti sudske postupke ili intervenirati u toku postupka koji se vodi kad god ustanovi da je takva aktivnost neophodna pri obavljanju svojih dužnosti”. Dovodeći ovu odredbu u vezu sa ZZD-om, aktivna legitimacija za vođenje parničnih postupaka za zaštitu od diskriminacije ne bi trebala biti upitna, između ostalog, u odnosu na tijela i ustanove koje se “u okviru svoje djelatnosti bave zaštitom od diskriminacije određene grupe lica”⁷⁴.

⁷⁰ Kao pozitivan primjer navodimo presudu Osnovnog suda Gradiška broj: 72 O RS 046822 14V RS od 9. 12. 2015. godine kojom je utvrđena povreda prava na jednako postupanje i prava na nediskriminaciju tužiteljica zbog trudnoće i korištenja porodiškog odsustva u radnopravnom odnosu u privatnom sektoru (pekara).

⁷¹ Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 47.

⁷² ZZD, čl. 7. st. 2. t. j) u vezi sa čl. 20. S druge strane, iako preporuke Ombudsmena nisu formalno-pravno obavezujuće, u praksi se pokazalo da je ponekad dovoljno da Institucija zatraži podatke, odgovore ili obavještenja od strane koja je počinila diskriminaciju ili da izda preporuku da se diskriminatorno ponašanje zaustavi. Vidjeti: Vehabović, Izmirlija i Kadribašić, *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije*, str. 84. i dalje.

⁷³ “Zakon o ombudsmenu za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu”, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 32/00, 35/04 i 32/06, čl. 30. u vezi sa čl. 31.

⁷⁴ ZZD, čl. 17.

Uprkos načelnoj zakonskoj mogućnosti da Institucija ombudsmena pokrene i parnični postupak za zaštitu od diskriminacije, prema dostupnim podacima, takva praksa nije zaživjela. Kako je isticano ranije⁷⁵, i dalje dominira stav prema kojem Institucija ombudsmena BiH nema nadležnost za pokretanje antidiskriminacijskih parničnih postupaka, a koji se bazira na interpretaciji odredaba ZZD-a o aktivnoj legitimaciji za podnošenje kolektivnih tužbi za zaštitu od diskriminacije.⁷⁶ Tačno je da navedena odredba kao aktivno legitimirane izričito spominje “udruženja, tijela, ustanove ili druge organizacije koje su registrirane u skladu s propisima koji reguliraju udruživanje građana u Bosni i Hercegovini”. Ciljnim i jezičkim tumačenjem navedene odredbe, međutim, možemo doći do zaključka da se uslov registracije u skladu sa propisima koji reguliraju udruživanje građana u BiH odnosi samo na organizacije, što dalje znači da je Institucija ombudsmena aktivno legitimirana.⁷⁷ Dodatno, ovu odredbu treba tumačiti u vezi sa citiranom odredbom čl. 4. Zakona o ombudsmenu, budući da je dužnost Institucije ombudsmena da, između ostalog, “(...) djeluje u cilju promoviranja dobre uprave i vladavina prava, zaštite i sloboda fizičkih i pravnih lica, kako je garantirano posebno Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim sporazumima”⁷⁸. Bojazan od preopterećenja Institucije ombudsmena, ukoliko bi se ista pretvorila u stalnog zastupnika žrtava diskriminacije u sudskom postupku, može biti prevladana ograničavanjem ove mogućnosti na drastičnije slučajeve diskriminacije.⁷⁹ Načelno omogućavanje i podsticanje Ombudsmena da zastupa žrtve diskriminacije čini se opravdanim i društveno korisnim u slučajevima naročito grubih oblika diskriminacije ili slučajevima sistemske diskriminacije.⁸⁰

Pored mehanizama zaštite koji stoje na raspolaganju direktnim žrtvama diskriminacije, mnogi pravni sistemi pružaju mogućnost i pojedinim kategorijama pravnih lica, odnosno organizacijama da pruže podršku žrtvama diskriminacije u antidiskriminacijskim sudskim postupcima, bilo kroz uključivanje u već pokrenuti postupak u svojstvu treće strane ili kroz samostalno pokretanje postupka apstraktne kolektivne zaštite od diskriminacije.⁸¹ Kolektivne tužbe inače predstavljaju veoma moćnu i korisnu alatku za borbu protiv institucionalne ili strukturalne diskriminacije putem instituta tzv. strateških parnica koje ciljaju na

⁷⁵ Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 47.

⁷⁶ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, pomoćnikom Ombudsmena BiH i šefom Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije, Institucija ombudsmena BiH, 25. 5. 2016.

⁷⁷ Takav zaključak podržava i terminologija korištena u zakonu koji regulira udruživanje građana u BiH. Vidjeti: “Zakon o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine”, *Službeni glasnik BiH* 32/01, 42/03, 63/08 i 76/11.

⁷⁸ “Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH”, čl. 1. st. 1.

⁷⁹ Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 49.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Boris Topić, *Kolektivna tužba u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH: ključni nedostaci pravnog okvira i prijedlozi rješenja* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2014), str. 2 i dalje.

društvenu promjenu kroz sudsku zaštitu.⁸² Ne ulazeći dublje u analizu prednosti kolektivnog parničenja i mogućih problema u njegovoj primjeni, treba istaći da je ZZD BiH od samog početka dopuštao da udruženja, tijela, ustanove ili druge organizacije koje su registrirane u skladu sa propisima koji reguliraju udruživanje građana u Bosni i Hercegovini podnesu tužbu protiv lica koje je povrijedilo pravo na jednako postupanje većeg broja ljudi. Dodatni uslov je bio da takva udruženja imaju opravdan interes za zaštitu interesa određene grupe ili da se u okviru svoje djelatnosti bave zaštitom od diskriminacije određene grupe lica, ako učine vjerovatnim da je postupanjem tuženog povrijeđeno pravo na jednako postupanje većeg broja lica koja pretežno pripadaju grupi čija prava tužilac štiti.⁸³

Navedeni uslov je doveo do značajnih problema u praksi. Primjer je svakako tužba koju je u februaru 2011. godine podnijelo udruženje "Vaša prava BiH" protiv tuženih Hercegovačko-neretvanskog kantona, Osnovne škole Stolac i Osnovne škole Čapljina, a radi utvrđenja diskriminacije i kršenja principa jednakog postupanja zbog segregacije na etničkom principu u obrazovnim ustanovama kroz tzv. sistem "dvije škole pod jednim krovom". Upravo povodom ove tužbe se postavilo i pitanje aktivne legitimacije tužitelja, pri čemu je Kantonalni sud u Mostaru istakao da "tužitelj (NVO *Vaša prava*) ne može željeti bolje uvjete školovanja u tuženim školama i biti veći zaštitnik prava učenika nego što su to njihovi roditelji koji se nisu obratili za zaštitu prava svoje djece". No, Vrhovni sud FBiH je zaključio kako je "takav stav suprotan konceptu i cilju Zakona o zabrani diskriminacije" i dodao kako je u konkretnom slučaju "materijalno pravo pogrešno primijenjeno"⁸⁴.

Zbog ovakve prakse i tumačenja suprotnog cilju konkretne odredbe, u usvojenim izmjenama i dopunama ZZD-a je izbačen uslov opravdanog interesa, onda kada je jasno da takav interes postoji s obzirom na registriranu djelatnost, te je načelno omogućeno i stranim udruženjima da pokreću antidiskriminacijski postupak pred sudovima u BiH. Naime, ZID ZZD uvodi izmjenu čl. 17. st. 1., tako da "udruženja ili druge organizacije osnovane u skladu sa zakonom, koje se bave zaštitom ljudskih prava, odnosno prava određene grupe osoba, mogu podnijeti tužbu protiv osobe koja je povrijedila pravo na jednako postupanje većeg broja osoba koje pretežno pripadaju grupi čija prava tužilac štiti"⁸⁵. U Prijedlogu ZID ZZD-a bio je predviđen dodatni uslov saglasnosti osoba u čije ime se tužba podnosi. Postavljanje uslova saglasnosti osoba čiji se interesi štite kolektivnom tužbom je ispravno prepoznato kao problematično, naročito onda kada u toj grupi ne postoji svijest o diskriminaciji ili nedostaje volja da se diskriminacija prekine, zbog različitih razloga, te je u usvojenom zakonskom tekstu ovaj uslov

⁸² Ibid.

⁸³ ZZD BiH, čl. 17.

⁸⁴ Vrhovni sud FBiH, Presuda br. 58 0 Ps 085653 13 Rev, 29. 8. 2014.

⁸⁵ ZID ZZD-a, čl. 11.

izbačen.⁸⁶ Kolektivna tužba se podiže prevashodno s ciljem zaštite javnog interesa i podnošenje takve tužbe ne bi trebalo biti uslovljeno voljom strana za čija prava se tvrdi ili pretpostavlja da su povrijeđena, posebno da su žrtve diskriminacije. Ovo je naročito vidljivo u predstavljenom slučaju segregacije djece kada roditelji djece nisu zatražili zaštitu prava svoje djece, iako je bilo ugroženo njihovo pravo na nediskriminaciju u obrazovanju. Osim toga, usvajanjem ZID ZZD-a izbačen je i uslov dopuštenosti kolektivne tužbe koji od tužitelja zahtijeva dokazivanje vjerovatnosti da je postupanjem tuženog povrijeđeno pravo većeg broja osoba na jednako postupanje. Ovakva izmjena je svakako pozitivna, jer navedeno po prirodi stvari treba biti predmetom dokaznog postupka, a ne ocjene dopuštenosti tužbe.⁸⁷

Kolektivno parničenje neminovno nameće i nekoliko dilema. Najprije, dvojbena je čiji se interesi zastupaju u takvim parnicama i da li se od potencijalno zainteresiranih lica očekuje da izričito pristupe (opt-in) ili da izričito istupe iz takvog postupka (opt-out), ukoliko za to imaju interes.⁸⁸ Opredjeljivanje za jedan od navedena dva sistema nije bezazleno, jer zavisno od toga koji se sistem odabere, postoji mogućnost ograničavanja naknadnog pokretanja individualnog postupka. Načelno, odluka donesena u kolektivnim parnicama obavezuje lica čiji su interesi bili zastupani u takvom postupku, što stvara dodatni rizik u slučaju da kolektivni postupak bude neuspješan. Nakon sticanja pravosnažnosti, kasniji individualni tužbeni zahtjevi bi mogli biti odbačeni iz razloga presuđene pravne stvari. S druge strane, u slučaju uspjeha u parnici, pozitivni efekti presude kojom je usvojen tužbeni zahtjev i utvrđeno diskriminatorno postupanje bi se prenijeli na sva zainteresirana lica u čije ime je parnica i pokrenuta.⁸⁹ Moguća su i kompromisna rješenja, tako da presuda kojom je utvrđena diskriminacija, ali ne i presuda kojom je tužba odbijena, ima prejudicijalan efekat u svim parnicama koje bi se mogle voditi između žrtava diskriminacije i diskriminatora. Ukoliko bi se naknadno pokrenuo poseban postupak, naprimjer za naknadu štete, sud bi,

⁸⁶ Time su se izbjegla brojna pitanja koja bi bez sumnje opteretila praksu, poput kako utvrditi sve članove konkretne grupe, da li je potrebno pribaviti saglasnost od svih zainteresiranih ili samo reprezentativnog broja, te koji će to broj biti onda kada po prirodi stvari nije moguće utvrditi sve članove grupe, itd.

⁸⁷ Topić, *Kolektivna tužba u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 32.

⁸⁸ U uporednom pravu su poznati takozvani opt-in i opt-out sistemi. Prema prvom, zainteresirana lica, ukoliko žele da budu zastupani u kolektivnoj parnici trebaju izričito da se uključe, davanjem izjave ili na drugi način koji nedvosmisleno demonstrira njihovu volju da budu uključeni u postupak. Prema opt-out sistemu okolnost da je određeno lice član udruženja ili asocijacije sama po sebi je dovoljna da to lice bude obuhvaćeno kolektivnom parnicom, a ukoliko član takvog udruženja ne želi biti dijelom postupka, treba dati odgovarajuću izjavu. Vidjeti više: Jules Stuyck, "Class Actions in Europe? To Opt-In or to Opt-Out, that is the Question", *European Business Law Review* 20, br. 4 (2009), str. 483–505.

⁸⁹ U svakom slučaju upitno je da li bi se, s obzirom na karakteristike kolektivne tužbe, u takvoj tužbi mogao postaviti bilo koji zahtjev previđen ZZD-om, naprimjer, kondemnatorni zahtjev za naknadu štete. Čini se da je takve zahtjeve cjelishodnije prepustiti diskreciji pojedinačnih tužitelja, nakon što je u kolektivnoj parnici utvrđena diskriminacija.

ako je tužitelj član grupe označene u kolektivnoj tužbi, bio vezan utvrđenjem o postojanju diskriminacije prema toj grupi, tako da se u odštetnoj parnici ne bi trebalo ponovo odlučivati o odgovornosti tuženika, već samo o postojanju i visini štete na strani tužitelja.⁹⁰ Ovakvo rješenje bi priznavalo samo efekte uspješne kolektivne parnice, dok neuspješna parnica ne bi išla na štetu pojedinačnih tužilaca – žrtava diskriminacije. Dodatno, litispendencija zasnovana povodom kolektivne tužbe ne bi predstavljala prepreku za paralelno vođenje individualnih antidiskriminacijskih postupaka.⁹¹

ZID ZZD donosi izmjenu člana 17. stava 2, tako što jasno određuje da je kolektivnu tužbu za zaštitu od diskriminacije moguće podnijeti radi utvrđenja da je tuženi povrijedio pravo na jednako postupanje u odnosu na članove grupe čija prava tužitelj štiti. Pored toga, takvom tužbom se može tražiti da se zabrani poduzimanje radnji kojima se krši ili može prekršiti pravo na jednako postupanje, odnosno da se izvrše radnje kojima se uklanja diskriminacija ili njene posljedice u odnosu na članove grupe, te da se presuda kojom se utvrđena povreda prava na jednako postupanje objavi u medijima na trošak tuženog. Takvim preciziranjem odredbe člana 17. postaje jasno da kolektivnu tužbu nije moguće podnijeti sa zahtjevom za naknadu štete, što znači da bi individualni tužitelji imali na raspolaganju tu mogućnost naknadno.⁹² Ovakvo rješenje je usklađeno i sa ZPP FBiH, koji također predviđa da se fizička i pravna lica mogu u posebnim parnicama za naknadu štete pozvati na pravno utvrđenje iz presude kojom su prihvaćeni deklarativni zahtjevi iz kolektivne tužbe⁹³, u kom slučaju će sud biti vezan uz utvrđenja u parnici u kojoj će se to lice na njih pozvati. Iako se ovo pitanje dosad nije javljalo u praksi, stav osoba koje rade na ovim predmetima je da kolektivne parnice ne štete pojedinačnim tužiteljima, a u slučaju uspjeha sa tužbenim zahtjevom, skraćuju i olakšavaju postupak naknade štete za utvrđenu diskriminaciju.⁹⁴ Ostaje da se vidi na koji način će sudska praksa odgovoriti na predstavljene dileme, u svjetlu usvojenih izmjena ZZD-a i ponuđenog tumačenja iz prakse.

2.3.3.4. Umještači/treća lica

ZZD je, kroz reguliranje učestvovanja trećih lica, pružio mogućnost nevladinim organizacijama da u postupcima za zaštitu od diskriminacije pruže podršku žrtvama diskriminacije korištenjem instituta umještača, iako ga ne naziva tako. Za razliku od rješenja iz ZPP-a po kojem svaka od stranaka može osporiti umještaču pravo da sudjeluje u postupku, uz konačnu odluku suda, prema

⁹⁰ Nežirović, "Postupci za zaštitu od diskriminacije", str. 19.

⁹¹ Intervju sa Goranom Nežirovićem, sudijom Vrhovnog suda FBiH, 27. 5. 2016.

⁹² Vidjeti: Sarajevski otvoreni centar i Agencija za ravnopravnost spolova BiH, *Ka efikasnoj zaštiti od diskriminacije: Prijedlog za izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije BiH*, str. 31.

⁹³ Kako je propisano čl. 453b st. 1 t. 1 u vezi sa čl. 453c ZPP F BiH.

⁹⁴ Intervju sa Emirom Prcanovićem, izvršnim direktorom NVO "Vaša prava", 21. 5. 2016.

ZZD-u za učestvovanje trećih lica potreban je samo pristanak tužitelja, odnosno žrtve diskriminacije.⁹⁵ Budući da bi miješanje raznih udruženja, organizacija ili ustanova u antidiskriminacijsku parnicu moglo dovesti do značajnog povećanja troškova postupka, što bi za stranku koja izgubi parnicu predstavljalo prevelik ili nepravičan teret, ZZD-om je izričito propisano da treća strana, bez obzira na ishod, sama snosi troškove svog učešća u parnici.⁹⁶ Iako postoje i određeni nedostaci i potencijalni problemi u pogledu intervencije trećeg lica u antidiskriminacijsku parnicu⁹⁷, prednosti odnose prevagu u vidu učvršćivanja položaja pojedinačnog tužitelja, dajući njegovim argumentima “vanjsku i objektivnu” podršku. Dodatno, kroz ovakav vid angažiranja u sudskim postupcima, nevladine organizacije nastoje da promoviraju opći interes koji sam pojedinačni tužitelj, u pravilu, ne predstavlja.⁹⁸ Zbog toga pojedini autori umješača u antidiskriminacijskim postupcima nazivaju umješačem *sui generis*, odnosno umješačem u javnom interesu, koji se pojavljuje kao svojevrsni prijatelj suda (*amicus curiae*).⁹⁹

U ZID ZZD-u prepoznata je potreba da se postojeće rješenje iz čl. 16. ZZD-a izmijeni i terminološki uskladi sa odredbama postojećih zakona o parničnim postupcima u BiH, a koji poznaju institut umješača. Tako se prema nedavno usvojenim izmjenama ZZD-a definira mogućnost učešća umješača, u čijoj ulozi se i dalje mogu pojaviti tijelo, organizacija, ustanova, udruženje ili drugo lice koje se u okviru svoje djelatnosti bavi zaštitom od diskriminacije lica ili grupe lica o čijim se pravima odlučuje u postupku.¹⁰⁰ I dalje je učešće umješača moguće samo uz pristanak tužitelja, do čijeg opoziva pristanka umješač može da učestvuje i poduzima radnje u postupku.

Nažalost, slučajevi korištenja instituta umješača u praksi su sporadični. Predstavnik NVO “Vaša prava”, najveće organizacije za pružanje pravne pomoći u BiH, koja je posebno aktivna u oblasti zaštite od diskriminacije, ističe da su se kao umješači uključili tek u dva slučaja, i to u zrelijim fazama postupka.¹⁰¹ Iako je uključivanje zakonom dozvoljeno do okončanja postupka¹⁰², mogućnosti umješača da poboljša procesni položaj tužitelja su u tom slučaju sužene. Naprimjer, ukoliko se umješač uključi na glavnu raspravu, nema mogućnost predlaganja dokaza koji se izvode, jer je to moguće učiniti najkasnije na pripremnom ročištu.

⁹⁵ ZZD BiH, čl. 16. st. 2.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Poput ograničene mogućnosti utjecaja na tok parnice, te mogućeg konflikta argumenata koje ističe sama stranka i onih koje ističe organizacija koja nastupa kao treća strana. Vidjeti: Topić, *Neiskorišteni potencijal*, str. 18 i 19.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Uzelac, “Postupak pred sudom”, str. 100.

¹⁰⁰ Prijedlog ZID ZZD-a, čl. 10.

¹⁰¹ Intervju sa Emirom Prcanovićem, 21. 5. 2016.

¹⁰² Ova mogućnost je otvorena tokom čitavog trajanja postupka, sve do pravomoćnosti presude, pa čak i u postupku povodom izjavljenih vanrednih pravnih lijekova. ZPP FBiH, čl. 369.

Čini se da prepreke koje se tiču nedostatka poticajnog okruženja za nevladine organizacije da pokrenu ili da se uključe u postupke od javnog interesa i dalje postoje.¹⁰³ Osim toga, NVO-i kao potencijalni umješači, imaju ograničene mogućnosti saznanja za postojeći antidiskriminacijski postupak i u pravilu ovisе o obavještenju zainteresiranog tužitelja. Okolnost da tužitelji najčešće kasno obavijeste potencijalne umješače o pokrenutom postupku, umanjuje spremnost nevladinih organizacija da se uključe u kasniju fazu postupka, zbog smanjene mogućnosti ojačavanja procesne pozicije tužitelja.¹⁰⁴

S druge strane, uvidom u relevantne predmete uočena je zabrinjavajuća praksa dozvoljavanja umješača na strani *tuženog* pod povoljnijim procesnim uslovima koji su inače rezervirani isključivo za tužitelja. U predmetu “dvije škole pod jednim krovom” u Srednjobosanskom kantonu, Općinski sud u Travniku je dozvolio Roditeljskom vijeću Srednje škole Vitez da se u poziciji umješača na strani tuženog uključi u postupak¹⁰⁵, iako ZZD regulira takvu mogućnost samo na strani tužitelja. Navedena odluka je obrazložena primjenom načela jednakosti stranaka u postupku, s obzirom na to da ZPP, kao *lex generalis*, dozvoljava uključivanje umješača na obje strane.¹⁰⁶ U tom slučaju, svaka stranka, a time i tužitelj, može osporiti umješaču pravo da sudjeluje u postupku, o čemu konačnu odluku donosi sud. Iako odredbom ZZD-a nije isključena mogućnost umješača na bilo kojoj procesnoj strani, ipak je predviđeno povoljnije rješenje za umješača na strani tužitelja – žrtve diskriminacije, na način da je dovoljan pristanak tužitelja za uključivanje umješača u parnicu, uz priznanje stranačke sposobnosti različitim oblicima organiziranja (tijelo, organizacija, ustanova, udruženje ili drugo lice) koja ne moraju nužno imati pravnu sposobnost. Ovaj povoljniji režim je, kao što potvrđuje i komparativna analiza¹⁰⁷, u pravilu rezerviran samo za tužitelja, kao slabiju stranu u postupku. Zbog toga bi primjenjivanje istih pravila i na tuženog, kao u navedenom primjeru, a pozivanjem na načelo ravnopravnosti stranaka, obespredmetilo zaštitu koju je zakonodavac *expressis verbis* rezervirao samo za tužitelja – žrtvu diskriminacije.

¹⁰³ Naprimjer, ukorijenjeni stavovi o izjednačenosti javnog i državnog interesa, usljed čega se zaštita javnog interesa po automatizmu smatra dužnošću državnog organa, nedostatak funkcionalne institucionalne saradnje između vladinog i nevladinog sektora radi zajedničkog djelovanja u javnom interesu, nedostatak odgovarajuće finansijske i tehničke podrške jačanju kapaciteta NVO. Topić, *Neiskorišteni potencijal*, str. 37.

¹⁰⁴ Intervju sa Emirom Prcanovićem, 21. 5. 2016.

¹⁰⁵ Vidjeti: Općinski sud u Travniku, presuda br. 51 0 P 054522 11 P, 3. 10. 2012. i presuda br. 51 0 P 054522 13 P 3, 4. 3. 2015.

¹⁰⁶ ZPP FBiH, čl. 369.

¹⁰⁷ Vidjeti: Uzelac, “Postupak pred sudom”, str. 100; Paula Poretti, “Antidiskriminacijsko zakonodavstvo i sudska praksa u RH – individualna i udružna antidiskriminacijska tužba kao (ne) djelotvorna sredstva za ostvarenje pravne zaštite”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 36, br. 2 (2015), str. 925.

2.3.4. Tok i dinamika postupka

2.3.4.1. Hitnost

Načelo hitnog postupanja je u parničnom postupku rezervirano za ograničen broj sporova, i to radnopravne sporove i sporove smetanja posjeda. Izričitom odredbom u ZZD-u zakonodavac je priključio antidiskriminacijske postupke ovoj odabranoj skupini.¹⁰⁸ Razlog za uvođenje principa hitnog rješavanja u ovim postupcima pronalazi se u vrijednosti zaštićenog prava u postupku zaštite od diskriminacije, budući da je riječ o pravima koja su prevashodno egzistencijalne prirode.¹⁰⁹ Može se reći da hitno postupanje u ovim postupcima zapravo predstavlja jedan od vidova udovoljavanja zahtjevu iz Evropske konvencije o ljudskim pravima za okončanjem postupaka u razumnom roku, kao segmentu prava na pravično suđenje.¹¹⁰

Iako zakon ne koristi formulaciju “u parničnom postupku”, nego određuje hitno postupanje suda i drugih tijela u postupku zaštite od diskriminacije, činjenica je da je ovo načelo integrirano u čl. 12. ZZD-a koji regulira posebne postupke pokrenute tužbom. Ipak, izolirana primjena načela hitnosti u parničnom postupku bi mogla ugroziti efikasnu i promptnu zaštitu ukoliko bi se izvršni postupak provodio svojim uobičajenim tokom. S istim argumentom bi se moglo tumačiti da je hitno postupanje rezervirano za one postupke u kojima se o diskriminaciji odlučuje kao o glavnom pitanju.

S obzirom na značajne zaostatke u rješavanju sudskih postupaka i pravilo o rješavanju prema redoslijedu evidentiranja predmeta, s pravom se ističe da hitnost treba tumačiti kao obavezu suda da antidiskriminacijskim predmetima da prednost u odnosu na druge postupke koji po zakonu nisu hitni.¹¹¹ Prioritetno rješavanje antidiskriminacijskih predmeta je prva faza u kojoj načelo hitnosti dolazi do izražaja. Potom je potrebno bez odlaganja poduzimati i provoditi radnje u toku samog postupka, prvostepenog i drugostepenog. U tom smislu je ZZD izričito ustanovio diskreciono pravo suda da odredi kraći paricioni rok (rok za ispunjenje radnje koja je naložena tuženom), kao i da u određenim slučajevima može odrediti da žalba na presudu ne zadržava njeno izvršenje, što znači da bi protekom paricionog roka takva presuda postala pravosnažna i izvršna.¹¹² Proširenje ovlaštenja suda u ovom segmentu ima za cilj spriječiti zlonamjernu

¹⁰⁸ Članom 12. stavom 2. propisuje se da su sud i druga tijela koja sprovode postupak dužna poduzimati radnje u postupku hitno, obezbjeđujući da sve tvrdnje o diskriminaciji budu što prije ispitane.

¹⁰⁹ Vehabović, Izmirlija i Kadribašić, *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije*, str. 103.

¹¹⁰ Kako je utvrđeno u sudskoj praksi ECtHR, zahtjevom za okončanjem postupaka u “razumnom roku” Konvencija zapravo potcrtava važnost upravljanja pravdom bez odlaganja koje može ugroziti njenu efektivnost i kredibilitet. Vidi: *Practical Guide to Article 6 – Right to a Fair Trial (Civil Limb)* (Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013), str. 50.

¹¹¹ Nezirović, “Postupci za zaštitu od diskriminacije”, str. 9.

¹¹² ZZD BiH, čl. 13. st. 3.

praksu tuženih da izjavljivanjem pravnih lijekova odugovlače postupak neopravdano, te lišavaju zainteresirano lice efikasne i blagovremene zaštite, čime bi se otklonile postojeće i spriječile nove štetne posljedice diskriminacije.¹¹³

Iako bi drugačije postupanje dovelo u pitanje svrsishodnost ovog načela, na osnovu dostupne sudske prakse može se zaključiti da sudovi generalno zanemaruju zahtjev za hitnim postupanjem, u odnosu na sve predstavljene faze.¹¹⁴ Predstavnici NVO "Vaša prava" procjenjuju da antidiskriminacijski postupci u prosjeku traju čak jednu i po, do dvije godine.¹¹⁵ Situacija se posljednjih godina, dakle, nije značajnije promijenila, imajući u vidu da je i prije nekoliko godina uočeno da se trajanje antidiskriminacijskih postupaka u principu kreće unutar prosjeka za okončanje redovnih postupaka u BiH, koji u prosjeku traju 781 dan, a istovremeno traju mnogo duže od, također hitnih, radnopravnih postupaka, koji u prosjeku traju 313 dana.¹¹⁶ U tom smislu, primjetna su značajna osciliranja u dužini postupaka, pa iako postoje sudovi koji relativno ažurno rješavaju antidiskriminacijske predmete, u drugim slučajevima diskriminirana osoba mora čekati i do četiri – pet godina kako bi dospjela do faze izvršenja konačne sudske odluke.¹¹⁷ Naprimjer u jednom predmetu koji se povodom tužbe NVO "Vaša prava" vodi pred Sudom u Goraždu nekoliko puta zaredom se odgađa ročište za glavnu raspravu, bez ikakvog obrazloženja. Punomoćnici tužitelja samo dobiju dopis kojim se obavještavaju da se zakazano ročište odgađa, bez ikakve naznake o

¹¹³ Nezirović, "Postupci za zaštitu od diskriminacije", str. 11.

¹¹⁴ Kao pozitivan primjer može se navesti presuda Općinskog suda u Mostaru u predmetu segregacije djece u školama na etničkoj osnovi, u kojoj je sud iskoristio svoje diskreciono pravo i u pouci o pravnom lijeku naglasio da žalba nema suspenzivno dejstvo.

¹¹⁵ Gruba procjena se odnosi na postupak pred redovnim sudovima, dakle uključujući postupak po žalbi i reviziji.

¹¹⁶ Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, str. 35.

¹¹⁷ Tako naprimjer, u predmetu koji je započet pred Općinskim sudom u Sarajevu, broj: 65 0 P 160669 10 P, tužba je podnesena 20. 9. 2010. godine, odbijajuća presuda prvostepenog suda je donesena tek 16. 11. 2012. godine, a odluka Kantonalnog suda kojom se žalba tužitelja djelimično uvažava je donesena 29. 8. 2013. godine. Još drastičniji primjer je postupak u predmetu "Dvije škole pod jednim krovom" u Srednjobosanskom kantonu broj: 51 0 P 054522 11 P, u kojem je tužba podnesena 19. 10. 2011. godine. Odlukom prvostepenog suda od 30. 10. 2012. godine odbijen je tužbeni zahtjev zbog nedostatka aktivne legitimacije NVO "Vaša prava". Povodom izjavljene žalbe tužitelja, drugostepeni sud je dana 29. 3. 2013. godine ukinuo prvostepenu odluku i predmet vratio na ponovni postupak. U ponovljenom postupku, Općinski sud Travnik je dana 8. 10. 2013. godine odbacio tužbu kao neblagovremenu, a Kantonalni sud u Novom Travniku je rješenjem od 20. 6. 2014, godine ukinuo ovakvu odluku prvostepenog suda i vratio predmet na ponovni postupak. U drugom ponovljenom postupku prvostepeni sud 4. 3. 2015. godine donosi odbijajuću presudu, zbog čega će navedeni predmet svoj epilog dobiti pred Vrhovnim sudom FBiH povodom izjavljene revizije. Još jedan primjer povrede načela hitnosti je vidljiv u slučaju Janja Martina Katović, broj: 68 0 P 017561 11 P. Tužba je podnesena 5. 5. 2011. godine, a prvostepena odluka kojom je usvojen tužbeni zahtjev je donesena 7. 12. 2011. godine. Povodom žalbe tuženog dana 24. 1. 2013. godine je donesena drugostepena odluka kojom je tužba odbijena. Na odluku drugostepenog suda je izjavljena revizija povodom koje je donesena odluka o usvajanju revizije dana 17. 7. 2014. godine, kojom se obje nižestepene odluke preinačavaju tako da se tužbeni zahtjev odbija u cijelosti.

datumu održavanja nastavka ročišta. Ovo je eklatantan primjer povrede pravila parničnog postupka koja se tiču mogućnosti odgađanja ročišta, a što u konačnici može demotivirati tužitelja da nastavi sa postupkom.¹¹⁸ Treba imati u vidu i to da sve vrijeme trajanja postupka osoba može i dalje biti izložena diskriminatornom postupanju, pa se i u ovom kontekstu nameće pitanje da li je ovako spora pravda uopće pravda.

Poređenja radi, Ustavni sud je u jednom predmetu zaključio da postoji povreda prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. EKLJP u odnosu na pravo na donošenje odluke u razumnom roku u situaciji kada prvostepena odluka nije donesena nakon godine i devet mjeseci, i to u postupku koji je hitne prirode, u kojem se odlučuje o ličnom statusu i koji je od izuzetne važnosti za apelanta.¹¹⁹ ECtHR je prilikom procjene poštivanja standarda "razumnog roka" zaključio da treba uzeti u obzir više faktora, kao što su složenost slučaja, ponašanje podnosioca zahtjeva, ponašanje sudskih i upravnih organa države, kao i značaj pitanja o kojem se odlučuje za aplikanta.¹²⁰ Utoliko, antidiskriminacijski postupci, koji u sebi nose potencijal ugrožavanja javnog interesa, dodatno pooštavaju standard razumnog roka u ovom kontekstu.

Zbog toga se, s obzirom na dostupne podatke, može sa sigurnošću zaključiti da načelo hitnog postupanja nije dosljedno ispoštovano prilikom vođenja antidiskriminacijskih parničnih postupaka, čime se ugrožava čitav sistem sudske zaštite u ovim slučajevima. Stoga je pohvalno što je usvojenim ZID ZZD-om načelo hitnosti prošireno na sve postupke u kojima se ispituju tvrdnje o počinjenoj diskriminaciji, uz izričito propisivanje obaveze za sud i druga tijela da poduzmu sve neophodne mjere kako bi se antidiskriminacijski postupci proveli hitno i okončali u najkraćem mogućem roku.¹²¹

2.3.4.2. Privremene mjere

Privremene mjere predstavljaju zapravo mjere obezbjeđenja, ali kao izuzetak od pravila da se mjera obezbjeđenja ne može odrediti ako protivniku obezbjeđenja nije data mogućnost da se izjasni o prijedlogu.¹²² Privremena mjera se, dakle, određuje bez prethodnog obavještanja i saslušavanja protivnika obezbjeđenja i u pravilu se određuje na prijedlog stranke.¹²³ Institut privremenih mjera je inače predviđen za situacije kada se uprkos kratkim sudskim rokovima određene

¹¹⁸ Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, str. 35.

¹¹⁹ Radi se o predmetu: Ustavni sud BiH, Odluka br. AP 1859/11, 13. 6. 2012.

¹²⁰ Tako naprimjer: European Court of Human Rights (ECtHR), *Buchholz v. the Federal Republic of Germany*, 6. 5. 1981, para. 49.

¹²¹ Vidjeti čl. 5. ZID ZZD-a.

¹²² ZPP FBiH, čl. 278. u vezi sa čl. 277.

¹²³ Izuzetak su situacije kada se mjera, u skladu sa zakonom, može odrediti po službenoj dužnosti.

radnje u postupku ne mogu okončati dovoljno brzo, kako bi se tužitelju pružila zbilja djelotvorna sudska zaštita.¹²⁴

U antidiskriminacijskim postupcima se, vodeći računa o urgentnom karakteru zaštite, na odgovarajući način primjenjuju odredbe ZPP-a o privremenim mjerama. Pri tome, zakon izričito naglašava da je određivanje privremenih mjera moguće u postojećim postupcima kada se o diskriminaciji odlučuje kao incidentalnom pitanju, a svakako onda kada se o diskriminaciji odlučuje kao glavnom pitanju.¹²⁵ Režim privremenih mjera osiguranja ipak nije bio prilagođen specifičnim antidiskriminacijskim parnicama, te se na ovaj način samo skretala pažnja na opciju korištenja ovog vida zaštite.¹²⁶ Primjena općih pravila parničnog postupka o određivanju privremenih mjera nije odražavala specifičnu prirodu antidiskriminacijskih postupaka, jer predviđanje općeg režima koji inače vrijedi za privremene mjere, zapravo znači strožiji režim i teže uslove za određivanje privremenih mjera u ovim postupcima.¹²⁷ Tako je naprimjer, u nedostatku izričitog zakonskog normiranja ovog pitanja, poznat primjer u kojem je Općinski sud u Sarajevu o prijedlogu za određivanje mjere osiguranja u postupku zaštite od diskriminacije odlučio tek nakon dva i po mjeseca, što je i Ustavni sud BiH ocijenio kao ažurno postupanje, iako je time očigledno obesmišljena njihova svrha.¹²⁸

ZID ZZD-a mijenja član 14. kako bi se naziv i sadržaj ovog člana (privremene mjere zaštite) uskladili sa usvojenom terminologijom građanskog procesnog prava, odnosno odredbama zakona o parničnim postupcima u BiH koji definiraju "sudsku mjeru odnosno privremenu mjeru obezbjeđenja"¹²⁹ Po uzoru na rješenje iz "Zakona o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske"¹³⁰, uvažene su ranije preporuke¹³¹, te je uvedena odredba da se mjera obezbjeđenja može odrediti ako predlagatelj učini vjerovatnim da je povrijeđeno pravo na jednako postupanje, odnosno da je određivanje mjere obezbjeđenja potrebno radi otklanjanja opasnosti od teške povrede prava na jednako postupanje, nenadoknadle štete

¹²⁴ *Sudske mjere obezbjeđenja, Modul 5 (Građanska oblast)* (Sarajevo: Visoko sudsko i tužilačko vijeće; Centar za edukaciju sudija i tužilaca FBiH i RS, 2006), str. 53.

¹²⁵ Prema čl. 14. ZZD BiH, sud može u postupcima iz čl. 11. i 12. ovog zakona odrediti privremenu mjeru shodno pravilima zakona o parničnom postupku koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini.

¹²⁶ Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, str. 32.

¹²⁷ Ukoliko uzmemo u obzir pretpostavke za određivanje privremenih mjera, i to da se učini vjerovatnim postojanje potraživanja ili prava i uvjet postojanja opasnosti da bi bez takve mjere protivnik osiguranja mogao spriječiti ili znatno otežati ostvarenje potraživanja, posebno time što će svoju imovinu otuđiti, prikriti, opteretiti ili na drugi način njom raspolagati, odnosno promijeniti postojeće stanje stvari ili na neki drugi način štetno utjecati na prava predlagača osiguranja, jasno je da se ne uvažava posebna ranjivost žrtava diskriminacije.

¹²⁸ Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, str. 32.

¹²⁹ Sarajevski otvoreni centar i Agencija za ravnopravnost spolova BiH, *Ka efikasnoj zaštiti od diskriminacije: Prijedlog za izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije BiH*, str. 27.

¹³⁰ "Zakona o suzbijanju diskriminacije R Hrvatske", čl. 19.

¹³¹ Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, str. 57.

ili sprečavanje nasilja.¹³² U tom smislu, može se zaključiti da je posljednjim izmjenama i dopunama ZZD-a i u ovom dijelu značajno unaprijeđen, iako i dalje nedostaje eksplicitno određivanje vremenskog roka unutar kojeg bi postupajući sud trebao odlučiti o zahtjevu za mjerom obezbjeđenja.

2.3.4.3. Specifičnosti dokaznog postupka

U parničnom postupku, koji počiva na stranačkoj autonomiji, stranke su dužne iznijeti sve činjenice na kojima zasnivaju svoje zahtjeve i izvoditi dokaze kojima se utvrđuju te činjenice.¹³³ Okosnica dokaznog postupka koji teret stavlja na stranu koja iznosi određenu tvrdnju bi bila rizična u antidiskriminacijskim postupcima, prvenstveno zbog okolnosti da zaštitu obično traži slabija strana, koja ima ograničene mogućnosti pribavljanja relevantnih dokaza. Zbog toga bi mnogi pojedinačni zahtjevi bili neuspješni, jer bi objektivno nejednako postupanje bilo dokazivo, ali ne i (subjektivna) motivacija, dakle okolnost da se prema nekome nejednako postupalo upravo zbog određenog statusa ili određene karakteristike.¹³⁴

ECtHR je povodom belgijskih jezičkih manjina prvi put ponudio tumačenje opće zabrane diskriminacije sadržane u čl. 14. EKLJP.¹³⁵ Budući da se radilo o prvom predmetu te vrste, ECtHR je dobio priliku da postavi odrednice diskriminacije. Vremenom su ove odrednice proširivane i dorađivane, tako da danas možemo govoriti o razvijenoj metodologiji u vidu tzv. testa diskriminacije.¹³⁶ Utvrđivanje diskriminatornog ponašanja podrazumijeva davanje odgovora na niz sukcesivnih pitanja: Da li tužba zbog diskriminacije spada u oblast zaštićenog prava? Postoji li razlika u tretmanu? Da li se podnositelj zahtjeva nalazi u analognim situacijama u odnosu na drugu grupu? Da li postoji objektivno i razumno opravdanje za različit tretman? Da li je različit tretman uslovljen težnjom ka ostvarenju legitimnog cilja? Da li su sredstva koja su pritom primijenjena razumno srazmjerna legitimnom cilju? Da li razlika u tretmanu premašuje unutrašnje polje slobodne procjene države?

Test diskriminacije može poslužiti kao osnova za analizu tereta dokazivanja u antidiskriminacijskim parnicama. Najprije, pravilno primjenjivanje testa diskriminacije je veoma važno prilikom sačinjavanja tužbe za zaštitu od diskriminacije. U tužiteljevom je interesu da kroz predstavljanje svog slučaja ukaže na ispunjenost pojedinih pretpostavki za utvrđivanje diskriminatornog ponašanja. Vrijedi naglasiti da je na tužitelju u antidiskriminacijskim parnicama obaveza da potkrijepi navode o kršenju zabrane diskriminacije, što može biti

¹³² Prijedlog ZID ZZD-a, čl. 8.

¹³³ ZPP FBiH, čl. 7.

¹³⁴ Vidjeti: *Praktični uvod u evropske standarde protiv diskriminacije*, str. 55.

¹³⁵ European Court of Human Rights (ECtHR), *Belgian Linguistics Case*, 23. 7. 1968.

¹³⁶ Tako: European Court of Human Rights (ECtHR), *Rasmussen v. Denmark*, 28. 11. 1984.

struktuirano kao davanje odgovora na predstavljena pitanja iz testa, do dijela koji se tiče eventualnog objektivnog i razumnog opravdanja za različito postupanje.

U evropskom antidiskriminacijskom pravu dokaz nejednakog postupanja olakšan je podijeljenim teretom dokazivanja. U skladu s tim podnositelj zahtjeva mora dokazati samo da se prema njemu nejednako postupalo, iz čega proizilazi zaključak da bi se moglo raditi o diskriminaciji. Nakon toga njegov protivnik u postupku ima zadatak dokazati da se faktički ne radi o diskriminaciji.¹³⁷

Domaće zakonodavstvo je inspirirano evropskim rješenjima, zbog čega je ZZD, imajući u vidu teškoće dokazivanja da je nejednakost u postupanju motivirana nekom od nedopuštenih osnova diskriminacije, odstupio od standardnog shvatanja tereta dokazivanja. Prema članu 15. ZZD-a žrtva eventualne diskriminacije nije dužna dokazati diskriminaciju sa stepenom sigurnosti, već je dovoljno da učini vjerovatnim da je do diskriminacije došlo.¹³⁸ Kad diskriminirano lice pred sudom ili drugim nadležnim tijelom iznese, odnosno utvrdi činjenice na temelju kojih se može pretpostaviti da je došlo do neposredne ili posredne diskriminacije, tuženi mora dokazati da nije prekršeno načelo jednakog postupanja u predmetu rasprave. Dakle, dokazni postupak se provodi u dva stepena. Najprije, tužitelj navodi, odnosno utvrđuje činjenice na temelju kojih se može pretpostaviti diskriminacija, a potom tuženi, u drugom stepenu, dokazuje da nije bilo diskriminacije.

U prvoj fazi dokazivanja, tužilac zapravo treba najprije da navede, odnosno utvrdi bitne činjenice, što predstavlja potpuni dokaz. Potom je potrebno da se na temelju tako utvrđenih činjenica može pretpostaviti da je došlo do nejednakog postupanja (tzv. prima facie dokaz), a što u odnosu na činjenice predstavlja smanjen stepen dokazanosti. Naprimjer, potpuni dokaz o činjenicama obuhvata navođenje i dokazivanje različitog postupanja (potpuni dokaz o postupanju/ propuštanju postupanja i lične pogođenosti postupanjem), nepovoljnijeg položaja, postojanja jednog od zabranjenih osnova (naprimjer, da pripada određenoj rasi). Olakšani dokaz predstavlja činjenje vjerovatnim da je nepovoljno postupanje zasnovano na jednom od zabranjenih osnova.¹³⁹ Ukoliko u tome uspije, u drugoj fazi postupka dokazivanja tuženi je dužan da pruži potpuni dokaz o protivnom, dakle ne samo protivdokaz. To će učiniti dokazivanjem drugačijeg činjeničnog stanja, legitimnog cilja koji ne leži u zabranjenom osnovu i, dodatno, proporcionalnosti. Predstavljeno rješenje o teretu dokazivanja se prema izričitoj formulaciji čl. 15. ZZD-a odnosi na posebne antidiskriminacijske postupke iz čl. 12. ZZD-a. Međutim, po mišljenju sudije Vrhovnog suda Federacije BiH, takvo

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Nezirović, "Postupci za zaštitu od diskriminacije", str. 14.

¹³⁹ Vidjeti više: Zlatan Meškić, "Teret dokazivanja prema Zakonu o zabrani diskriminacije BiH u svjetlu njemačkog i evropskog prava", *Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, br. 14 (2016), str. 363 i dalje.

pravilo treba tumačiti u duhu zakona i primjenjivati i u drugim postupcima, u kojima se postojanje diskriminacije pojavi kao preudicijelno pitanje.¹⁴⁰

ZZD je predvidio da se zakonske mjere i radnje neće smatrati diskriminatornim kada se svode na nepovoljno razlikovanje ili različito postupanje ako su zasnovane na objektivnom i razumnom opravdanju.¹⁴¹ Nije potrebno dokazivati subjektivnu namjeru diskriminacije. Za podnositelje zahtjeva koji iznose da su bili izloženi diskriminaciji postoje i druga olakšanja kod dokazivanja. To vrijedi posebice za subjektivne namjere neke osobe, koje se teško mogu dokazati, a zapravo se ni ne trebaju dokazivati, jednako kao i razumno prilagođavanje.¹⁴²

Statistika kod dokazivanja diskriminacije ima posebnu ulogu. Ukoliko statistike potvrđuju da je određena grupa osoba nekom mjerom bila pogođena znatno više nego druge grupe osoba, time se “čini vjerovatnim” da se radilo o diskriminaciji.¹⁴³ Statistički podaci međutim, iako vrlo korisni, neće uvijek biti dostupni diskriminiranim osobama, naročito u slučajevima indirektno diskriminacije.

Uprkos navedenim principima, u bosanskohercegovačkom pravosuđu i dalje je primjetno pogrešno razumijevanje i tumačenje pravila o prebacivanju tereta dokazivanja, karakterističnog za antidiskriminacijsko pravo, iako ima i primjera dobre prakse.¹⁴⁴ Osim tereta dokazivanja, i pojedini drugi aspekti antidiskriminacijskog postupka su se pokazali problematičnim u praksi,

¹⁴⁰ Intervju sa Goranom Nezirovićem, 27. 5. 2016.

¹⁴¹ ZZD BiH, čl. 5.

¹⁴² *Praktični uvod u evropske standarde protiv diskriminacije*, str. 154.

¹⁴³ Primjer za to je predmet Schönheit gdje se žena zaposlena na skraćeno radno vrijeme žalila na diskriminaciju na temelju spola. Pozadina je bila ta da su zaposlenici koji su radili skraćeno razmjerno svome radu (dakle, kad se on dovede u korelaciju sa odrađenim radnim satima) stjecali manje mirovine od zaposlenika na puno radno vrijeme. Budući da to nije ovisilo o spolu zaposlenika sa skraćenim radnim vremenom, radilo se o mjeri koja se na prvi pogled činila neutralnom. Međutim, iz statistika je proizišlo da su 87,9 % osoba zaposlenih na skraćeno radno vrijeme upravo žene. To je Evropskom sudu pravde bio dovoljan dokaz da se radi o indirektnoj diskriminaciji na temelju spola. U takvim je slučajevima presudno da se statistikama potvrdi da je određena grupa posebno pogođena takvom mjerom. A to je u situacijama ove vrste uvijek slučaj kada je procentualni udio veći od 80%. Ibid., str. 153 i dalje.

¹⁴⁴ U obrazloženju presude Općinskog suda u Livnu broj 68 0 P 027348 14 P2 od 2. 4. 2015. godine navodi se da “kako tuženik u konkretnom slučaju nije ponudio dokaze da je MUP Livno... vodio računa da se prijemom novih namještenika u radni odnos osigura proporcionalna zastupljenost konstitutivnih naroda, to je udovoljeno tužbenom zahtjevu”, te je utvrđeno da je došlo do povrede prava na jednako postupanje. U presudi Općinskog suda u Goraždu, broj 45 0 P 021025 12 P 2 od 1. 2. 2013. godine, sud navodi da “...nije dokazano da je tuženi počinio radnju diskriminacije”, pa se čak u nastavku obrazloženja citiraju odgovarajući članovi Zakona o parničnom postupku, iako u odnosu na dokazivanje ZZD kao *lex specialis* ima prioritet u primjeni. S druge strane, pojedini sudovi pokazuju, makar načelno, uvažavanje specifičnih pravila o teretu dokazivanja prema ZZD-u, a kao primjer može poslužiti presuda Općinskog suda u Tuzli broj 32 0 Rs 118680 13 Rs 2 od 11. 7. 2013. godine, kojom je odbijen tužbeni zahtjev za utvrđenje povrede prava na jednako postupanje, ali je u obrazloženju presude ukazano da “tužitelji svoje navode o diskriminaciji nisu učinili vjerovatnim, da bi se teret dokazivanja prebacio na tuženog”. Uporedi Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, str. 41.

poput instituta komparatora. Naprimjer, u spomenutom slučaju časne sestre Janje Martine Katović, tužba je podnesena Općinskom sudu u Livnu, koji je diskriminaciju prepoznao i naložio da se potvrdi njeno imenovanje za direktoricu obdaništa. Kantonalni sud u Livnu je prvostepenu presudu potvrdio. Međutim, u julu 2014. godine, po reviziji tužene Općine Glamoč, Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine je donio prilično zbnunjuću presudu.¹⁴⁵ Naime, po mišljenju Vrhovnog suda, ukoliko se samo jedno lice prijavi na konkurs za radno mjesto, i ako to lice, bez obzira na kvalifikacije i njihovu superiornost, ne bude zaposleno zbog svoje vjerske pripadnosti, takvo lice, ipak, ne može biti diskriminirano. Ova presuda uspostavlja opasan presedan, koji otvara prostor poslodavcima da otvoreno diskriminiraju ukoliko pred sobom imaju samo jednog kandidata ili čak nekoliko kandidata koji imaju zajedničku ključnu karakteristiku, na osnovu koje ih se diskriminira. Tako poslodavci mogu otvoreno kazati da neće zapošljavati redovnice, Rome ili žene, ukoliko su se samo takvi kandidati prijavili, jer ih sud neće imati s čim uporediti.¹⁴⁶ Očigledno je da je Vrhovni sud u ovom predmetu u cijelosti zanemario mogućnost korištenja hipotetičkog komparatora.

Dodatno, sudovi često ne poklanjaju dovoljnu vjeru i potrebnu pažnju preporukama Institucije ombudsmena.¹⁴⁷ S jedne strane, tačno je da preporuke ove institucije nisu pravno obavezujuće, ali s druge strane, umanjuje se praktični značaj pokretanja postupka pred Institucijom ombudsmena onda kada sudovi prilikom obrazlaganja odluke samo konstatiraju da nisu uzeli kao dokazanu diskriminaciju povodom koje je izdata preporuka, bez ikakvog detaljnijeg pojašnjenja. Uvažavajući autoritet preporuka Institucije ombudsmena, te funkciju i ekspertizu navedene državne institucije, zabrinjavajući je nedostatak detaljnog obrazloženja odluke suda kada isti ne uvaži preporuku Institucije ombudsmena.¹⁴⁸ Stoga je ZID ZZD-om predviđeno da kada sud razmatra predmet u kojem je Institucija ombudsmena već donijela preporuku, koju stranka u postupku koristi kao dokaz, sud je dužan u skladu s pravilima postupka, razmotriti datu preporuku.¹⁴⁹ Iako je pohvalno što je usvojenim izmjenama i dopunama propisana obaveza suda da razmotri preporuku Institucije ombudsmena, nisu uvažene prethodno formulirane sugestije da se u ovom slučaju sud obaveže da u slučaju odstupanja od preporuke izradi posebno, jasno i detaljno obrazloženje. Takvim rješenjem, koje je poznato i u komparativnoj

¹⁴⁵ Vrhovni sud FBiH, Presuda br. 68 0 P 017561 13 Rev, 17. 7. 2014.

¹⁴⁶ Tako: Aleksandra Ivanković-Tamamović, *Pogrešna logika dokazivanja u antidiskriminacionim predmetima: Slučaj Vrhovnog suda Federacije BiH* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2014), str. 2 i dalje.

¹⁴⁷ Tako naprimjer, u predmetu koji se vodio pred Općinskim sudom Tuzla, broj: 32 0 Rs 118680 13 Rs2 od 11. 7. 2013. godine, odbijen je tužbeni zahtjev za utvrđenjem diskriminacije kao neosnovan. Jedno od izvedenih dokaznih sredstava je bilo očitovanje/preporuka Institucije ombudsmena BiH, ali u obrazloženju se kratko navodi da "ostale provedene dokaze sud nije posebno obrazlagao, obzirom da nisu od posebnog uticaja na drugačiju odluku suda".

¹⁴⁸ Intervju sa Emirom Prcanovićem, 16. 5. 2016.

¹⁴⁹ Prijedlog ZID ZZD-a, čl. 9.

praksi, naprimjer u Austriji i Holandiji, postigla bi se bolja harmonizacija postupka pred Institucijom ombudsmena i onog pred sudom, te dodatno osnažio autoritet Institucije ombudsmena za ljudska prava.¹⁵⁰

2.3.4.4. Troškovi postupka i (ne)dostupnost pravne pomoći

Nedovoljan broj službi besplatne pravne pomoći stvara praktične poteškoće neukim strankama koje zbog nepreciznosti i pogrešno formuliranih tužbenih zahtjeva trpe štetu u postupcima, pa u konačnici ne uspijevaju sa eliminiranjem diskriminatorne prakse. Dodatno, čak i nakon uspješnog okončanja parničnog postupka, izvršenje presuda često biva kompleksan i dugotrajan proces. Ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć i pristup sudu bez diskriminacije je još uvijek fragmentarno uređeno na prostoru Bosne i Hercegovine. Državni (okvirni) zakon o besplatnoj pomoći ne postoji, iako je Ministarstvo pravde BiH prijedlog zakona nekoliko puta uputilo na razmatranje u Parlamentarnu skupštinu BiH.¹⁵¹

Zakoni koji reguliraju pružanje besplatne pravne pomoći doneseni su u Republici Srpskoj, Brčko distriktu Bosne i Hercegovine i nekoliko kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine (Sarajevski, Zeničko-dobojski i Tuzlanski).¹⁵² U FBiH je za pružanje besplatne pravne pomoći predviđena nadležnost kantonalnih zavoda za besplatnu pravnu pomoć.¹⁵³ Pravo na besplatnu pravnu pomoć u pravilu ostvaruje lice lošeg imovinskog stanja, kada to utvrdi nadležni organ. Licem lošeg imovinskog stanja smatra se lice koje, prema svom općem imovinskom stanju i stanju članova svog porodičnog domaćinstva, nema sredstava da plati punomoćnika i/ili radnje punomoćnika, te troškove postupka bez štete za nužno izdržavanje sebe i članova svog porodičnog domaćinstva.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Vidjeti: "Preporuke za unapređenje Zakona o zabrani diskriminacije", str. 3.

¹⁵¹ *Izveštaj Mreže pravde u Bosni i Hercegovini za Drugi univerzalni periodični pregled o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini*, str. 4. Vijeće ministara BiH je dana 27. 6. 2016. godine uputilo Parlamentarnoj skupštini BiH posljednji Prijedlog zakona o pružanju besplatne pravne pomoći.

¹⁵² Topić, *Neiskorišteni potencijal*, str. 13.

¹⁵³ Kantonalni zavodi za pravnu pomoć su samostalne kantonalne ustanove s utvrđenim sjedištem koje su nadležne da pružaju pravnu pomoć licima lošeg imovinskog stanja na teritoriji kantona, u skladu s odgovarajućim zakonima, koji se usvajaju na kantonalnom nivou. Primjera radi, vidi čl. 19. "Zakona o kantonalnim ministarstvima i drugim tijelima kantonalne uprave Zeničko-dobojskog kantona", *Službene novine Zeničko-dobojskog kantona* 13/08, 13/08, 3/10 i 6/12.

¹⁵⁴ Uslovi za uživanje prava na besplatnu pravnu pomoć su regulirani, također kantonalnim, zakonima o besplatnoj pravnoj pomoći. Tako naprimjer, prema čl. 25. "Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći ZDK", (*Službene novine ZDK* 1/14), licem lošeg imovinskog stanja, koje ima pravo na besplatnu pravnu pomoć, smatra se lice čiji mjesečni prihod i ukupan mjesečni prihod članova njegovog porodičnog domaćinstva ne prelazi iznos od 30% prosječne isplaćene mjesečne neto plaće zaposlenih u Zeničko-dobojskom kantonu, u prethodnoj kalendarskoj godini za jednog člana, i po 10% za svakog narednog člana njegovog porodičnog domaćinstva, a nema nekretnine i/ili drugu imovinu koja može biti predmet izvršenja po Zakonu o izvršnom postupku koji se primjenjuje u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Zbog ovako rigoroznih uslova za utvrđivanje “lošeg imovnog stanja” kojima se ocjenjuje samo prihodovna strana, bez uzimanja u obzir eventualnih rashoda, velik broj osoba koje *de facto* ne mogu podmiriti troškove postupka niti angažirati advokata (u slučaju da traži predujam troškova) do konačne odluke, ipak se neće smatrati osobama lošeg imovnog statusa i besplatna pravna pomoć će im biti uskraćena.

Pravna pomoć se može dobiti od malobrojnih nevladinih organizacija specijaliziranih za zaštitu ljudskih prava, vladinih tijela za pružanje pravne pomoći, kao i od tijela za zaštitu jednakosti, odnosno Institucije ombudsmena. Pored obaveze plaćanja naknade advokatima za troškove pružanja pravnih usluga, dodatni teret predstavlja činjenica da se u parničnom postupku primjenjuje princip prema kojem stranka koja izgubi spor snosi, srazmjerno postignutom uspjehu u sporu, neophodne troškove postupka druge strane.¹⁵⁵ U slučaju pokretanja sudskog postupka, pojedinac je u Bosni i Hercegovini, kao osoba u čijem se interesu poduzimaju radnje u postupku, također obavezan na plaćanje takse na tužbu, odluke suda, prijedloga za izvršenje, kao i na snošenje troškova vještačenja. Iz NVO “Vaša prava” ukazuju na problematičnu praksu pojedinih sudova koji tek po prijemu dokaza o plaćanju sudske takse poduzimaju daljnje radnje, što doprinosi odugovlačenju postupka, a nerijetko i odustajanju žrtava diskriminacije od njegovog daljnjeg vođenja.¹⁵⁶ Pored toga, predstavnik ove organizacije upozorava i na opasnost primjene zakonskog rješenja koje podrazumijeva vraćanje podneska zbog neplaćanja sudske takse – u tom slučaju se smatra da on nije ni podnesen, što za stranku može značiti nastupanje zastarnih rokova za traženje zaštite od diskriminacije.¹⁵⁷

Ipak, teret snošenja sudskih troškova drastično se povećava onda kada se postupak vodi čak i do treće instance (Vrhovnog suda), što je najčešće slučaj bez obzira na to koja strana izjavljuje pravne lijekove. Ne iznenađuje stoga što nesavjesni tuženi zlonamjerno izjavljuju pravne lijekove, s namjerom da odugovlače postupak i time stvore pritisak usmjeren ili na povlačenje tužitelja ili na sklapanje (van)sudske nagodbe. Okolnost da postupci traju u prosjeku nekoliko godina dovodi do toga da troškovi postupka značajno premašuju vrijednost spora.¹⁵⁸ Time su brojne diskriminirane osobe destimulirane od pokretanja sudskog postupka. Usvojenim ZID ZZD-om propuštena je prilika za oslobađanjem tužitelja obaveze plaćanja takozvanih troškova prethodnog postupka (taksa na tužbu i presudu, predujam troškova izvođenja pojedinih

¹⁵⁵ ZPP FBiH, čl. 386. “Zakon o parničnom postupku Republike Srpske”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 58/03, 85/03, 74/05, 63/07 i 49/09, čl. 386. “Zakon o parničnom postupku Brčko distrikta BiH”, *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* 5/00, 1/01 i 6/02, 8/09 i 52/10, čl. 119.

¹⁵⁶ Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, str. 19.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Tako naprimjer, poznati su slučajevi u kojima je vrijednost spora procijenjena na 5.000,00 KM, a troškovi postupka, tačnije advokatske tarife, su iznosile čak i do 10.000,00 KM. Intervju sa Emirom Prcanovićem, 21. 5. 2016.

dokaznih sredstava itd), uprkos prethodno formuliranim preporukama¹⁵⁹ na tragu rješenja u državama iz regiona¹⁶⁰.

2.3.5. Sistem pravnih lijekova

U sistemu pravnih lijekova razlikujemo tzv. redovne (žalba) i vanredne pravne lijekove (revizija i zahtjev/prijedlog za ponavljanje postupka). U odnosu na izjavljenu žalbu, postoji zakonska mogućnost da sud odredi nesuspendivno dejstvo žalbe, i tada je tuženi naloženu radnju dužan izvršiti odmah, bez obzira na to što o njegovoj žalbi tek treba odlučiti drugostepeni sud. Oduzimanje suspendivnog djelovanja žalbe ima za cilj da odvrati tuženog od korištenja pravnog lijeka samo radi odugovlačenja postupka, kao i da se posljedice diskriminacije utvrđene u prvostepenoj presudi odmah eliminiraju. Propisivanjem nesuspendivnosti žalbe eliminira se kontinuirana diskriminacija koju je utvrdio prvostepeni sud i na taj način se žrtvi diskriminacije pruža “brza pravda” tako što se sprečavaju dalje štetne posljedice i otklanja mogućnost da te posljedice protekom vremena postanu još teže. Ipak, sudovi ne koriste često ovu mogućnost¹⁶¹, a čak i kada se na to odluče, takva odluka nije obuhvaćena izrekom/dispozitivom, nego je sadržana u pouci o pravnom lijeku, usljed čega ne postaje obavezujuća.¹⁶²

Što se tiče vanrednih pravnih lijekova, od naročitog je značaja revizija, za koju je odredbom člana 13. stav 2. ZZD-a izričito propisano da je u antidiskriminacijskim postupcima uvijek dopuštena, što znači da ne mora biti ispunjen uslov imovinskog cenzusa. Ovakvo rješenje izražava volju zakonodavca da se kroz reviziju u svim antidiskriminacijskim postupcima omogući ujednačavanje primjene prava i osiguranje ravnopravnosti građana/ki pred zakonom. Rok za podnošenje zahtjeva za reviziju je tri mjeseca od dana uručenja drugostepene presude¹⁶³, s tim da ostaje rješenje da stranke mogu izjaviti reviziju samo putem advokata¹⁶⁴, čime se nastoji profesionalizirati postupak po vanrednim pravnim lijekovima. Takvo rješenje treba u konačnici da dovede i do rasterećenja vrhovnih sudova, kako bi se oni mogli intenzivnije posvetiti predmetima koji ispunjavaju procesne pretpostavke za odlučivanje o meritumu.

¹⁵⁹ Vidjeti: Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, str. 56; “Preporuke za unapređenje Zakona o zabrani diskriminacije”, str. 2.

¹⁶⁰ Tako naprimjer, Zakonom o ravnopravnosti polova Republike Srbije je predviđeno da je, u postupku u parnicama za ostvarivanje građanskopravne zaštite zbog diskriminacije po osnovu spola, tužilac oslobođen prethodnog plaćanja troškova postupka, koji se isplaćuju iz sredstava suda.

¹⁶¹ Prema saznanjima sudije Vrhovnog suda Federacije BiH, nisu uočeni predmeti po reviziji u kojima su nižestepeni sudovi iskoristili ovu zakonsku mogućnost. Intervju sa Goranom Nezirovićem, 27. 5. 2016.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ ZZD, čl. 13. st. 4.

¹⁶⁴ ZPP FBiH, čl. 301. b.

No, u praksi se i u ovom segmentu pojavljuju značajni problemi. Ponekad sudovi polaze od općih pravila parničnog postupka, koji predviđa kraći rok za izjavljivanje revizije, pa se čak dešavalo da odbace reviziju kao neblagovremenu, premda je povodom žalbe takva nepravilnost otklonjena.¹⁶⁵ Inače, ovakav privilegovani režim za izjavljivanje revizije je dostupan za obje stranke, jer se zakonodavac vjerovatno rukovodio društvenim i pravnim značajem koji imaju antidiskriminacijski postupci. Kao što je već navedeno, odluke vrhovnog suda povodom revizije treba da doprinose uniformnom tumačenju i primjenjivanju prava, ali ne ostvaruju uvijek tu funkciju. Naprimjer, u spomenutom slučaju “dvije škole pod jednim krovom” u Mostaru i Čapljini, Vrhovni sud FBiH je zaključio da se radi o etničkoj segregaciji i diskriminaciji. Povodom gotovo identičnog slučaja pokrenutog naknadno u Travniku i Novom Travniku, Općinski i Kantonalni sud odlučuju dijametralno suprotno ranijoj odluci Vrhovnog suda, odbijajući tužbeni zahtjev. Iako odluke Vrhovnog suda nisu pravno obavezujuće za nižestepene sudove, na njih treba da djeluju prije svega snagom pravne argumentacije, ali i zbog činjenice da je Vrhovni sud najviši apelacioni sud u Federaciji BiH i jedini koji odlučuje o vanrednim pravnim lijekovima, a koji se nalazi na vrhu piramide sudske vlasti u Federaciji BiH. U navedenom predmetu je krajem aprila 2016. godine izjavljena revizija o kojoj još uvijek nije odlučeno. Ostaje nada da će Vrhovni sud biti dosljedan svojoj ranijoj odluci, te da će nižestepeni sudovi ubuduće voditi računa o potrebi usklađivanja prakse s ciljem zaštite, prije svega, pravne sigurnosti.

U vezi sa ujednačavanjem sudske prakse, svakako vrijedi spomenuti i novelirana rješenja iz ZPP-a FBiH, kojim je uređen takozvani postupak za rješavanje spornog pravnog pitanja, što može biti naročito korisno u slučajevima institucionalne diskriminacije. Naime, ako u postupku pred prvostepenim sudom u većem broju predmeta postoji potreba da se zauzme stav o spornom pravnom pitanju koje je od značaja za odlučivanje o predmetu postupka pred prvostepenim sudovima, prvostepeni sud će po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke zahtjevom pokrenuti postupak pred Vrhovnim sudom FBiH radi rješavanja spornog pravnog pitanja¹⁶⁶. Sud koji je pokrenuo postupak za rješavanje spornog pravnog pitanja dužan je zastati sa postupkom dok se ne okonča postupak pred Vrhovnim sudom Federacije. Vrhovni sud dalje rješava sporno pravno pitanje po pravilima postupka za usvajanje pravnih stavova. Iako se radi o postupku koji je već korišten u praksi¹⁶⁷, nisu poznati slučajevi zauzimanja pravnih stavova u slučajevima diskriminacije. Naravno, korištenje navedenog postupka će biti moguće tek ako se pokrene veći broj postupaka povodom istog diskriminatornog djelovanja, što

¹⁶⁵ Intervju sa Emirom Prcanovićem, 16. 5. 2016.

¹⁶⁶ ZPP FBiH, čl. 61a.

¹⁶⁷ Vidjeti naprimjer Odluku Vrhovnog suda FBiH o pravnom shvatanju broj 58 0 P 135023 16 Spp, od 25. 5. 2016. godine u poznatom slučaju “Švicarski franak”.

može dovesti do nove vrste strateškog parničenja, kroz veći broj individualnih parnica u istom slučaju institucionalne diskriminacije.¹⁶⁸

2.3.6. Zaštita od viktimizacije

U skladu sa relevantnim direktivama EU o zaštiti od diskriminacije¹⁶⁹, ZZD-om je propisano da nijedno lice koje je prijavilo diskriminaciju ili učestvovalo u pravnom postupku za zaštitu od diskriminacije neće trpiti nikakve posljedice zbog takvog djelovanja.¹⁷⁰ Nastavak povrede ravnopravnog tretmana i to prema licu koje je prijavilo diskriminaciju ili učestvovalo u postupku za zaštitu od diskriminacije predstavlja viktimizaciju.¹⁷¹ Budući da viktimizacija nastaje kao reakcija diskriminatora i ima za svrhu da osobe odustanu od postupka ili od učestvovanja u postupku time što im se uskraćuju neka prava, pripisuju joj se karakteristike nedopuštenog pritiska ili odmazde.¹⁷² Većina žrtava diskriminatornog postupanja upravo se iz straha od viktimizacije neće usuditi poduzeti bilo kakav korak ka traženju zaštite, čime svi ostali predviđeni mehanizmi zaštite ne mogu naći primjenu u praksi.¹⁷³ Kako se isticalo i u ranijem izvještaju¹⁷⁴, iz ranije formulacije čl. 19. ZZD-a nije bilo jasno da li viktimizirano lice ima mogućnost pokretanja parničnog postupka za zaštitu od diskriminacije.¹⁷⁵ No, svakako je ohrabrujuće to što je izmjenama i dopunama ZZD-a viktimizacija uvedena kao zasebni oblik

¹⁶⁸ Više o strateškom parničenju u BiH vidjeti u Aleksandra Ivanković, *Strateško parničenje u borbi protiv diskriminacije u Bosni i Hercegovini: teorija i praksa* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016).

¹⁶⁹ “Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. novembra 2000. o uspostavi okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja”, *SL L* 303, 2. 12. 2000; “Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. juna 2000. o primjeni načela ravnopravnosti osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko porijeklo”, *SL L* 180, 19. 7. 2000; “Direktiva Vijeća 2004/113/EZ od 13. decembra 2004. kojom se primjenjuje načelo ravnopravnosti muškaraca i žena u mogućnosti dobivanja i nabavke roba, odnosno pružanja usluga”, *SL L* 373/37, 21. 12. 2004; “Direktiva 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 5. jula 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakoga tretiranja muškaraca i žena u pitanjima zapošljavanja i obavljanja zanimanja”, *SL L* 204/23, 26. 7. 2006.

¹⁷⁰ Povreda člana 18. ZZD-a predstavlja prekršaj za koji je propisana novčana kazna prema članu 221. ZZD BiH.

¹⁷¹ Viktimizacija predstavlja bilo koje postupanje kojim se dovodi u nepovoljniji položaj lice koje je prijavilo diskriminaciju ili učestvovalo u postupku radi zaštite od diskriminacije.

¹⁷² Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, str. 21.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Ibid., str. 23.

¹⁷⁵ Prema dostupnim podacima, dosad nije pokrenut parnični postupak od strane viktimizirane osobe. Intervju sa Emirom Prčanovićem, 21. 5. 2016.

diskriminacije¹⁷⁶, što znači da će sada viktimizirano lice imati na raspolaganju sve mogućnosti koje su predviđene za antidiskriminacijsku zaštitu.¹⁷⁷

Dodatno, uvažavajući činjenicu da Institucija ombudsmena ima ovlaštenje da nadležnim sudovima podnese zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, postoji mogućnost da se zaštita viktimiziranom licu pruži i na taj način. Ipak, treba imati u vidu da, prema dostupnim informacijama, Institucija ombudsmena do sada nije dovoljno koristila potencijal prekršajnog postupka predviđen ZZD-om.¹⁷⁸

U svakom slučaju, strah od viktimizacije je zasigurno jedan od faktora koji mogu da odvrate lica od prijavljivanja diskriminacije ili učestvovanja u postupku povodom diskriminacije, što svakako ugrožava ne samo pojedine predmete koji se odnose na diskriminaciju, već i borbu protiv diskriminacije uopće. Stoga je veoma važno da institucije i organizacije koje pružaju pomoć žrtvama diskriminacije nastave da budu aktivno uključene u periodu trajanja postupka, ali i nakon što se predmet okonča, kako bi spriječile ili pomogle u sankcioniranju eventualne viktimizacije.¹⁷⁹

Upravo iz uvažavanja rasprostranjenog straha od viktimizacije smatra se opravdanim da se organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava dopusti da pokrenu postupak za račun individualno određene stranke. Ovakvim rješenjem omogućava se utuživanje diskriminacije čak i u onim slučajevima kada žrtva ne želi da se uključi u postupak kao stranka, čime se pospješuje implementacija Zakona o zabrani diskriminacije.¹⁸⁰ Iako postoje pozitivni primjeri u pojedinim susjednim državama, npr. u Republici Srbiji, prema čijem zakonodavstvu je dozvoljeno podnošenje tužbe u ime individualno određenog lica, ali uz izričit pristanak tog lica koji je dat u pismenom obliku¹⁸¹, ZID ZZD je, nažalost, propustio uvesti ovu mogućnost.

2.4. Edukacija pravosudne zajednice u domenu antidiskriminacijskog prava

U dijelu u kojem ovaj izvještaj kritički analizira postojeću sudsku praksu, jasno je da uočeni problemi vuku svoj korijen iz nedovoljnog poznavanja ili nedovoljne senzibiliziranosti predstavnika pravosudne zajednice u odnosu na

¹⁷⁶ Ipak, definicija viktimizacije formalno je odvojena od odredbi kojim se definiraju oblici diskriminacije, tako da su svi ostali oblici diskriminacije definirani čl. 4. ZZD-a, a viktimizacija odvojena i definirana u čl. 18, što na simboličkom planu umanjuje značaj viktimizacije u samom zakonskom tekstu.

¹⁷⁷ Pogledati čl. 3. Prijedloga ZID ZZD-a, kao i VIII Amandman ZID ZZD-a.

¹⁷⁸ Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 38. Vidjeti i naredno poglavlje ovog izvještaja, posvećeno djelovanju Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH.

¹⁷⁹ Nezirović, "Postupci za zaštitu od diskriminacije", str. 20 i dalje.

¹⁸⁰ Topić, *Neiskorišteni potencijal*, str. 17.

¹⁸¹ Vidjeti čl. 46. st. 2. "Zakona o zabrani diskriminacije Republike Srbije".

antidiskriminacijsku zaštitu.¹⁸² Hronični problem jeste primjenjivanje općih pravila parničnog postupka, po svoj prilici uslovljenog komoditetom sudija u primjenjivanju općih propisa sa kojima su upoznati i u odnosu na koje imaju iskustvo. Predstavnik NVO “Vaša prava” ističe kako je vidljivo da se u postupcima incidentalne zaštite od diskriminacije sudovi fokusiraju na povredu samog subjektivnog prava, a ne na pitanje diskriminacije, koje ne uzimaju u obzir, vjerovatno zato što im se ovi drugi argumenti/tvrdnje čine lakšim za odlučivanje (presuđivanje).¹⁸³ Osim toga, sudovi ponekad izražavaju otpor spram, naprimjer, preporuka Institucije ombudsmena, smatrajući da se takvim preporukama nameće rješenje spora i ugrožava nezavisnost sudske vlasti.¹⁸⁴

Nažalost, to s druge strane znači da sistem edukacije sudija u pojedinim segmentima ne daje zadovoljavajuće rezultate. Imajući u vidu da je uloga sudija ključna za efikasnu i kredibilnu pravnu zaštitu, utoliko se ovom problemu mora posvetiti dužna pažnja. Postupajuće sudije očigledno pokazuju različit nivo spremnosti da se uhvate u koštac sa antidiskriminacijskim predmetima. To samo po sebi predstavlja problem, jer ugrožava ujednačenost sudske prakse, opravdana očekivanja diskriminiranih lica i pravnu sigurnost uopće. Naročito u svjetlu nedavno usvojenih odredbi koje predviđaju i izboru mjesnu nadležnost, ekspertiza ili nedostatak iste na strani sudija u ovim predmetima može dovesti do pojave takozvanog *forum shoppinga*, kada zainteresirana lica, koristeći se zakonskim osnovama, pokreću postupak tamo gdje je to za njih povoljnije. Osim što bi se time neproporcionalno opteretili pojedini sudovi, problem neujednačene primjene zakona bi se zadržao, ugrožavajući pravnu sigurnost građana/ki BiH.

I pored značajnog angažiranja u edukaciji i profesionalnom usavršavanju sudija, pod pokroviteljstvom centara za edukaciju sudija i tužilaca FBiH i Republike Srpske, nedostaje konzistentnost i sistematičnost koja je prijeko potrebna zbog kompleksnosti ove oblasti.¹⁸⁵ Raspored dostupan na oficijelnoj stranici Centra za edukaciju sudija i tužilaca (dalje: CEST) RS ukazuje da je posljednji seminar na temu “Zakon o zabrani diskriminacije” održan 1. juna 2016. godine u Zvorniku.¹⁸⁶ Prema dostupnim podacima na oficijelnoj stranici CEST FBiH, dosad su održana

¹⁸² Tako je u predmetu koji se vodio pred Općinskim sudom u Zavidovićima povodom tužbe lica romske nacionalnosti koja nisu bila uslužena u ugostiteljskom objektu u Zavidovićima, postupajući sudija donio odbijajuću presudu, jer “nije mogao utvrditi diskriminatorski motiv na strani tuženog”. Odbijajuća presuda je donesena 2. 12. 2011. godine, iako je prethodno Institucija ombudsmena izdala Preporuku br. P-82/11 u predmetu Ž-BL-06-85/11. Povodom izjavljene žalbe, Kantonalni sud u Zenici je u augustu 2013. godine odbio žalbu i potvrdio presudu prvostepenog suda. Citirano prema Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, str. 51.

¹⁸³ Ibid., str. 50.

¹⁸⁴ Intervju sa Emirom Prcanovićem, 16. 5. 2016.

¹⁸⁵ Informacija o temi i zastupljenosti sudija je dostupna putem linka: <https://ba.boell.org/bs/2015/05/22/edukacija-za-sudijesutkinje-i-tuziteljetuziteljice-u-bosni-i-hercegovini> (stranica posjećena 5. 8 2016).

¹⁸⁶ Izvor: <http://www.rs.cest.gov.ba/> (stranica posjećena 5. 8. 2016).

tri seminara na temu diskriminacije, uključujući posljednji koji je održan u maju 2015. godine.¹⁸⁷ Misija OSCE je od 2012. godine u kooperaciji sa CEST FBiH i RS na kontinuiranoj osnovi organizirala veliki broj edukacija za sudije u antidiskriminacijskim predmetima.¹⁸⁸ Predstavnici OSCE-a ističu da se situacija poboljšava u smislu znanja i osviještenosti sudija o antidiskriminacijskom zakonodavstvu, iako je i dalje potrebno osigurati neprekidan rad sa sudijama u ovoj oblasti.¹⁸⁹ U tom smislu treba istaći da je u toku proces prikupljanja i analize cjelokupne dosadašnje sudske prakse u antidiskriminacijskim predmetima u BiH, koja će se potom koristiti u edukacijama na principu studija slučaja (*case study*).¹⁹⁰

Iako su primjetna poboljšanja u odnosu na učestalost i sadržinu sudskih edukacija, i dalje je zabrinjavajući nedostatak odgovarajućih edukacija i treninga za advokate i pravnike angažirane u udruženjima i ustanovama za pružanje pravne pomoći. Navedeno naročito vrijedi za pružaoce besplatne pravne pomoći. Iako zaposlenici centara/zavoda za besplatnu pravnu pomoć imaju status državnih službenika¹⁹¹, djelatnost ovakvih zavoda ipak spada u advokatsku djelatnost, zbog čega programi obuke agencija za državnu službu još uvijek ne odgovaraju specifičnim potrebama i zahtjevima pružaoaca besplatne pravne pomoći.¹⁹² S druge strane, iako vezani za pravosuđe, zbog neispunjavanja statusnih pretpostavki, oni nisu obuhvaćeni programom obuke koju sprovode nadležni centri za edukaciju sudija i tužilaca.¹⁹³

2.5. Zaključna razmatranja

Većina problema na koje se ukazuje u ovom izvještaju već je konstatirana u ranijem izvještaju iz 2013. godine, što znači da se u periodu 2013–2016, nažalost, nije mnogo toga promijenilo u sudskoj praksi. Zbog toga je naglasak na promjenama, odnosno poboljšanjima do kojih je u međuvremenu došlo. Naročito

¹⁸⁷ Izvor: http://www.fbih.cest.gov.ba/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1 (stranica posjećena 5. 8. 2016).

¹⁸⁸ Edukacijama je obuhvaćen veliki broj sudija, čemu doprinosi i frekventnost edukacija. Tokom 2016. godine će biti održano pet edukacija u FBiH i tri u RS, shodno iskazanom interesu. Intervju sa Adnanom Kadribašićem i Marijom Stojanov, predstavnicima misije OSCE-a u BiH, 27. 5. 2016.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Centri/zavodi za besplatnu pravnu pomoć su uspostavljeni kao samostalne upravne organizacije ili kao zavodi u sastavu Ministarstva pravde, zbog čega njihovi zaposlenici imaju status državnih službenika.

¹⁹² Vidjeti: “Procjena edukativnih potreba pružaoaca besplatne pravne pomoći: Izvod iz Izvještaja o procjeni kapaciteta pružaoaca besplatne pravne pomoći”, <http://zbp.gov.ba/sites/zbp.gov.ba/files/2015-12/procjena%20edukativnih%20potreba%20izvod.pdf> (stranica posjećena 6. 8. 2016).

¹⁹³ Ibid.

je važno istaći ZID ZZD, čijim se usvajanjem za značajan dio predstavljenih problema može očekivati da budu prevaziđeni.

Tako, propisivanjem dužih rokova za pokretanje sudskih postupaka u ZID ZZD-u korigirano je jedno od najlošijih rješenja iz ZZD-a, tako da rok za podnošenje antidiskriminacijskih tužbi sada iznosi tri godine od dana saznanja o učinjenoj povredi, a najdalje pet godina od dana učinjenja povrede. Kod kontinuirane diskriminacije se rok računa od dana posljednje učinjene radnje, a kod sistemske diskriminacije se rokovi uopće ne računaju. Izmjenama i dopunama je prevaziđen i problem nedostatka izberive mjesne nadležnosti, čime se olakšava pristup sudskoj zaštiti žrtvama diskriminacije i omogućava izbor foruma koji je za njih najpovoljniji.

Značajne su izmjene u definiciji kolektivne tužbe za diskriminaciju, u kojoj je izbačen uslov opravdanog interesa za aktivnu legitimaciju, onda kada je jasno da takav interes postoji s obzirom na registriranu djelatnost udruženja ili druge organizacije. Izričito su propisani tužbeni zahtjevi koji mogu biti kumulirani u kolektivnoj tužbi, tako da kolektivnu tužbu nije moguće podnijeti sa zahtjevom za naknadu štete, što znači da bi individualni tužitelji imali na raspolaganju tu mogućnost naknadno.

Dodatno, izmjenom definicije diskriminacije sadržane u čl. 2. ZZD-a, uvodi se i zabrana diskriminacije na osnovu rodbinske ili druge povezanosti, za razliku od dosadašnje definicije, gdje se zabrana diskriminacije na osnovu povezanosti odnosila samo na nacionalne manjine kroz korištenje termina “veze s nacionalnom manjinom”. Promjena definicije diskriminacije se odnosi i na širenje kruga aktivno legitimiranih lica, jer to sada mogu biti i lica koja su bila žrtve asocijativne diskriminacije, kao i žrtve viktimizacije. Svakako je ohrabrujuće to što je u izmjenama i dopunama ZZD-a viktimizacija uvedena kao zasebni oblik diskriminacije, pa se može očekivati bolja zaštita viktimiziranih lica.

Novi zakonski okvir donosi i promjene u domenu privremenih mjera zaštite koje su sada preimenovane u mjere obezbjeđenja/osiguranja, te je uvedena odredba da se mjera obezbjeđenja može odrediti ako predlagatelj učini vjerovatnim da je povrijeđeno pravo na jednako postupanje, odnosno da je određivanje mjere obezbjeđenja potrebno radi otklanjanja opasnosti od teške povrede prava na jednako postupanje, nenadoknadive štete ili sprečavanje nasilja. Na ovaj način je režim za određivanje privremenih mjera obezbjeđenja prilagođen specifičnim antidiskriminacijskim parnicama.

Nažalost, i dalje se uočavaju značajni problemi u primjeni važnih instituta predviđenih ZZD-om. Tako su npr. sporadični slučajevi korištenja instituta umješača u praksi. Čini se da i dalje postoje finansijske i kadrovske prepreke, ali i problem nedostatka poticajnog okruženja za nevladine organizacije da pokrenu ili da se uključe u postupke od javnog interesa.

Problemi u dokazivanju su i dalje aktuelni, naročito jer sudovi različito tumače propise koji određuju standard dokazanosti, naprimjer “učiniti vjerovatnim” ili “potkrepljujući navode o tome da je zabrana diskriminacije prekršena”. Neprecizna i nedosljedna zakonska terminologija svakako ugrožava postojanje

jednoobraznog standarda u dokazivanju. U okviru dokaznog postupka simptomatično je neuvažavanje preporuka Institucije ombudsmena. Iako je pohvalno što je nedavno usvojenim izmjenama propisana obaveza suda da razmotri preporuku Institucije ombudsmena, nažalost nisu uvažene preporuke da se u ovom slučaju sud obaveže da u slučaju odstupanja od preporuke izradi posebno, jasno i detaljno obrazloženje.

U odnosu na pravilo o hitnom postupanju u antidiskriminacijskim postupcima, situacija se posljednjih godina nije značajnije promijenila. Kao što je uočeno i prije nekoliko godina, trajanje antidiskriminacijskih postupaka u principu se još uvijek kreće unutar prosjeka za okončanje redovnih postupaka u BiH. Istovremeno, antidiskriminacijski postupci traju mnogo duže od radnopravnih postupaka, koji su po svom karakteru također hitni.

Zakonska rješenja i sudske odluke o snošenju troškova postupka su i dalje destimulirajuće, jer tužilac mora platiti sudsku taksu kada podnosi tužbu, jednako kao i taksu na sudsku odluku. Pri tome se konačna odluka o troškovima donosi tek kad sudska odluka postane pravomoćna i konačna, što u slučaju izjavljivanja svih dostupnih pravnih lijekova i usljed nepoštivanja pravila o hitnom postupanju može biti i nekoliko godina. Ovakvo rješenje je svakako problematično jer većina diskriminiranih osoba kao slabije strane u antidiskriminacijskim parnicama u pravilu ne raspolaže potrebnim novčanim sredstvima. Nažalost, izmjene i dopune ZZD-a nisu donijele prijeko potrebne promjene u ovom segmentu.

Odluke vrhovnih sudova također ne proizvode očekivani efekat. Naime, odlučivanje po reviziji ima za svrhu da doprinese ujednačavanju prakse nižih sudova, općinskih i kantonalnih. Međutim, u nekoliko slučajeva je vidljivo da u istim ili sličnim predmetima sudovi ne uzimaju u obzir ranije odluke Vrhovnog suda FBiH, tako da se ugrožava njegova uloga kao instance koja treba da obezbijedi jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.

Analiza je pokazala da jedan od ključnih problema ostaje primjenjivanje općih pravila parničnog postupka u antidiskriminacijskim parnicama, uprkos postojanju posebnih pravila u ZZD-u. Iz tog zaključka proizilazi većina drugih problema, poput odugovlačenja postupka i drastičnog kršenja načela hitnosti. Ovakav trend je primjetan od prvostepenog, preko drugostepenog pa sve do postupka po reviziji, pri čemu na pojedinim sudovima dolazi do čestog i bezrazložnog odgađanja ročišta, bez određivanja datuma nastavka.

Konačno, postojeći problemi u praksi jasno ukazuju na nedovoljnu edukaciju i senzibiliziranost sudija u antidiskriminacijskim predmetima, čime se dovodi u pitanje efektivnost i implementacija sada već dosta progresivnih zakonskih rješenja. Ipak, treba naglasiti da edukacija sudija, iako još uvijek ne dovodi do zadovoljavajućih rezultata, obuhvata rastući broj sudija. No, za pojedine bitne profesije, poput pružaoca besplatne pravne pomoći, koje mogu značajno uticati na uspostavljanje efikasnijeg sistema zaštite od diskriminacije, izostaje kreiranje posebnih programa obuke koji bi bili prilagođeni njihovim specifičnim potrebama i zahtjevima.

3.

Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH u sistemu zaštite od diskriminacije

3.1. Uvod

Analizirajući rad Institucije ombudsmena za ljudska prava u BiH u proteklom periodu možemo reći da postoji svojevrsni jaz između stvarnih mogućnosti Institucije i potrebe za uspostavljanjem efikasnog i jakog tijela koje može odgovoriti na probleme raširene diskriminacije. Nastojeći odgovoriti na problem diskriminacije u BiH, ZZD je utvrdio da će Institucija ombudsmena za ljudska prava biti centralno tijelo za zaštitu od diskriminacije u BiH i u tom smislu je dao široke nadležnosti toj instituciji. Takvo zakonsko rješenje u uporednom pravu je već poznato i u skladu je sa dosegnutim međunarodnim standardima u funkcioniranju tijela koje štite ljudska prava.¹⁹⁴ Venecijanska komisija tako ističe da “države imaju široku slobodu diskrecije u odabiru modela institucije ombudsmena”¹⁹⁵.

Istovremeno, BiH se opredijelila za rješenje koje podrazumijeva uspostavu posebnog odjela za zaštitu od diskriminacije u okviru institucije ombudsmena i imenovanje zamjenika ombudsmena koji rukovodi radom navedenog odjela. S druge strane, iskustva drugih zemalja ukazuju na svojevrsan trend uspostave posebnih tijela za zaštitu ravnopravnosti. Motiv za osnivanje posebnih institucija u ovoj oblasti najčešće se nalazi u potrebi objedinjavanja različitih već postojećih tijela za zaštitu ravnopravnosti, a s ciljem uspostave institucije za zaštitu jednakosti koja je prepoznatljiva pojedincima i vlastima.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Danas postoji šest modela nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava: komisije za ljudska prava, institucije ombudsmena za ljudska prava, hibridne institucije, konsultativna i savjetodavna tijela, te instituti, centri i modeli u kojima više institucija vrši odgovarajuće funkcije iz nadležnosti ombudsmena. Vidjeti više na: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/RolesTypesNHRIs.aspx> (stranica posjećena 6. 8. 2016).

¹⁹⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft Law on Ombudsman for Human Rights of B&H: Opinion No. 810/2015 (Venice: European Commission for Democracy through Law, 23–24. 10. 2015), str. 9.

¹⁹⁶ Vidjeti također govor direktora Agencije za temeljna prava EU na konferenciji “Bridging the Divide – Integrating the Functions of National Human Rights Institutions and National Equality Bodies in the European Union” na: <http://fra.europa.eu/en/news/2013/fra-director-makes-keynote-speech-integration-national-human-rights-bodies> (stranica posjećena 5. 8. 2016).

Nažalost, praksa primjene ZZZ-a pokazala je da nije dovoljno samo usvojiti zakon, nego se mora i kontinuirano raditi na stvaranju uslova njegove efikasne provedbe. Primjena Zakona je ukazala na postojanje niza nejasnoća koje se odnose na nedorečenost pojedinih zakonskih odredbi, neusaglašenosti zakona koji regulira rad ombudsmena i zakona o zabrani diskriminacije. Hronični nedostatak finansijskih sredstava i resursa također su suštinski utjecali na nastanak strukturalnih problema vezanih za rad Institucije ombudsmena.

Navedeni problemi tako dodatno doprinose stvaranju slike o “slabim ovlastima” i “nemoćnoj” Instituciji koja ne može pružiti efikasnu zaštitu prava, čime se narušava autoritet i kredibilitet Institucije. Opće nerazumijevanje koncepta Institucije ombudsmena kao korektivnog mehanizma u ispravljanju pogrešnog djelovanja prevashodno javnih organa u BiH govori u prilog i dalje prisutnoj potrebi za podizanje svijesti o svrsi i značaju ovog pravnog instrumenta. Također, velikim dijelom zbog nedostatka sredstava i resursa, ovakvoj slici doprinosi i sama Institucija koja ne koristi sve raspoložive mehanizme za borbu protiv diskriminacije. Fokusirajući svoj rad dominantno na individualnim predmetima, primjetno je da je Institucija uglavnom zanemarila proaktivnu ulogu u borbi protiv diskriminacije¹⁹⁷.

Stoga je osnovna ideja i svrha ovog dijela izvještaja posvećenog Instituciji ombudsmena prije svega u tome da se prate trendovi i tendencije u kontekstu njenog rada kao centralnog tijela za zaštitu od diskriminacije, u svjetlu prethodno identificiranih problema, ali i aktuelne zakonodavne aktivnosti i dosadašnje prakse djelovanja Institucije u ovoj oblasti. S tim u vezi, posebno je važno na odgovarajućim mjestima u izvještaju ponuditi osvrt na aktuelni Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, koji je trenutno u parlamentarnoj proceduri.¹⁹⁸

3.2. Zakonski okvir

3.2.1. Nadležnosti Institucije

Iako ZZZ utvrđuje nadležnosti ombudsmena za ljudska prava kao centralne institucije za zaštitu od diskriminacije u BiH, djelovanje ombudsmena, ovlaštenja, način rada i vođenje postupka moguće je sagledati samo povezivanjem tih odredbi sa relevantnim odredbama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava

¹⁹⁷ Vidjeti: Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*.

¹⁹⁸ Tekst prijedloga (sa obrazloženjem) dostupan je na: https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/u_proceduri/default.aspx?id=65467&langTag=bs-BA&pril=b (stranica posjećena 30. 8. 2016).

BiH.¹⁹⁹ Nadležnosti i ovlaštenja Institucije ombudsmena, pravila postupanja u praćenju rada organa vlasti i institucija u postupcima *ex officio* i po žalbama građana uređeni su Zakonom o ombudsmenu za ljudska prava BiH koji je usvojen 2002. godine, a zatim dopunjavan i mijenjan 2004. i 2006. godine, te Pravilima postupka institucije ombudsmena za ljudska prava BiH.²⁰⁰

Prema aktuelnim zakonskim rješenjima, Institucija ombudsmena je nezavisna institucija uspostavljena u cilju promoviranja dobre uprave i vladavine prava, zaštite prava i sloboda fizičkih i pravnih lica. Zanimljivo je da zakon definiira “ombudsmena” kao jednog od tri ombudsmena koji čine ovu instituciju, ali istovremeno i tri osobe koje čine ovu instituciju.²⁰¹ Funkciju ombudsmena tako u praksi vrše lica koji se imenuju iz reda tri konstitutivna naroda (bošnjačkog, hrvatskog i srpskog), ali što, prema umnogome kontradiktornoj zakonskoj formulaciji, ne isključuje mogućnost imenovanja lica i iz reda ostalih.²⁰² Aktivnost provođenja istrage i razmatranja pojedinačnih žalbi ili razmatranja problema *ex officio* može obaviti pojedinačno svaki ombudsman, a podjela zadataka između ombudsmena ne zavisi od etničke pripadnosti podnosioca žalbe.²⁰³ Prema zakonu ombudsmeni su obavezni saradivati pri obavljanju svojih dužnosti, a koordinaciju poslova u radu institucije vodi jedan od ombudsmena u periodu od dvije godine, koji je u tom periodu predsjedavajući.²⁰⁴ Potrebno je posebno istaći da ombudsmeni zajednički daju prijedloge, rješenja i donose izvještaje.²⁰⁵ Zakon, međutim, ne nudi odgovor na pitanje kako će ombudsmeni riješiti konkretni problem kada nije postignut međusobni konsenzus.²⁰⁶

Vrlo je važno da ombudsmen može pokrenuti sudske postupke ili intervenirati u toku postupka koji se vodi u slučajevima kada ustanovi da je takva aktivnost neophodna pri obavljanju svojih dužnosti. Ombudsman također može dati

¹⁹⁹ Institucija, pored nadležnosti utvrđenih “Zakonom o ombudsmenu za ljudska prava BiH” i ZZZD-om, ima posebne nadležnosti utvrđene: “Zakonom o slobodi pristupa informacijama”, *Službeni glasnik BiH* 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11; “Zakonom o vladinim, ministarskim i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine”, *Službeni glasnik BiH* 07/03; “Zakonom o vladinim, ministarskim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine”, *Službene novine FBiH* 34/03 i “Zakonom o vladinim, ministarskim i drugim imenovanjima Republike Srpske”, *Službeni glasnik RS* 41/03.

²⁰⁰ Relevantno zakonodavstvo dostupno je na: <http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=14&lang=BS> (stranica posjećena 30. 8. 2016).

²⁰¹ “Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH”, čl. 1.

²⁰² “Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH”, čl. 3.

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Ibid., čl. 8.

²⁰⁶ U predloženom tekstu zakona o ombudsmenu uvodi se novo rješenje po kojem ombudsmeni u okviru svog područja rada samostalno, a prema potrebi i zajednički donose preporuke na podnesene pritužbe, mada se ni tu ne utvrđuju principi zajedničkog odlučivanja.

preporuke organu vlasti koji je strana u postupku ili biti konsultiran od strane u postupku.²⁰⁷

Ombudsmen u svom radu sačinjava tri vrste izvještaja: godišnji izvještaj o radu, godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije, te specijalne izvještaje. Godišnji izvještaj o svojim aktivnostima Institucija podnosi zakonodavnim tijelima u BiH i do sada su sačinjeni takvi izvještaji za svaku godinu počev od 2009. godine. Također Institucija ombudsmena izradila je i 26 specijalnih tematskih izvještaja o različitim pitanjima i problemima zaštite ljudskih prava u BiH.²⁰⁸

U ovom trenutku novi Prijedlog zakona o ombudsmenu nalazi se u parlamentarnoj proceduri.²⁰⁹ Motiv za donošenje novog zakona, prema riječima aktuelne ministricе za ljudska prava u Vijeću ministara BiH, nalazi se u jačanju Institucije ombudsmena za ljudska prava u skladu s Pariškim principima i uvažavanju preporuka Vijeća Evrope i Međunarodnog koordinacionog komiteta državnih institucija za zaštitu ljudskih prava. U cilju osiguranja funkcionalnog djelovanja predloženo je poboljšanje organizacione strukture Institucije podjelom poslova radi preciznijeg odnosno konkretnijeg rada u pogledu zaštite ljudskih prava. Također, predlagač ističe da su jasno precizirane četiri nadležnosti ombudsmena: zaštita ljudskih prava, promocija ljudskih prava, nacionalni preventivni mehanizam u kontekstu sprečavanja mučenja i drugih oblika ponižavajućeg tretmana, te inicijativa za zakonodavnu aktivnost.²¹⁰ S druge strane, predstavnik Institucije ombudsmena ističe da Institucija nije učestvovala u izradi posljednje verzije Prijedloga zakona. Istovremeno, iskazana je bojazan da bi usvajanje Prijedloga zakona sa predviđenom podjelom posla unutar Institucije ombudsmena moglo značiti i ukidanje Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije.²¹¹

²⁰⁷ “Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH”, čl. 4.

²⁰⁸ Svi izvještaji su dostupni na stranici Institucije ombudsmena. Vidjeti više na: <http://www.ombudsmen.gov.ba/Dokumenti.aspx?id=27&tip=1&lang=BS> (stranica posjećena 30. 8. 2016).

²⁰⁹ Dom naroda PSBiH 27. 5. 2016. godine nije prihvatio negativno mišljenje Ustavopravne komisije o Prijedlogu zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH te je zatražio ponovno razmatranje i dostavljanje mišljenja. Vidjeti više na: https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne_sjednice/dom_naroda/default.aspx?wsrid=34&wsid=1373&langTag=hr-HR&pril=b (stranica posjećena 30. 8. 2016).

²¹⁰ Kako je istakla ministrica za ljudska prava i izbjeglice u Vijeću ministara BiH: “Kad je u pitanju dalje jačanje Institucije ombudsmena u pogledu njegove funkcionalnosti, u Zakonu je predložena podjela poslova u Instituciji ombudsmena tako da su ti poslovi podijeljeni na tri kategorije koje omogućavaju precizniji, odnosno konkretniji rad o pitanjima zaštite ljudskih prava i primjene Zakona o diskriminaciji, kada je u pitanju Institucija ombudsmena”. Vidjeti neautorizirani transkript 19. sjednice Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine na: https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne_sjednice/dom_naroda/default.aspx?wsrid=34&wsid=1373&langTag=hr-HR&pril=b (stranica posjećena 30. 8. 2016). Više vidjeti i na: bhpress.ba, “Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, vraćen komisiji”, *bhpress.ba*; te na: vijesti.ba, FENA, “Vraćen Komisiji Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH”, *vijesti.ba*, 27. 5. 2016.

²¹¹ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, 25. 5. 2016.

Pored niza primjedbi na predloženi tekst Zakona²¹² koje su ombudsmeni za ljudska prava kao i predstavnici nevladinih organizacija iznijeli na javnoj raspravi održanoj 6. maja 2016. godine istaknuta je i bojazan od gubitka statusa “A” pred Međunarodnim koordinacijskim komitetom državnih institucija za promociju i zaštitu ljudskih prava.²¹³ Potrebno je naglasiti da primjena Pariških principa vodi uspostavi kredibilnih institucija za zaštitu ljudskih prava ispunjavanjem uslova koji se odnose na institucionalnu, funkcionalnu i finansijsku nezavisnost. Sticanje statusa “A” znači da je država ispunila u potpunosti predviđene formalne kriterije, iako to istovremeno ne mora nužno podrazumijevati i efikasnost i efektivnost u radu Institucije.²¹⁴

3.2.2. Zaštita od diskriminacije

ZZD je pozicionirao Instituciju ombudsmena za ljudska prava kao centralnu instituciju nadležnu za zaštitu od diskriminacije u BiH. Prema ZZD-u²¹⁵ ombudsmen ima široke nadležnosti koje obuhvataju postupanje po pojedinačnim žalbama, provođenje neophodnih istraga i davanje mišljenja i preporuka, pružanje pomoći fizičkim i pravnim osobama koje informiraju o njihovim pravima i obavezama, mogućnostima sudske i druge zaštite. Pored toga, Institucija osobama i grupama osoba koje se obraćaju međunarodnim tijelima za zaštitu od diskriminacije daje uputstva, savjete, konsultacije u toku postupka, prijedloge i preporuke.

Pored reaktivne uloge u postupcima po individualnim žalbama, Institucija ima proaktivnu ulogu usmjerenu na preventivno djelovanje putem informiranja javnosti o pojavama diskriminacije, podizanja svijesti o pitanjima vezanim za rasizam i rasnu diskriminaciju, savjetovanje zakonodavnih i izvršnih organa vlasti, predlaganje zakonskih i drugih rješenja i unapređivanju politike i prakse koje imaju za cilj osigurati jednako postupanje. Institucija ombudsmena prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije, po vlastitoj inicijativi provodi istraživanja u oblasti diskriminacije, odgovarajućim entitetskim i državnim parlamentarnom tijelu podnosi godišnji, a prema potrebi i vanredni izvještaj o pojavama diskriminacije.²¹⁶

ZID ZZD dodatno potcrtava promotivnu ulogu Institucije ombudsmena, i to uvođenjem obaveze informiranja javnosti, podizanjem svijesti, provođenjem

²¹² Vidjeti npr. *Komentari na Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH: Policy memo* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016).

²¹³ Potkomitet za akreditaciju i Međunarodni komitet institucija za promoviranje i zaštitu ljudskih prava akreditirali su 2010. godine Instituciju ombudsmena BiH u status “A”, uz preporuke da je potrebno osigurati finansijsku nezavisnost i finansijsku sigurnost za funkcioniranje Institucije ombudsmena BiH.

²¹⁴ Vidjeti više na: <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Documents/Chart%20of%20the%20Status%20of%20NHRIs%20%2823%20May%202014%29.pdf> (stranica posjećena 30. 8. 2016).

²¹⁵ ZZD, čl. 7.

²¹⁶ Ibid.

kampanja i aktivnom promocijom borbe protiv diskriminacije u cilju njene prevencije.²¹⁷ Za razliku od važećeg Zakona o Instituciji ombudsmena koji ne poznaje promotivne aktivnosti, predloženi Zakon slijedi preporuku Međunarodnog koordinacionog komiteta nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava da mandat Institucije bude ojačan uključivanjem promocije ljudskih prava.²¹⁸ Promotivne aktivnosti Institucije ombudsmena tako bi obuhvatale redovno održavanje saradnje sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i tijelima, tijelima struke i akademske zajednice, pravodobno i redovno informiranje javnosti i zainteresiranih strana, provođenje edukativnih, informativnih i aktivnosti za podizanje svijesti i sve druge aktivnosti, s ciljem bolje promocije ljudskih prava.²¹⁹ Usvajanjem takvih zakonskih rješenja osigurala bi se bolja usklađenost odredbi ZZD-a i Zakona o ombudsmenu u pogledu obaveze promocije ljudskih prava i zaštite od diskriminacije.

3.3. Status i kapaciteti Institucije

Iako Zakon o ombudsmenu za ljudska prava potcrtava nezavisnost i samostalnost Institucije od drugih organa vlasti²²⁰, postavlja se pitanje da li Institucija ima stvarnu funkcionalnu i finansijsku nezavisnost, te kakve su implikacije njenog statusa na efektivno vršenje nadležnosti u domenu borbe protiv diskriminacije. Agencija za temeljna prava EU zaključuje da nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava moraju biti u potpunosti nezavisne i imati zajamčena finansijska sredstva kako bi se osigurao najviši mogući stepen djelovanja, bez obzira na promjenu političke orijentacije različitih vlada, ekonomskih kretanja ili shvatanja osjetljivosti pitanja kojima se bave.²²¹ Prema Mišljenju Komesara za ljudska prava Vijeća Evrope, nezavisnost tijela za zaštitu ravnopravnosti podrazumijeva mogućnost osiguranja i raspodjele finansijskih sredstava na način za koji smatraju da najbolje odgovara provođenju njihovih aktivnosti, da samostalno odlučuje o kadrovskim pitanjima, da određuje svoje prioritete i da koristi svoje ovlasti kada i kako smatraju potrebnim. Nezavisnost se može sagledati kao *de iure* i *de facto* nezavisnost. *De iure* nezavisnost odnosi se

²¹⁷ ZID ZZD, čl. 4.

²¹⁸ Vidi: Vijeće ministara BiH, *Obrazloženje Prijedloga zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH* (Sarajevo: Vijeće ministara BiH, 29. 2. 2016), str. 21. *Obrazloženje Prijedloga zakona* dostupno na: https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/u_proceduri/default.aspx?id=65467&langTag=bs-BA&pril=b (stranica posjećena 30. 8. 2016).

²¹⁹ Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, čl. 7.

²²⁰ "Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH", čl. 1. i 15.

²²¹ European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States: Strengthening the Fundamental Rights Architecture in the EU I* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010).

na pravila kojima se regulira odnos između tijela i političkih institucija. *De facto* nezavisnost odnosi se na stvarnu nezavisnost u djelovanju tijela. Efektivnost podrazumijeva mogućnost primjene svih funkcija i ovlasti na način kojim se osigurava stvarni utjecaj tijela za zaštitu i promociju ravnopravnosti.²²²

Imajući u vidu široke nadležnosti i obaveze koje su nizom zakona postavljene pred Instituciju ombudsmena za ljudska prava, te postojeće resurse i nedostatan finansiranje koje je postalo hronično, nesumnjivo je da se Institucija suočava sa nizom poteškoća u ispunjavanju vlastitih funkcija. Višegodišnja praksa pokazuje da Institucija ombudsmena nema nikakav utjecaj na utvrđivanje prijedloga godišnjeg budžeta. Ministarstvo finansija i trezora upućuje Parlamentarnoj skupštini prijedlog budžeta Institucije ombudsmena kao dio ukupnog budžeta potrebnog za finansiranje institucija na nivou BiH. Budžet Institucije ombudsmena je tako u periodu od 2010. do 2013. godine umanjen za više od 13%,²²³ što negativno utječe i na vršenje zakonom povjerenih nadležnosti u smislu provođenja istraživanja, predlaganja zakonskih rješenja i djelovanja na unapređivanju postojećih standarda zaštite ljudskih prava.

Tabelarni prikaz pokazuje kretanje budžetskih sredstava Institucije u periodu od 2010. do 2015. godine.

Tabela 2: Umanjenje budžetskih sredstava Institucije ombudsmena u periodu 2010-2015. godina

Godina	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Budžet u KM	2,721,000	2,637,573	2,388,000	2,374,000	2,388,000	2,460,000

Izvor: Godišnji izvještaji Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH

Prema Strategiji djelovanja Institucije ombudsmena za ljudska prava za period od 2016. do 2021. godine također je predviđeno smanjenje budžetskih sredstava, tako da će, prema toj projekciji, 2021. godine razlika između potrebnih i očekivanih sredstava iznositi skoro milion maraka.

Tabela 3: Projektirana budžetska sredstva Instituciji ombudsmena u periodu 2016-2020. godina

Godina	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Potrebna sredstva u KM	2,368,000	2,759,000	3,150,000	3,541,000	3,932,000	4,323,000
Očekivani budžet u KM	2,368,000	2,538,000	2,725,000	2,930,700	3,156,970	3,405,867

Izvor: Strategija djelovanja Institucije ombudsmena za ljudska prava za period od 2016. do 2021. godine

²²² Mišljenje Komesara za ljudska prava Vijeća Evrope o nacionalnim tijelima za promociju jednakosti, 4.4. i 4.5. Commissioner for Human Rights, Opinion of the Commissioner for Human Rights on National Structures for Promoting Equality (Strasbourg: Commissioner for Human Rights, 21. 3. 2011).

²²³ *Komentari na Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH.*

Takva situacija ima jasne posljedice i na djelovanje Institucije u domenu zaštite od diskriminacije. Podsjećanja radi, ZZD je normirao uspostavljanje posebnog Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije u okviru Institucije ombudsmena BiH.²²⁴ Odjel je osnovan i prije usvajanja Zakona zbog prepoznatog značaja potrebe uspostavljanja posebnog mehanizma za sprečavanje svih oblika diskriminacije²²⁵, s osnovnim zadatkom da putem preporuka i drugim aktivnostima (naprimjer, prikupljanjem i analiziranjem statističkih podataka o slučajevima diskriminacije, analiziranjem ključnih uzroka nefunkcioniranja struktura vlasti kod donošenja odluka koje se tiču diskriminacije, podržavanjem aktivnosti medijskog promoviranja principa nediskriminacije deklariranih u međunarodnim konvencijama, itd.) ukazuje odgovornim institucijama i službama na faktore koji onemogućavaju ravnopravan tretman prema svim građanima BiH i predlaže odgovarajuće pravne mjere za efikasnu intervenciju usmjerenu na zaštitu prava građana.²²⁶

Na čelu navedenog Odjela nalazi se šef, koji je u isto vrijeme i pomoćnik ombudsmena. Prema organizacionoj strukturi Institucije, Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije, pored šefa, ima dva uposlenika na pozicijama stručnih savjetnika/ica odnosno saradnika/ica.²²⁷ Od usvajanja ZZD-a broj osoblja se nije mijenjao, iako su u rad Odjela povremeno bili uključeni i pripravnici.²²⁸

ZZD izričito predviđa obavezu uvođenja posebne budžetske stavke za rad Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije²²⁹, ali sedam godina nakon usvajanja Zakona ova obaveza još uvijek nije ispunjena²³⁰. S obzirom na ukupni trend porasta broja ukupnog broja predmeta koji se odnose na diskriminaciju²³¹, možemo konstatirati da je spomenuti odjel nedovoljno kadrovski popunjen. Deficit zaposlenih je posebno izražen kada se uzme u obzir i činjenica da

²²⁴ “Zakonom o ombudsmenu za ljudska prava BiH” uspostavljene su posebne organizacione jedinice za praćenje ostvarivanja prava djece, lica s invaliditetom i prava nacionalnih, vjerskih i drugih manjina. Institucija može po potrebi organizirati i rad drugih organizacionih jedinica.

²²⁵ Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 18.

²²⁶ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2014).

²²⁷ Prema Pravilniku o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji po sektorima i odjelima Institucija, uključujući i područne i terenske urede, ima 52 zaposlenika iako je spomenutim Pravilnikom predviđen broj od 90 zaposlenika. Sjedište Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine je u Banjoj Luci. Institucija ombudsmena ima urede u Sarajevu, Mostaru, Livnu i Brčko distriktu, koje zavisno od potreba može osnivati i u drugim mjestima BiH. Vidjeti Organizacionu shemu uposlenika Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH dostupnu na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2013041106162562bos.pdf (stranica posjećena 30. 8. 2016).

²²⁸ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, 25. 5. 2016.

²²⁹ ZZD, čl. 7.

²³⁰ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, 25. 5. 2016.

²³¹ Prema zvaničnim izvještajima Institucije, u 2009. godini zaprimljeno je ukupno 156 žalbi, u 2010. godini 135 žalbi, u 2011. godini 191 žalba, u 2012. godini 257 žalbi, u 2013. godini 198 žalbi, u 2014. godini 230 žalbi i u 2015. godini 159 žalbi.

rješavanje predmeta diskriminacije po žalbama nikako nije jedina aktivnost Institucije i Odjela, već bi, kao što je već navedeno, trebalo da rade i na specijalnim izvještajima, promotivnim aktivnostima, kao i na drugim poslovima u njihovoj nadležnosti. Postoji bojazan, a istu dijeli i Institucija ombudsmena,²³² da će nedovoljni resursi negativno utjecati na efikasno rješavanje zaprimljenih predmeta. Iako predstavnik Institucije ombudsmena ističe da Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije ima dovoljno kapaciteta da odgovori na postavljene zadatke, prvenstveno u postupcima po žalbama, istovremeno smatra da bi “bilo idealno ojačati Odjel”, jer borba protiv diskriminacije ne obuhvata samo postupanje po žalbama nego i proaktivan rad. Nedostatak kapaciteta, prema riječima predstavnika Institucije, odražava se tako na nemogućnost provođenja nezavisnih istraživanja koja imaju širi društveni značaj poput utvrđivanja razloga diskriminacije žena u ruralnim sredinama ili višestruke diskriminacije Roma.²³³

Veoma je pohvalna činjenica da je Institucija izradila Strategiju djelovanja za period od 2016. do 2021. godine, u kojoj je, pored ostalog, istaknuto da će ombudsmeni biti osposobljeni da djeluju na eliminaciji svih oblika diskriminacije građana, te osiguranju njihove jednakosti u društvu. Ipak, nije potpuno jasno kako će sa postojećim brojem osoblja i raspoloživim finansijskim sredstvima ostvariti predviđenih deset aktivnosti podstrateškog cilja koji se odnosi na sprečavanje svih oblika diskriminacije.²³⁴

Suštinski izazov u radu Institucije predstavlja sama nedorečenost ZZD-a jer nije posve jasno šta podrazumijeva pozicija centralne institucije za zaštitu od diskriminacije. Prema mišljenju predstavnika Institucije ombudsmena, nedorečenost proizilazi iz činjenice da u ZZD-u nije definirano šta takva pozicija podrazumijeva. Institucija je predložila da izmjene i dopune ZZD-a uvedu obavezu suda da razmotri preporuku ombudsmena u postupku za zaštitu od diskriminacije jer bi Institucija ombudsmena time postala vidljivija kao

²³² Vidjeti: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Strategija djelovanja Institucije ombudsmena za ljudska prava za period od 2016. do 2021. godine (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2016).

²³³ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, 25. 5. 2016.

²³⁴ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Strategija djelovanja Institucije ombudsmena za ljudska prava za period od 2016. do 2021. godine, str. 18. U Strategiji se navode sljedeće aktivnosti za period od 2016. do 2021. godine: podizanje svijesti javnosti o značaju uklanjanja svih oblika diskriminacije, promocija ZZD i zakonskih instrumenata za njeno suzbijanje, nadziranje slučajeva diskriminacije pred sudovima i u drugim tijelima, jačanje saradnje s organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom od diskriminacije, praćenje i analiza pozitivnog zakonodavstva u području uklanjanja svih oblika diskriminacije i edukacija u većim tvrtkama/javnim poduzećima s ciljem preventivnog djelovanja u sprečavanju mobinga i drugih oblika diskriminacije. Također nabrojene su aktivnosti koje se planiraju realizirati u kraćem vremenskom periodu poput jačanja Odjela za sprečavanje svih oblika diskriminacije u segmentu vođenja sudskih sporova i medijacija, izrade naputka i priručnika za postupanje u predmetima iz područja diskriminacije i izrade priručnika za sudske postupke prema Zakonu o zabrani diskriminacije.

centralna institucija za zaštitu od diskriminacije.²³⁵ Istovremeno, moguće je da je namjera zakonodavca bila da se zaštita od diskriminacije prvenstveno ostvari pred ombudsmenom, a ne pred sudovima. Prijedlog novog zakona o Instituciji ombudsmena prepoznaje ovu funkciju Institucije utvrđenu ZZD-om, određujući da će u vršenju ovog mandata Institucija saradivati sa tijelima vlasti, organizacijama civilnog društva i međunarodnim tijelima koja se bave pitanjima ravnopravnosti i nediskriminacije.²³⁶ Ipak, trenutno shvatanje “centralnosti” institucije se, čini se, uglavnom svelo na pitanje obaveznosti razmatranja preporuka od strane suda, i eventualno na pitanje poštivanja preporuka od strane drugih organa, a zanemarila se zakonom utvrđena mogućnost da sama Institucija proaktivnom ulogom doprinese izgradnji vlastitog autoriteta, što bi pomoglo njenom istinskom etabliranju kao centralnog tijela za zaštitu od diskriminacije.

U svakom slučaju možemo zaključiti da se u odnosu na analizu situacije i identificirane karakteristične probleme u radu Institucije ombudsmena iz 2012. godine, a uzimajući u obzir prethodno navedeno mišljenje predstavnika Institucije ombudsmena, shvatanje o tome šta znači biti centralnom institucijom za zaštitu od diskriminacije nije dodatno unaprijedilo. S tim u vezi, čini se da i dalje postoji potreba za istraivanjem na zakonskom pojašnjenju i elaboraciji ukupnog mandata institucije u domenu zaštite od diskriminacije.²³⁷

Potrebno je također još jednom ponoviti preporuku Komesara za ljudska prava Vijeća Evrope da tijela za promociju jednakosti trebaju raspolagati sa dovoljno resursa za vršenje svih njihovih funkcija, i to u onom iznosu koji će im omogućiti da ostvare istinski utjecaj na pojavu diskriminacije i jednakost, a njega države trebaju utvrditi na osnovu raspoloživih dokaza i pokazatelja.²³⁸ Potrebno je naglasiti da iako u proteklom periodu nisu osigurana dovoljna finansijska sredstva za rad Institucije niti je ispunjena zakonska obaveza o uvrštavanju posebne budžetske stavke za rad Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije, po svemu sudeći nisu utvrđeni ni jasni i transparentni kriteriji na osnovu kojih bi bili definirani optimalni kapaciteti i budžet Institucije.

3.4. Postupak po žalbama

Trenutno dominantna aktivnost Institucije ombudsmena je zaštita koju pruža rješavajući po žalbama osobe koja smatra da je diskriminirana ili joj je prekršeno neko od ljudskih prava. Ombudsmeni su ovlaštteni da po prijemu žalbe provedu

²³⁵ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, 25. 5. 2016. Također vidjeti Vijeće ministara BiH, Obrazloženje Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama zakona o zabrani diskriminacije BiH (Sarajevo: Vijeće ministara BiH, 27. 1. 2016), str. 10 i str. 21.

²³⁶ Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, čl. 6.

²³⁷ Vidi i Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 29.

²³⁸ *Ibid.*, str. 16.

postupak istraživanja i meritorno utvrde da li je došlo do povrede nekog od Ustavom i međunarodnim instrumentima garantiranih prava.

U tom smislu Instituciji se može obratiti svako fizičko i pravno lice koje za to ima legitiman interes, bez obzira na državljanstvo, rasu, spol, vjersku i nacionalnu pripadnost. Također, nevladine organizacije mogu biti inicijatori postupka istrage u cilju zaštite od diskriminacije, nakon čega ombudsmeni u pravilu otvaraju istragu po službenoj dužnosti.²³⁹

Važno je naglasiti da je postupak besplatan i prilagođen marginaliziranim grupama te kao takav lakše dostupan žrtvama diskriminacije i kršenja ljudskih prava. Ukoliko odluči da žalba ili problem koji razmatra *ex officio* pružaju dovoljne osnove za istragu, Ombudsmen može pokrenuti postupak istrage, u okviru kojeg za sva lica postoji obaveza saradnje. Ovo podrazumijeva zahtijevanje informacija i izjašnjenja pravnih lica protiv kojih je pokrenut postupak. Sve institucije vlasti i ostala pravna i fizička lica dužna su Ombudsmenu najkasnije u roku od 30 dana od zaprimanja zahtjeva dostaviti sve tražene podatke i dokumente.²⁴⁰

Unutar Institucije izvršena je specijalizacija rada po oblastima povrede prava, pa tako djeluju odjeli za prava osoba sa invaliditetom, prava djeteta, prava pritvorenika i zatvorenika itd.²⁴¹ Procjena Institucije je da, uz ogradu za slučajeve diskriminacije koji mogu biti kompleksniji, postupak traje šest mjeseci od podnošenja prvog podneska do donošenja konačne odluke. S druge strane, aktuelni Prijedlog zakona o ombudsmenu uvodi obavezu Institucije da se u roku od 120 dana od dana podnošenja kompletirane pritužbe okonča postupak ispitivanja i donese preporuka.²⁴² To je svakako dobrodošla inicijativa, ali je pitanje koliko je takav rok realan, s obzirom na dosadašnju praksu Institucije u ovoj oblasti.

Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije *prima facie* utvrđuje diskriminaciju ukoliko je žalba sadržajna i argumentirana, odnosno ukoliko se precizno navode radnje, odluke ili mjere organa ili statistički podaci, kao i primjeri da je neka druga osoba u istoj situaciji bila drugačije tretirana. U slučaju da je žalba *prima facie* osnovana, dolazi do prebacivanja tereta dokazivanja tako što će Institucija naznačiti nadležnom organu ili privatnoj osobi od kojeg traži izjašnjenje da je teret dokazivanja podijeljen u skladu sa međunarodnim standardima.²⁴³

Institucija donosi odluku o zatvaranju predmeta nakon što je povreda otklonjena tokom postupka ispitivanja ili preporuku u slučaju utvrđene povrede

²³⁹ Ibid., str. 20.

²⁴⁰ ZZD, čl. 7.

²⁴¹ Institucija ombudsmena na zvaničnoj internet stranici navodi da su uspostavljeni sljedeći odjeli: 1. prava djece, 2. prava osoba sa invaliditetom, 3. prava nacionalnih, vjerskih i drugih manjina, 4. ekonomska, socijalna i kulturna prava, 5. politička i građanska prava, 6. eliminacija svih oblika diskriminacije i 7. prava pritvorenika/zatvorenika. Izvor: <http://www.ombudsmen.gov.ba> (stranica posjećena 6. 8. 2016).

²⁴² Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, čl. 30.

²⁴³ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, 25. 5. 2016.

prava. U slučaju neizvršenja preporuke Institucija šalje urgenciju za provođenje preporuke istom ili višem hijerarhijskom organu. Iako aktuelni Zakon daje takvu mogućnost²⁴⁴ Institucija u svojim godišnjim izvještajima ne navodi imena službenika koji odbijaju izvršiti određenu preporuku. Treba naglasiti da je ova mogućnost isključena u predloženom novom Zakonu o ombudsmenu²⁴⁵, što bi svakako bio korak nazad u ovom domenu, s obzirom na to da je riječ o važnom mehanizmu javnog prozivanja (*naming and shaming*) odgovornih, čijim se adekvatnim korištenjem svakako može ojačati autoritet i snaga preporuka, pa i Institucije u cjelini.

Ombudsmeni sve odluke donose zajednički. Ovakvo rješenje vjerovatno održava prirodu ustavnog sistema BiH i načina donošenja odluka u tijelima BiH. Međutim postavlja se pitanje svrsishodnosti ovakvog rješenja u pogledu donošenja odluka unutar institucije koja se bavi zaštitom ljudskih prava. Venecijanska komisija ističe da se, zbog nedostatka konsenzusa, u praksi ne postupa u predmetima koji se smatraju previše politički osjetljivim (naprimjer segregacija u školama). Iako takvi predmeti nisu brojni, ovakav način “uskraćivanja pravde” umanjuje ugled Institucije kao i povjerenje javnosti u sposobnost Institucije da riješi kontroverzna pitanja nepristrano. S druge strane, prema mišljenju Venecijanske komisije, ukoliko ombudsmeni budu odlučivali pojedinačno o svim pitanjima, a prema prethodno utvrđenoj podjeli posla, dosljednost i stabilnost prakse Institucije može biti narušena.²⁴⁶

Prema ličnom mišljenju šefa Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije, pomoćnici i šefovi odjela bi trebali imati veći stepen autonomije i samostalnosti za donošenje odluka u oblastima u kojima su se specijalizirali. Ovakvim načinom donošenja odluka ombudsmeni preuzimaju odgovornost ali nekada to opterećuje rad Institucije, naročito kada se radi o tehničkim pitanjima, a može utjecati i na vrijeme potrebno za donošenje konačne odluke. U tom smislu, Prijedlog zakona o ombudsmenu uvodi novo rješenje po kojem ombudsmeni u pravilu samostalno, a prema potrebi zajednički ispituju pritužbe i donose preporuke nakon ispitivanja slučaja kršenja ljudskih prava u skladu sa utvrđenom podjelom poslova.²⁴⁷ Zakon ne nudi odgovor na pitanje kako, kada i u kojem slučajevima kršenja ljudskih prava će ombudsmeni utvrditi potrebu da zajednički ispituju određenu žalbu. Prema navedenom Prijedlogu zakona, ombudsmeni će i dalje zajednički odlučivati o izradi specijalnih izvještaja, inicijativa za donošenje zakona te izmjeni i dopuni zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu ljudskih prava i sloboda.²⁴⁸

²⁴⁴ “Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH”, čl. 32.

²⁴⁵ Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, čl. 32.

²⁴⁶ Vidjeti European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft Law on Ombudsman for Human Rights of B&H, str. 9.

²⁴⁷ Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, čl.16.

²⁴⁸ Vidjeti obrazloženje Prijedloga zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, str. 26.

ZZD nudi pravni osnov za predlaganje i pokretanje postupka medijacije u slučajevima diskriminacije, u skladu sa odredbama Zakona o medijaciji.²⁴⁹ U dosadašnjoj praksi primjetno je da ombudsmen ne pokreće postupke medijacije, a kao razlog za to ombudsmeni navode nedostatak kapaciteta Institucije kao i neusklađenost odredbi ZZD-a i Zakona o postupku medijacije.²⁵⁰ Proceduralne poteškoće koje su rezultat neujednačenosti propisa predstavljaju osnovni razlog nemogućnosti iniciranja postupaka medijacije, a time i neprimjenjivanja navedene odredbe ZZD-a, iako se u nekim izvještajima o pojavama diskriminacije ističe da je određen broj predmeta riješen već u fazi istrage, i to upravo “posredovanjem, podsticanjem prijateljskog rješenja ili preduzimanjem medijacije između stranaka u sporu”²⁵¹. U slučajevima gdje utvrde da je došlo do diskriminacije, ombudsmeni mogu uputiti strane na medijaciju, a podrazumijeva se da će se postupak voditi pred nadležnim Udruženjem medijatora.²⁵² Iako je u Godišnjem izvještaju o pojavama diskriminacije za 2011. godinu Institucija ombudsmena istakla da će razmotriti mogućnost uspostave mehanizma medijacije²⁵³, očigledno je da takav mehanizam još uvijek nije uspostavljen. Također, godišnji izvještaji ne daju informacije o eventualnoj edukaciji osoblja Institucije za provođenje postupka medijacije, kao ni podatke o upisu u listu medijatora.²⁵⁴ Nedavno usvojene izmjene i dopune ZZD-a nisu mijenjale niti dodatno elaborirale ovlaštenje ombudsmena da pokreće postupak medijacije, tako da je zadržano postojeće rješenje.

Sistem za rad na žalbama uglavnom je dobro postavljen. Po žalbama koje joj upute građani, Institucija ombudsmena BiH izdaje preporuke s naznačenim mjerama za otklanjanje diskriminacije i prati njihovo provođenje. Ukoliko slučaj ne bude riješen već u fazi istrage, a na osnovu informacija pribavljenih u toku postupka istrage se utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, ombudsmen izdaje preporuku kojom zahtijeva ispravljanje povrede prava i predlaže mjere (pojedinačne i/ili opće) za njihovo otklanjanje, za što obično ostavlja rok od 30 dana. Nakon izdavanja preporuka, predmet se ne zatvara, već

²⁴⁹ U ZZD-u se navodi Zakon o medijaciji pa se pretpostavlja da se zakonodavac referirao na Zakon o postupku medijacije.

²⁵⁰ Intervju sa Ombudsmenom za ljudska prava BiH, 24. 2. 2016. Neusklađenost se sastoji u tome da akti koji reguliraju medijaciju ne prepoznaju ombudsmena kao mogućeg medijatora.

²⁵¹ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2014. godinu, str. 8; Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu, str. 6; Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2013), str. 6; Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2011. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2012), str. 11.

²⁵² Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 32.

²⁵³ Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2011. godinu, str. 25.

²⁵⁴ Lista medijatora od 17. 6. 2016. godine, dostupno na: http://www.umbih.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=106&Itemid=222&lang=ba (stranica posjećena 30. 8. 2016).

postoji sistem elektronske i tehničke podrške praćenja realizacije preporuka. Nepostupanje po preporukama u oblasti diskriminacije, kao i odbijanje saradnje sa ombudsmenom u domenu suzbijanja diskriminacije, predstavlja prekršaj za koji je moguće izreći novčane kazne u prekršajnom postupku, i to kako za pravna lica tako i za odgovorna lica u pravnim licima, te za fizička lica.²⁵⁵

No, rad na žalbama i dalje prate značajni problemi. Prvi takav problem je razmjerno veliki broj predmeta. U Instituciji ombudsmena za ljudska prava u 2015. godini registrirano je ukupno 159 predmeta diskriminacije. Pored novih predmeta iz 2015. godine, u radu Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije bio je i 181 predmet iz 2014. godine, tako da je ukupno u radu bilo 340 predmeta. U 2015. godini Odjel je završio 89 predmeta iz 2015. godine i 122 iz 2014. godine, tako da je ukupno završeno 211 predmeta, dok je u 2016. godinu preneseno 129 predmeta.²⁵⁶

Ombudsmeni ističu da su određeni predmeti riješeni pozitivno i prije izdavanja preporuke, bilo posredovanjem, podsticanjem prijateljskog rješenja ili preduzimanjem svojevrsne medijacije između strana u sporu, bilo na način da odgovorni javni organ sam korigira svoje postupanje nakon prvog obraćanja Institucije ombudsmena.²⁵⁷ Ipak, značajan problem ostaje realizacija preporuka. U 2015. godini ombudsmeni su izdali 29 preporuka u 49 predmeta od kojih je tek 10 realizirano, jedna djelimično realizirana, za 12 je uspostavljena saradnja, tri preporuke nisu realizirane i za tri nema odgovora.²⁵⁸

Kao što je već navedeno, ZZD propisuje da ombudsmen ima pravo da pokreće i učestvuje u postupku za zaštitu od diskriminacije za prekršaje propisane ovim zakonom.²⁵⁹ Ombudsmeni su međutim izuzetno rijetko pribjegavali pokretanju prekršajnog postupka. S jedne strane u prethodnoj analizi Institucija se pozivala da počne koristiti potencijal prekršajne odgovornosti, te da iskoristi u potpunosti postojeće mehanizme.²⁶⁰ No, s druge strane dva do sada pokrenuta prekršajna postupka, pokrenuta po zahtjevu Ombudsmena zbog kršenja ZZD-a, okončana su pravosnažnim rješenjima o oslobađanju od odgovornosti prijavljenih osoba, iako je Institucija utvrdila da se radilo o diskriminaciji.²⁶¹ Ovakvo stanje dovodi do zaključka da je mehanizam prekršajne odgovornosti ne samo zapostavljeno

²⁵⁵ ZZD, čl. 19. i 20.

²⁵⁶ Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2015. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2016), str. 89.

²⁵⁷ Vidjeti npr. *ibid.*, str. 89.

²⁵⁸ *Ibid.*, tabelarni prikaz statističkih pokazatelja cd/web dodatak koji se ne nalazi unutar štampanog izdanja, ekranizacija 16. Tabelarni prikaz dostupan na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2016041515322172bos.pdf (stranica posjećena 16. 8. 2016).

²⁵⁹ Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 21.

²⁶⁰ *Ibid.*, str. 36.

²⁶¹ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu, str. 27.

oruđe Institucije ombudsmena, već i da povećanje broja prekršajnih postupaka koje Ombudsmen pokreće nije dovoljno bez edukacije i dodatne senzibilizacije sudija prekršajnih sudova. Tek na taj način bi došlo do stvaranja značajnije dobre prakse i formiranja određenih standarda o tome šta predstavlja diskriminatorско ponašanje koje se sankcionira u prekršajnom postupku.

3.5. Prevencija viktimizacije

Iako je u uporednom pravu identično rješenje označeno pojmom viktimizacija, ZZD u dijelu koji se odnosi na postupke za zaštitu od diskriminacije utvrđuje zaštitu lica koje je prijavilo diskriminaciju i koje trpi posljedice zbog pokretanja pravnog postupka, odnosno zaštitu lica koje trpi određene posljedice učestvujući u postupku prilikom pružanja pomoći drugom licu u ostvarivanju pravne zaštite od diskriminacije.²⁶² No, prema dostupnim izvještajima može se zaključiti da prevencija viktimizacije nije u fokusu djelovanja Institucije ombudsmena, iako predstavnik Institucije smatra da je viktimizacija “možda i najteži oblik diskriminacije jer ograničava slobodu građanina da se uopće obrati bilo kome za zaštitu svojih prava, uključujući Instituciju ombudsmena”²⁶³. U godišnjim izvještajima o aktivnostima Institucije za 2014. i 2015. godinu, prevencija viktimizacije se uopće ne spominje, iako Institucija procjenjuje da postoje neprijavljeni slučajevi i zbog straha od eventualnih negativnih posljedica po status žrtava.²⁶⁴

Zanimljiva je činjenica da je Institucija ombudsmena u godišnjem izvještaju o aktivnostima za 2012. godinu, kao i u redovnim izvještajima o pojavama diskriminacije viktimizaciju izdvojila kao poseban oblik diskriminacije, iako kao takva inicijalno nije bila predviđena ZZD-om.²⁶⁵ Institucija ombudsmena je tako pokazala progresivno shvatanje viktimizacije i slijedila međunarodne standarde u razumijevanju viktimizacije definirane relevantnim direktivama.²⁶⁶ Treba imati na umu da je ZZD prije posljednjih izmjena kao ostale oblike diskriminacije prepoznavao isključivo uznemiravanje, spolno uznemiravanje, mobing, segregaciju, izdavanje naloga drugima za vršenje diskriminacije i

²⁶² ZZD, čl. 18.

²⁶³ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, 25. 5. 2016.

²⁶⁴ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2015. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2016), str. 90.

²⁶⁵ Vidjeti naprimjer godišnje izvještaje o pojavama diskriminacije za 2011, 2012. i 2013. godinu.

²⁶⁶ Vidjeti: Direktivu 2000/43/EZ o primjeni načela ravnopravnosti osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko porijeklo; Direktivu 2000/78/EZ o uspostavi okvira za jednak tretman u području zapošljavanja i izbora zvanja.

poticanje na diskriminaciju.²⁶⁷ Navedeni propust zakonodavca je ispravljen usvajanjem odredbe ZID ZZD-a koja i viktimizaciju definira kao poseban oblik diskriminacije.²⁶⁸

Institucija ombudsmena je u konkretnim predmetima pozivala na poduzimanje neophodnih mjera kako bi se spriječila viktimizacija lica koja prijavljuju diskriminaciju, ali je samo u dva slučaja pokrenula prekršajne postupke. Prema riječima Ombudsmena, Institucija pribjegava ovakvim mjerama samo u krajnjem slučaju, kada se radi o najtežim oblicima viktimizacije odnosno kada je osoba suočena s otkazom ili prijetnjom otkazom zbog činjenice da je stala u zaštitu svojih prava.²⁶⁹ Kako ističe predstavnik Institucije, od 2013. godine nisu pokretali prekršajne postupke jer se to pokazalo izrazito zahtjevnim. Ipak Institucija pokazuje ambiciju da u okviru postojećih ili dodatnim kapacitetima angažira osobu koja bi pokretala prekršajne postupke u odgovarajućim situacijama.²⁷⁰

Općenito govoreći, strah od viktimizacije može obeshrabriti žrtve diskriminacije da pokrenu postupak zaštite što predstavlja ozbiljan faktor koji može ugroziti antidiskriminacijski postupak. Efikasna zaštita žrtava diskriminacije odnosi se zapravo i na poduzimanje svih mogućih radnji kojim se sprečava reakcija diskriminatora na pokrenuti pravni postupak. Kako bi se osigurala zaštita i u ovakvim situacijama, neophodno je da Institucija ombudsmena bude aktivno uključena u predmet za vrijeme trajanja postupka odnosno u slučajevima kada osoba odustane od postupka zbog straha od viktimizacije, ali i nakon što se predmet okonča.²⁷¹ To do sada, po svemu sudeći, nije u potpunosti bio slučaj.

3.6. Uloga ombudsmena u sudskom postupku

Iako se ombudsmen ne može miješati u proces odlučivanja sudova, aktuelni Zakon o ombudsmenu pruža mogućnost da Institucija pokrene sudski postupak ili intervenira u postupak koji se vodi kada ustanovi da je to neophodno.²⁷² Prema mišljenju predstavnika Institucije, ta mogućnost postoji samo u slučajevima neopravdane dužine trajanja određenog postupka, dok bi svaki drugi slučaj

²⁶⁷ ZZD, čl. 4.

²⁶⁸ Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama ZZD, čl. 3.

²⁶⁹ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2012. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2013), str. 16.

²⁷⁰ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, 25. 5. 2016.

²⁷¹ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2012. godinu, str. 16.

²⁷² "Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH", čl. 4.

pokretanja sudskog postupka bio neprikladan i predstavljao miješanje u rad sudova.²⁷³

U praksi, dakle, prevladava shvatanje da prema odredbama ZZD-a Institucija ombudsmena nema nadležnost za pokretanje parničnog postupka za zaštitu od diskriminacije. Kao što je već navedeno, ZZD u ovom kontekstu uvodi obavezu ombudsmena u pružanju obavještenja strankama o mogućnostima sudske i druge zaštite, kao i pravo pokretanja prekršajnog postupka protiv lica koja odbijaju saradnju, ne dostavljaju zatražene odgovore, odnosno ne obavještavaju o efektima preporuka datih s ciljem otklanjanja diskriminacije.²⁷⁴

Pitanje pokretanja antidiskriminacijskih sudskih postupaka od strane Institucije ombudsmena je, dakle, i dalje sporno. Primarna svrha Institucije ombudsmena je zaštita ljudskih prava u slučajevima kršenja prava počinjenih od strane organa vlasti. Posljedično poštivanje izdatih preporuka primarno je u interesu organa javne vlasti jer predstavlja najbolju garanciju da neće doći do skupih i dugotrajnih procesa i postavljanja zahtjeva za naknadom štete. Također treba imati na umu da se Institucija ombudsmena ne bi smjela pretvoriti u redovnog zastupnika žrtava diskriminacije u sudskim postupcima. Primjeri drugih zemalja u kojima postoji mogućnost podnošenja tužbe od strane tijela za zaštitu jednakosti pokazuju da tijela za jednakost u relativno malom broju slučajeva pokreću sudski postupak, najčešće u situacijama u kojima je prepoznat javni interes. Iskustvo Povjerenika za zaštitu ravnopravnosti Srbije pokazuje ovo na najbolji način. U periodu od 2010. do 2015. godine Povjerenik je primio ukupno 2638 žalbi za diskriminaciju po različitim osnovama. S druge strane, u ovom periodu u samo 13 slučajeva²⁷⁵ Povjerenik je vodio strateške parnice i u šest slučajeva dobio potvrđujuće presude, dok je jedna tužba odbijena.²⁷⁶

Praksa pokazuje da tijela za zaštitu ljudskih prava koje imaju ovu nadležnost, odnosno pravo na zastupanje, rijetko koriste tu mogućnost, prvenstveno zbog nedostatka kapaciteta i nedovoljnih finansijskih sredstava.²⁷⁷ Imajući u vidu poteškoće sa kojima se Institucija ombudsmena već suočava, vrlo je upitno da li bi se ona, ukoliko bi bila moguća, uopće i koristila. Predstavnik Institucije ombudsmena smatra da “davanje tolikih obaveza jednoj instituciji u kojoj je ona adekvatna, a objektivno nije možda u mogućnosti da je ispuni, ne pridonosi boljoj antidiskriminacijskoj zaštiti”. U tom smislu, vrijedi ponoviti i shvatanje

²⁷³ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, 25. 5. 2016.

²⁷⁴ ZZD, čl. 7.

²⁷⁵ Od 13 slučajeva sedam se odnosilo na diskriminaciju Roma, tri na spolnu diskriminaciju, jedan na diskriminaciju po osnovu invaliditeta i dva slučaja višestruke diskriminacije. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije, Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije za 2015. godinu (Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije, 15. 3. 2016), str. 171.

²⁷⁶ U dva slučaja tužba je povučena, jedan postupak je prekinut zbog brisanja tuženog iz registra privrednih društava, a u tri slučaja traje postupak po žalbi. Ibid.

²⁷⁷ Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 47.

predstavnik Institucije da bi eventualno pokretanje sudskog postupka od strane Ombudsmena predstavljalo narušavanje načela podjele vlasti i preuzimanje kvaziadvokatske uloge odnosno uloge kvazicentra za besplatnu pravnu pomoć.²⁷⁸

U takvoj konstelaciji zaista se nameće pitanje da li bi eventualno pokretanje sudskog postupka od strane Ombudsmena u konačnici osiguralo veći stepen zaštite žrtava diskriminacije. Prethodna analiza je sugerirala da bi Institucija ombudsmena korištenjem mogućnosti zastupanja u strateškim slučajevima svojom ekspertizom i aktivnim djelovanjem mogla utjecati na posebno neprihvatljive društvene pojave, ostvarujući efekte i na pojedinca i na društvo u pogledu problema kao što su npr. segregacija ili diskriminacija na osnovu invaliditeta u oblasti obrazovanja.²⁷⁹ Institucija ombudsmena svakako ima mogućnost da na neprihvatljive pojave utječe i na druge načine, prvenstveno istraživanjem pojava diskriminacije²⁸⁰ kao i predlaganjem odgovarajućih zakonskih²⁸¹ i drugih rješenja nadležnim institucijama Bosne i Hercegovine. Pored toga, u aktuelnom Prijedlogu zakona o ombudsmenu proširuje se trenutno ograničena mogućnost ombudsmena da daje prijedlog izmjena i dopuna zakona isključivo u godišnjem i specijalnom izvještaju Institucije. Predloženo rješenje tako Instituciji omogućava zakonodavnu inicijativu, uključujući kako inicijativu za donošenje novih zakona, tako i za njihovim izmjenama ili dopunama, i to u svakom trenutku, nevezano za razmatranje konkretnih predmeta, odnosno postupanja po podnesenim žalbama.²⁸²

Trenutno razmišljanje zakonodavaca, čini se, usmjereno je na jasno razgraničenje djelovanja Institucije s jedne, i sudske zaštite od diskriminacije, s druge strane. Prijedlog novog zakona o ombudsmenu, naime, eksplicitno isključuje mogućnost da Institucija ombudsmena pokrene sudski postupak ili intervenira u pojedinačnim postupcima²⁸³. U obrazloženju predlagač se pozvao na mišljenje Venecijanske komisije, ističući da je potrebno “ograničiti ulogu ombudsmena na to da se osigura proceduralna učinkovitost i administracijska korektnost pravosudnog sistem: prema tome, treba isključiti mogućnost zastupanja

²⁷⁸ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, 25. 5. 2016.

²⁷⁹ Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 47.

²⁸⁰ Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije Institucije ombudsmena do sada je u dva slučaja pristupio izradi specijalnih izvještaja. Objavljen je Izvještaj o (ne)poštivanju ljudskih prava i prava iz oblasti rada u kompaniji “Boksit” Milići dok se trenutno radi na Izvještaju o pravima LGBT osoba u BiH. Intervju sa Predragom Raosavljevićem, 25. 5. 2016.

²⁸¹ Institucija ombudsmena je podnijela u Preporuci 134/15 od 29. 6. 2015. godine inicijativu za dopunu člana 60. “Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju FBiH”.

²⁸² Prijedlog Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, čl. 9.

²⁸³ Ibid., čl. 26.

pojedinaца (izuzev ako ne postoji mogućnost da se pojedinci obrate datom sudu) iniciranja ili interveniranja u sudskim postupcima ili obnove postupka²⁸⁴.

Iako je sama opcija pokretanja sudskog postupka u predmetima diskriminacije od strane Institucije ombudsmena svakako dobra i potencijalno korisna, naročito u predmetima od strateškog značaja, veliko je pitanje da li će, imajući u vidu trenutne stavove Institucije, kao i raspoložive resurse, ikada biti iskorištena. Trenutno rješenje u Prijedlogu zakona, koje ovu opciju potpuno isključuje, nažalost, vjerovatno stvari naziva pravim imenom i normira realnost djelovanja Institucije u ovom domenu.

Pored toga, treba imati u vidu da ZZD pruža mogućnost uključivanja ombudsmena kao treće strane u sudski postupak, jer se na strani diskriminiranog lica ili grupe lica, pored ostalih, može pridružiti i tijelo koje se u okviru svoje djelatnosti bavi zaštitom od diskriminacije lica ili grupe lica o čijim se pravima odlučuje u postupku. ZZD za razliku od općih pravila o miješanju u skladu sa zakonima o parničnom postupku, mogućnost miješanja ne daje samo onim licima koja bi imala pravni interes za uspjeh jedne strane u sporu, nego taj pravni interes definira uslovom obavljanja djelatnosti zaštite od diskriminacije.²⁸⁵ Pored toga, kako ne postoji zakonsko ograničenje, ombudsmen bi se mogao pojaviti kao umješač u sudskom postupku i u slučaju da je već u konkretnom predmetu izdao preporuku koja nije provedena.²⁸⁶ No, dostupni podaci pokazuju da se ni ova mogućnost uopće ne koristi, vjerovatno zbog nedovoljnih resursa i nedostatnih finansijskih sredstava. Također, primjećuje se i generalna nevoljnost sudova da prihvate miješanje u postupak s kojom se suočavaju nevladine organizacije kakva je naprimjer “Vaša prava BiH”.²⁸⁷

U svakom slučaju, izvještaji Institucije ombudsmena o pojavama diskriminacije ne navode podatak da se Institucija ikada uključila u sudski postupak u ulozi umješača. U svjetlu takve prakse, postavlja se pitanje da li će i na koji način zaživjeti i institut prijatelja suda (*amicus curiae*) u sudskim postupcima zaštite od diskriminacije, a koji je predviđen u aktuelnom tekstu Prijedloga novog zakona o ombudsmenu.²⁸⁸ Takvo rješenje, poznato u uporednom pravu,²⁸⁹ podrazumijeva nešto drugačiji vid učešća u sudskom postupku radi pojašnjenja nekog pravnog pitanja, odnosno podnošenja informacija ili tumačenja kako bi određeno pitanje bilo adekvatno razmotreno.

²⁸⁴ Vijeće ministara BiH, *Obrazloženje Prijedloga zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH*, str. 27 i 28.

²⁸⁵ Topić, *Kolektivna tužba u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 3.

²⁸⁶ *Ibid.*, str. 51.

²⁸⁷ Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 49.

²⁸⁸ Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, čl. 26.

²⁸⁹ Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 50.

U odnosu na postojeće rješenje²⁹⁰, Prijedlog novog zakona o ombudsmenu utvrđuje da Institucija ne smije intervenirati u pojedinačne postupke.²⁹¹ U slučaju usvajanja ovakvog zakonskog rješenja jedino praksa može pokazati da li će se eventualno učešće Institucije kao umješača na strani žrtve diskriminacije smatrati dopuštenim prema članu 16. ZZD-a ili nedopuštenom intervencijom u pojedinačan postupak, a u vezi sa predloženom odredbom Zakona o ombudsmenu. Naravno, imajući u vidu interes žrtava diskriminacije, ukidanje ove opcije djelovanja Institucije ne bi bilo svrsishodno.

U pogledu podnošenja kolektivne tužbe radi zaštite javnog interesa dominira stav da Institucija ombudsmena ne bi mogla podnijeti takvu tužbu jer javni organi nemaju takvo ovlaštenje s obzirom na to da ova i slična tijela nisu osnovana u skladu sa “propisima koji reguliraju udruživanje građana” u Bosni i Hercegovini.²⁹² S tim u vezi, a s obzirom na to da ZZD utvrđuje da kolektivnu tužbu mogu podnijeti udruženja, tijela, ustanove ili druge organizacije koje imaju opravdani interes za zaštitu interesa određene grupe ili se u sklopu svoje djelatnosti bave zaštitom od diskriminacije određene grupe osoba²⁹³, može se zaključiti da Institucija ombudsmena vrlo restriktivno tumači navedenu odredbu. Naime, predstavnik Institucije smatra da ona nema mogućnost podnošenja kolektivne tužbe jer “Institucija nije jedna od žrtava, a kolektivnu tužbu u ime cijele grupe podnosi jedno lice koje je član grupe koja je bila ili potencijalno može biti ugrožena”²⁹⁴.

Nedoumica u pogledu postojanja nadležnosti Institucije za pokretanje postupka na osnovu člana 17. ZZD-a možda bi mogla biti riješena zahtjevom za autentičnim tumačenjem Zakona o ombudsmenu i ZZD-a ili pokušajem podnošenja kolektivne tužbe od strane Institucije. Trenutna praksa i tumačenje odredbi ZZD-a od strane Institucije, uz navedena ograničenja u pogledu resursa i finansijskih sredstava, kao i nova zakonska rješenja u Prijedlogu zakona o ombudsmenu²⁹⁵, ne ukazuju na to će do toga ikada doći. Zaštita od diskriminacije određene grupe osoba putem kolektivne tužbe tako će, po svemu sudeći, i dalje ostati isključivo predmetom djelovanja nevladinih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava.

²⁹⁰ “Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH”, čl. 4.

²⁹¹ Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava, čl. 26.

²⁹² Topić, *Kolektivna tužba u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 3.

²⁹³ ZZD, čl. 17.

²⁹⁴ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, 25. 5. 2016.

²⁹⁵ Vidi Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, čl. 26.

3.7. Rokovi i status preporuka ombudsmena u sudskom postupku

Rok za podnošenje žalbe ombudsmenu iznosi 12 mjeseci od događaja, odluke ili pojave činjenice koja predstavlja povredu jednog od Ustavom zagwarantiranih prava. Institucija može izuzetno razmatrati i žalbe nakon isteka ovog roka.²⁹⁶ Rokovi koje propisuje ZZD za podnošenje tužbe za zaštitu od diskriminacije su izmijenjeni i sada iznose tri godine od saznanja za povredu, odnosno pet godina od učinjene povrede prava. Ovim izmjenama otklonjena je opasnost da okončanje predmeta pred Institucijom ombudsmena dovede do propuštanja rokova za podnošenje tužbe. Međutim, ostaje problem da, imajući na umu iskrivljenu percepciju “slabih ovlasti” Institucije – a koja se odnosi na neobaveznost preporuka i njihovu nedovoljnu realizaciju, diskriminirane osobe mogu imati osjećaj da podnošenje žalbe Instituciji predstavlja gubljenje vremena i odlaganje ostvarivanja efikasnije zaštite pred sudom.

S druge strane, aktuelni prijedlog zakona o ombudsmenu utvrđuje da Institucija neće razmatrati pritužbe koje se odnose na okolnosti koje su se desile tri godine prije trenutka podnošenja pritužbe, osim ako ocijeni da se radi o predmetu od posebnog interesa za zaštitu ljudskih prava i sloboda, odnosno čije posljedice još uvijek traju.²⁹⁷ S tim u vezi, i to je svakako pohvalno, ZZD predviđa povoljniji režim rokova od onog koji zakonodavac trenutno razmatra u kontekstu žalbi Instituciji općenito.

Autoritet i status preporuka ombudsmena u sudskom postupku je od izuzetne važnosti za etabliranje i kredibilitet Institucije ombudsmena. Dosadašnja praksa primjene ZZD-a pokazuje da su neki sudovi razmatrali preporuku Ombudsmena, dok drugi to nisu činili²⁹⁸ primjenjujući princip slobodne ocjene dokaza.²⁹⁹ Predstavnik Institucije u tom smislu ističe da se svaki dokaz cijeni posebno i u cijelosti sa drugim dokazima, te naglašava da se u Instituciji vodi samo postupak ispitivanja, a ne dokazni postupak karakterističan za sudove, što nekada može spriječiti Instituciju da sa neophodnom dozom izvjesnosti utvrdi šta se dogodilo.³⁰⁰ ZID ZZD utvrđuje da u slučaju kada stranka u predmetu koristi kao dokaz preporuku Institucije ombudsmena, sud je mora razmotriti u skladu sa pravilima postupka.³⁰¹ Time se preporukama Institucije nedvosmisleno potvrđuje

²⁹⁶ “Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH”, čl. 21.

²⁹⁷ Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava, čl. 22.

²⁹⁸ Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 40.

²⁹⁹ U Godišnjem izvještaju o pojavama diskriminacije za 2014. godinu navodi se da u 2013. godini Općinski sud u Zavidovičima nije uvažio preporuku Ombudsmena, a u 2014. godini Općinski sud u Livnu. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2014. godinu, str. 25. Vidjeti također dio 2.2 ovog izvještaja.

³⁰⁰ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, 25. 5. 2016.

³⁰¹ ZID ZZD, čl. 9.

dokazna snaga, ali se sudovima i dalje ostavlja dovoljno širine da ocijene da li su Instituciji ombudsmena bile dostupne, odnosno poznate sve činjenice koje su dovele do ocjene da li je u konkretnom slučaju bilo diskriminatornog ponašanja.³⁰²

3.8. Izvještaji Institucije

Institucija ombudsmena ima obavezu izraditi i objaviti godišnji izvještaj o vlastitim aktivnostima³⁰³ kao i godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije.³⁰⁴ U godišnjem izvještaju o aktivnostima Institucija navodi podatke o svom radu, predstavljajući poduzete aktivnosti u zaštiti prava u pojedinim oblastima – politička i građanska prava, ekonomska i socijalna prava, prava djece, prava osoba sa invaliditetom, prava nacionalnih, vjerskih i drugih manjina i prava pritvorenih/zatvorenih lica. Nakon što je Institucija ombudsmena počela izrađivati godišnje izvještaje o pojavama diskriminacije, u godišnjim izvještajima o aktivnostima Institucije suzbijanju diskriminacije posvećena je tek jedna stranica sa osnovnim statističkim pokazateljima rada Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije, a zainteresirana osoba se upućuje na Izvještaj o pojavama diskriminacije za odnosnu godinu.

Do ovog trenutka Institucija ombudsmena objavila je četiri godišnja izvještaja o pojavama diskriminacije. Prvi godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije objavljen je za 2011. godinu³⁰⁵ dok za 2015. godinu izvještaj nije sačinjen, mada je za istu godinu objavljen izvještaj o aktivnostima Institucije. Prema riječima predstavnika Institucije ombudsmena, izvještaj o pojavama diskriminacije za 2015. godinu je objedinjen sa Godišnjim izvještajem o radu, u okviru kojeg je uvedeno posebno poglavlje pod nazivom “Jednakost i nediskriminacija”.³⁰⁶ Ipak, u navedenom poglavlju Godišnjeg izvještaja o radu iznijete su osnovne informacije o radu Odjela u 2015. godini na svega pet stranica teksta.

Sami izvještaji o pojavama diskriminacije su relativno kratki, sadrže oko 30 stranica teksta, dijagrama i tabela. Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije ima ustaljenu strukturu te sadrži kratak pregled nadležnosti Institucije i Odjela za eliminaciju diskriminacije, prikaz međunarodnih, regionalnih i domaćih standarda koji se primjenjuju u BiH, zatim aktivnosti Institucije na promociji

³⁰² Ovakvo rješenje nije sasvim u skladu sa prijedlozima koji su potekli iz civilnog sektora. Vidjeti naprimjer: Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 57. “Preporuke za unapređenje Zakona o zabrani diskriminacije”, str. 3.

³⁰³ “Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH”, čl. 34. Institucija ombudsmena do sada je objavila sedam godišnjih izvještaja o aktivnostima, počev od 2009. godine.

³⁰⁴ ZZD, čl. 7.

³⁰⁵ Važno je napomenuti da je već u Godišnjem izvještaju o aktivnostima Institucije za 2010. godinu eliminaciji diskriminacije posvećeno pet strana izvještaja.

³⁰⁶ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, 25. 5. 2016.

zakona i saradnji sa drugim institucijama. Središnji dio izvještaja čini statističko predstavljanje postupaka po zaprimljenim žalbama sa navođenjem ilustrativnih primjera te izdvajanje, prema broju zaprimljenih žalbi, pojedinih oblika diskriminacije koji su u datoj godini izazivali najviše zabrinutosti u pogledu kršenja prava na jednak tretman. U izvještaju za 2014. godinu tako su izdvojeni mobing, diskriminacija po osnovu seksualne orijentacije, govor mržnje, te prikaz sudske zaštite diskriminiranih osoba. Posljednji dio izvještaja odnosi se na jačanje kapaciteta i pregled izdatih preporuka.

Nažalost, mora se konstatirati da izvještaji o pojavama diskriminacije predstavljaju umnogome statistički prikaz slučajeva, kao i postupanja Institucije u konkretnim slučajevima. Institucija propušta mogućnost da u godišnjem izvještaju naznači određene strateške mjere borbe protiv diskriminacije, ne prati zakonodavstvo, ne daje savjete izvršnim organima vlasti radi suzbijanja diskriminacije, a što predstavlja njihovu zakonsku obavezu.³⁰⁷ Također, Institucija ne nudi analizu stepena provedbe brojnih državnih strategija koji se odnose na ukidanje neravnopravnog tretmana brojnih marginaliziranih grupa te ne nudi prijedlog za jedinstveni pristup praćenju provedbe ovih strategija.³⁰⁸ Veliki je problem i nekorištenje dostupnih izvora iz ove oblasti i fokus isključivo na vlastite predmete, odnosno potpuno ignoriranje relevantnih informacija o problematici diskriminacije iz štampe, nezavisnih istraživanja, a naročito sudova, što je metodološki pristup koji je teško braniti i opravdati.

Kao primjer manjkavosti izvještaja može poslužiti dio koji se odnosi na promotivne aktivnosti, a koji je više usmjeren na predstavljanje sastanaka ombudsmena i učešća na domaćim i međunarodnim konferencijama tokom godine nego na stvarne promotivne aktivnosti. Prepoznati problemi u vezi s vršenjem promotivnih aktivnosti Institucije doveli su do toga da ZID ZZD eksplicitno precizira obavezu Institucije ombudsmena na promociji zakona, informiranju javnosti, podizanju svijesti, provođenju kampanja i drugih načina aktivne promocije borbe protiv diskriminacije.³⁰⁹

Pored toga, a kako je navedeno i u prethodnom izvještaju³¹⁰, Institucija ombudsmena ne koristi u dovoljnoj mjeri zakonsku mogućnost pominjanja i imena organa vlasti ili službenika koji nisu poduzeli odgovarajuće mjere u roku koji je Ombudsmen odredio, što može biti i predmetom za izradu specijalnog izvještaja, a svakako bi trebalo biti navedeno u odgovarajućem dijelu godišnjeg izvještaja.³¹¹

³⁰⁷ ZZD, čl. 7.

³⁰⁸ Kao primjer dobre prakse može se navesti da je Institucija ombudsmena izradila: Specijalni izvještaj o položaju Roma u Bosni i Hercegovini (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2013).

³⁰⁹ ZID ZZD, čl. 4. Važeći Zakon o ombudsmenu ne predviđa promotivni mandat Institucije, ali je ova aktivnost predložena i elaborirana u aktuelnom Prijedlogu novog zakona.

³¹⁰ Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 37.

³¹¹ "Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH", čl. 31. i 32.

Redovno korištenje ovog mehanizma svakako bi doprinijelo realizaciji preporuka, a time i jačanju kredibiliteta Institucije ombudsmena.

Institucija ombudsmena također propušta ispuniti svoju zakonsku obavezu da pri izradi redovnih izvještaja o pojavama diskriminacije uspostavi saradnju sa organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom i promoviranjem ljudskih prava i organizacijama koje se bave zaštitom prava grupa izloženih visokom riziku diskriminacije.³¹² Na web-stranici Institucije u pogledu saradnje sa organizacijama civilnog društva navodi se veoma šturo da je “Institucija ombudsmena preduzela značajan broj aktivnosti kako bi informirala nevladine organizacije o svom mandatu kao centralne institucije za zaštitu od diskriminacije i provedenim aktivnostima s tim u vezi”³¹³, ne navodeći precizno poduzete aktivnosti. Pored toga, iako prema ZZD-u Institucija ombudsmena ima obavezu da pri izradi redovnih izvještaja, mišljenja i preporuka saraduje sa organizacijama civilnog društva³¹⁴, dosadašnja praksa rada Institucije pokazuje da je ta saradnja izostala. Aktivnosti promocije i saradnje sa institucijama, moguće zbog već navedenih ograničenja, vrlo su sporadične. Aktivnosti koje su navedene u godišnjim izvještajima o pojavama diskriminacije tako su svedene na prisustvo i učesće na skupovima, radionicama i predavanjima organiziranim od strane međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva.

U pogledu istraživanja u oblasti diskriminacije na terenu bitno je spomenuti da Institucija ombudsmena sačinjava i specijalne izvještaje. Izrada specijalnih izvještaja motivirana je obično zaprimanjem značajnog broja žalbi u vezi s određenom pojavom, odnosno potrebom za širim sagledavanjem konkretnog problema i hitne intervencije nadležnih organa. Institucija može provoditi i opće istrage³¹⁵, što podrazumijeva sastanke s nadležnim ministarstvima, posjete ustanovama ili razgovore s ugroženim kategorijama. Primjer takve aktivnosti su istraga o slučajevima rasne diskriminacije, ksenofobije i s tim povezane netolerancije, kao i opće istrage o određenim pojavama i kategorijama lica kao što su: stanje zaštite majke i materinstva na području Federacije BiH, prosjačenje romske djece, prava lica s invaliditetom, stanje u ustanovama za zbrinjavanje djece s posebnim potrebama, stanje ljudskih prava starih osoba i tome slično, što je rezultiralo izdavanjem niza specijalnih izvještaja.³¹⁶ Odjeli institucije su tako izradili veći broj specijalnih izvještaja o stanju prava pojedinih grupa, a niz specijalnih izvještaja koji se odnose na prava djeteta i mladih izrađeni su

³¹² ZZD, čl. 7.

³¹³ “Saradnja sa NVO”, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, <http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=35&lang=BS> (stranica posjećena 30. 8. 2016).

³¹⁴ Ibid.

³¹⁵ “Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH”, čl. 2.

³¹⁶ Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, str. 21.

uz podršku organizacije “Save the Children”³¹⁷. Važno je međutim napomenuti da je do sada Odjel za sprečavanje svih oblika diskriminacije sačinio samo jedan specijalni izvještaj o (ne)poštovanju ljudskih prava i prava iz oblasti rada u kompaniji “Boksit” Milići³¹⁸. Dodatno, iz Institucije ombudsmena najavljuju i izradu spomenutog izvještaja o pravima i položaju LGBT osoba u BiH³¹⁹.

Nedovoljna aktivnost Odjela u izradi specijalnih izvještaja opravdava se već navedenim poteškoćama u radu Institucije kao i stavom Odjela da se uz godišnji izvještaj o radu Institucije, objavljuje i godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u kojem se “podvlače najakutniji problemi vezani za zaštitu od diskriminacije”. Drugim riječima, predstavnik Institucije ističe da i sam godišnji izvještaj ima elemente specijaliziranog izvještaja³²⁰. Imajući u vidu relevantnu zakonsku odredbu koja utvrđuje podnošenje godišnjih, a prema potrebi i vanrednih izvještaja³²¹, ovakvo tumačenje predstavnika Odjela, čini se, ipak relativizira obavezu izrade specijalnih izvještaja.

U izvještaju o pojavama diskriminacije za 2014. godinu ombudsmeni navode da su razmatrali zahtjev Sarajevskog otvorenog centra za izradom Specijalnog izvještaja posvećenog pravima LGBT populacije, iskazujući razumijevanje i stavljajući ga u kontekst izrade specijalnih izvještaja za sve ugrožene kategorije³²². Izrada ovog izvještaja na najbolji način pokazuje sporost rada Institucije. Analizirajući statistike o porastu broja predmeta koji se odnose na diskriminaciju po osnovu spolne orijentacije u periodu od 2009. godine ombudsmeni su istaknuli potrebu sačinjavanja ovog specijalnog izvještaja.³²³ Nakon što je Zajednička komisija za ljudska prava zadužila Instituciju da izradi specijalni izvještaj o pravima i položaju LGBT osoba u maju 2015. godine³²⁴, Odjel za eliminaciju svih

³¹⁷ Vidi naprimjer specijalne izvještaje: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Djeca u konfliktnim razvodima (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2013); Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Preporuke za unapređenje zaštite prava djece na privatnost kada su prava narušena od strane medija u BiH (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2012); Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Mladi i djeca u sukobu sa zakonom (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2012).

³¹⁸ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Specijalni izvještaj o (ne)poštivanju ljudskih prava i prava iz oblasti rada u kompaniji “Boksit” Milići (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 15. 1. 2016).

³¹⁹ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, 25. 5. 2016.

³²⁰ Ibid.

³²¹ ZZD, čl. 7.

³²² Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2014. godinu, str. 11.

³²³ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2015. godinu, str. 90.

³²⁴ Zapisnik Treće tematske sjednice Zajedničke komisije za ljudska prava povodom 17. maja, Međunarodnog dana borbe protiv homofobije i transfobije dostupan na: https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/zajednicke_komisije/ljudska_prava/arhiva_sjednica/Default.aspx?wsrid=1019&wsid=1129&langTag=bs-BA&pril=b (stranica posjećena 30. 8. 2016).

oblika diskriminacije pristupio je izradi izvještaja tek 2016. godine. Iz Institucije ombudsmena očekuju da će ovaj posao biti okončan do kraja godine.³²⁵

Za razliku od važećeg Zakona o ombudsmenu za ljudska prava, predloženi tekst Zakona o ombudsmenu uvodi posebno poglavlje koje se odnosi na saradnju sa civilnim društvom.³²⁶ Ovim odredbama uređuje se saradnja Institucije sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i tijelima, stručnim tijelima, akademskom zajednicom i medijima. Također je predviđeno uspostavljanje stalnog savjetodavnog tijela za saradnju sa civilnim društvom koje će razmatrati i predlagati strateške smjernice u području zaštite i promocije ljudskih prava i sloboda. Motiv za detaljno zakonsko uređenje načina saradnje sa organizacijama civilnog društva nalazi se, prema riječima predlagača, u provođenju preporuke ICC-a u vezi sa “osiguranjem pluralističkog predstavljanja društvenih snaga kako to traže Pariška načela”³²⁷. To je svakako važan korak naprijed u institucionalizaciji saradnje Institucije ombudsmena sa civilnim društvom.

3.9. Zaključna razmatranja

Problemi navedeni u prethodnim izvještajima, a koji se odnose na ulogu Institucije ombudsmena u implementaciji antidiskriminacijskog zakonodavstva, u široj javnosti neminovno su doveli do percepcije da Institucija ombudsmena ne može u potpunosti i dovoljno efikasno zaštititi diskriminirane građane. Nažalost, najveći broj prethodno identificiranih problema je i dalje aktuelan, a naročito je obeshrabrujuće što je veoma niska svijest o značaju djelovanja Ombudsmena i autoritetu koji postupanje Institucije mora da posjeduje.

Institucija ombudsmena nije uspjela da se u potpunosti afirmira kao centralna institucija za zaštitu od diskriminacije u BiH, što je uloga koju joj je povjerio ZZD, niti u reaktivnom ni u proaktivnom smislu. Posebno zabrinjava činjenica da je ZID ZZD dalje produbio promotivnu ulogu Institucije, a da se pri tome nisu riješili osnovni problemi vezani za nedovoljan kadrovski potencijal i umanjeno finansiranje. Ovi problemi utječu i na broj i kvalitet izvještaja koje Institucija ombudsmena sačinjava, kao i na nedostatak kompleksnijih i sveobuhvatnijih istraživanja u oblasti diskriminacije.

Usljed *de facto* nedovoljnih personalnih i materijalnih kapaciteta Institucije ombudsmena, kao i neusklađenosti u zakonskom okviru, ombudsmeni ne koriste sve raspoložive mehanizme koje imaju prema ZZD-u. Naime, već se hroničnim i sistemskim nedostacima mogu smatrati inertnost kod nepoštovanja donijetih preporuka, kao i praktično nekorištenje ovlaštenja da se pokrenu prekršajni

³²⁵ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, 25. 5. 2016.

³²⁶ Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, čl. 34, 35, 36. i 37.

³²⁷ Vijeće ministara BiH, Obrazloženje Prijedloga zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, str. 30.

postupci. Dalje, ombudsmen ne pokreće postupke medijacije, dok prevladava – ne nužno utemeljeno, a svakako nesvrishodno – mišljenje da ne posjeduje ni aktivnu legitimaciju za pokretanje takozvanih strateških parnica u slučajevima diskriminacije. Ne postoje zakonske prepreke da se Institucija nađe u sudskom postupku u ulozi umješača, ali se ni takva mogućnost u praksi ne koristi. Tako postupanje po žalbama građana ostaje predominantna aktivnost ombudsmena u oblasti zaštite od diskriminacije, iako postoje snažni zakonski potencijali da se ombudsmeni kvalitativno više i odlučnije uključe u borbu protiv diskriminacije u Bosni i Hercegovini.

4.

Prikupljanje podataka o diskriminaciji u Bosni i Hercegovini

4.1. Uvod

Efikasna zaštita od diskriminacije nije moguća bez postojanja adekvatnih, validnih i pouzdanih podataka o diskriminaciji.³²⁸ Zakon o zabrani diskriminacije je stoga dijelom uredio i sistem za prikupljanje podataka o diskriminaciji i nadležnosti institucija u tom procesu. Naime, zakonodavac je koordinativnu ulogu za prikupljanje podataka dodijelio Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH, dok je odredbama ZZD-a i Pravilnikom o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije detaljnije uređen proces prikupljanja podataka od nadležnih institucija (sve institucije i tijela na razini BiH, entiteta, kantona, Brčko distrikta, općinske službe, pravne osobe s javnim ovlastima te ostale fizičke i pravne osobe)³²⁹.

Ipak, Bosna i Hercegovina se suočava sa značajnim problemima pri implementaciji aktivnosti za prikupljanje podataka o diskriminaciji. U jednom od rijetkih izvještaja o ovoj problematici, koji je sačinjen 2013. godine, predstavljeni su rezultati iscrpne analize sistema za prikupljanje podataka o diskriminaciji u BiH. Ocjena autorica jeste da se, i pored konceptualno dobro zamišljenog sistema za prikupljanje tih podataka, Bosna i Hercegovina suočava sa problemima pri njenoj implementaciji – odnosno da se podaci o diskriminaciji prikupljaju fragmentirano, na *ad hoc* principu, a odredbe ZZD-a koje o tome govore implementiraju se sporo.³³⁰

Sedam godina nakon usvajanja ZZD-a i tri godine nakon što je urađena prva analiza stanja u oblasti prikupljanja podataka o diskriminaciji, postavlja se pitanje da li je došlo do pozitivnih promjena/pomaka u oblasti prikupljanja podataka o diskriminaciji u Bosni i Hercegovini.

³²⁸ Ćerimović i Hrlović, *Od evidencije do prevencije*, str. 11.

³²⁹ ZZD, čl. 8. "Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 27/13, čl. 3.

³³⁰ Ćerimović i Hrlović, *Od evidencije do prevencije*, str. 9.

4.2. Podaci i borba protiv diskriminacije

Prikupljanje podataka prepoznato je kao aktivnost od iznimnog značaja i nalazi svoju primjenu u različitim oblastima i za različite potrebe. Konkretno, svrha statističkih podataka jeste da objasni, u agregatnoj formi, informaciju o određenoj populaciji ili određenom fenomenu, odnosno da otkrije nešto o nekom aspektu stvarnosti. Kao takvi, ti podaci mogu biti korišteni za analizu, objašnjenje ili donošenje odluka³³¹, što dakako vrijedi i za podatke o diskriminaciji. Generiranje podataka o diskriminaciji može pomoći u ostvarivanju sveobuhvatnijeg uvida u uzroke, zastupljenost i posljedice diskriminacije u zemlji. Tako, prikupljeni podaci nam mogu pomoći u “davanju odgovora na pitanja o koliko rizičnoj grupi govorimo; kakav je socioekonomski položaj te grupe u odnosu na druge grupe; koliki je broj žalbi na diskriminaciju dostavljen nadležnim tijelima na godišnjoj osnovi; kakav je profil počinioca i žrtve; koliko i koje vrste diskriminacije članovi grupe dožive; šta rade žrtve u slučaju diskriminacije; kakva je prevalencija predrasuda o određenoj grupi u društvu; da li su ljudi svjesni postojanja zakona o jednakom postupanju; da li su i koliko često zabilježeni slučajevi diskriminacije od strane poslodavaca i pružaoca usluga; i da li su zakoni o ravnopravnosti usklađeni ili je potrebno uvesti robusnije zakone?”³³² Tek prikupljenim odgovorima na ova pitanja, odnosno mjerenjem razmjera diskriminacije, može se pristupiti kreiranju efikasnog, sveobuhvatnog sistema za borbu protiv diskriminacije.

4.2.1. Važnost prikupljanja podataka

U literaturi koja tematizira važnost prikupljanja podataka o diskriminaciji, govori se o nekoliko ključnih uloga koje takvi podaci imaju.³³³

Prvo, prikupljanje podataka je potrebno kako bi se utvrdila sama prisutnost, ali i stepen prisutnosti diskriminacije u društvu. Tek tada, na osnovu analize prikupljenih podataka, može se pristupiti kreiranju i implemenataciji adekvatnih politika i

³³¹ Timo Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring Discrimination: Data Collection and EU Equality Law* (Luxembourg: European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2006), str. 13.

³³² Ibid., str. 42.

³³³ Vidjeti više u: Timo Makkonen, *European Handbook on Equality Data: Why and How to Build to a National Knowledge Base on Equality and Discrimination on the Grounds of Racial and Ethnic Origin, Religion and Belief, Disability, Age and Sexual Orientation* (Luxembourg: European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2006); Timo Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring Discrimination*; Patrick Simon, “Ethnic” Statistics and Data Protection in the Council of Europe Countries (Strasbourg: Institut National d’Etudes Démographiques, 2007); Isabelle Chopin, Lilla Farkas i Catharina Germaine, *Policy Report: Ethnic Origin and Disability Data Collection in Europe: Measuring inequality – Combating Discrimination* (Open Society Foundations, 2014); Julie Ringelheim, *Processing Data on Racial or Ethnic Origin for Antidiscrimination Policies: How to Reconcile the Promotion of Equality with the Right to Privacy?* (New York: NYU School of Law, 2012).

mjera u oblasti borbe protiv diskriminacije. Pored toga, validni i relevantni podaci mogu poslužiti kao indikatori u koja je područja (npr. zdravstvo, zapošljavanje i sl.) potrebno intervenirati posebnim politikama kako bi se diskriminacija suzbila, ali i koje su to kategorije stanovništva koje trebaju dodatnu zaštitu.³³⁴ U istom kontekstu, podaci služe i za evaluaciju i procjenu donesenih politika.³³⁵

Podaci o pojavama i slučajevima diskriminacije nalaze svoju primjenu u sudskoj praksi³³⁶, pri dokazivanju direktne i indirektno diskriminacije, ali i pri potvrđivanju ili opovrgavanju navoda diskriminacije. U slučajevima kada se govori o direktnoj diskriminaciji, korištenjem statističkih podataka ili baza podataka moguće je ukazati na postojanje “diskriminatornog obrasca u postupanju i time može predstavljati posredni dokaz diskriminacije u kontekstu pojedinih tužbi”³³⁷. U predmetima indirektno diskriminacije, statistički podaci se mogu koristiti kao dokazno sredstvo kako bi se demonstriralo da “naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa, ima efekat dovođenja nekog lica ili grupe lica u nepovoljan ili manje povoljan položaj”³³⁸.

Kvalitativni i kvantitativni podaci o pojavama i slučajevima diskriminacije neophodni su i kako bi nacionalna specijalizirana tijela za zaštitu ravnopravnosti, ali i međunarodna nadzorna tijela bila u mogućnosti obavljati svoju funkciju monitoringa nad poštivanjem prava na slobodu od diskriminacije.³³⁹ Korist od ovakvih podataka mogu imati i državne agencije i različiti privredni subjekti za potrebe sprovođenja internog monitoringa kako bi osigurali da su njihove politike i prakse usklađene sa antidiskriminacijskom praksom.³⁴⁰ Dodatno, podaci o pojavama diskriminacije mogu se koristiti u svrhe zagovaranja, edukacije i informiranja javnosti, biti osnov za pokretanje medijskih kampanja³⁴¹, ali i poslužiti kao uvjerljiv činjenični osnov za pokretanje šire rasprave o diskriminaciji³⁴². Nadalje, podaci o pojavama diskriminacije su potrebni kako bi se sprovodila istraživanja koja bi omogućila bolji uvid u razumijevanje diskriminacije³⁴³ kao

³³⁴ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 7; Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring Discrimination*, str. 19.

³³⁵ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 22; 88; Ringelheim, *Processing Data on Racial or Ethnic Origin for Antidiscrimination Policies*, str. 11.

³³⁶ Ringelheim, *Processing Data on Racial or Ethnic Origin for Antidiscrimination Policies*, str. 14.

³³⁷ Ćerimović i Hrlović, *Od evidencije do prevencije*, str. 13.

³³⁸ Boris Topić, *Teret dokazivanja direktne i indirektno diskriminacije* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015), str. 4.

³³⁹ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 22; Ringelheim, *Processing Data on Racial or Ethnic Origin for Antidiscrimination Policies*, str. 10–11.

³⁴⁰ *Ibid.*, str. 23.

³⁴¹ Fedra Idžaković i Arijana Ćatović, *Priručnik o pružanju podrške pravnoj zaštiti u slučajevima diskriminacije* (Sarajevo: Prava za sve, 2015), str. 43.

³⁴² Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 23.

³⁴³ *Ibid.*, str. 69; Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring Discrimination*, str. 12.

društvenog fenomena, što je i preduvjet za razvijanje i implementaciju efektivnijih politika za zaštitu od diskriminacije.

Na koncu, prikupljanje podataka o diskriminaciji ima i simbolički značaj – javnosti se predočava ozbiljnost problema, ukazuje na neodobravanje diskriminacije i na spremnost da se poduzmu neophodni koraci za njeno suzbijanje.³⁴⁴ Ovakav pristup može imati i preventivni efekat, na način da osobe koje su potencijalni počinioci diskriminacije, takvo kršenje prava ipak neće izvršiti s obzirom na informaciju iz okruženja da će takva radnja biti strogo kažnjena i neće biti tolerirana.³⁴⁵

4.2.2. Načini prikupljanja podataka

Kako bi se dobio valjan i koristan uvid u pojave diskriminacije, neophodno je prikupiti što više informacija, a koje bi obuhvatile grupe koje su zaštićene pravnim okvirom, sva područja života u kojima je diskriminacija zabranjena (obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvo i sl.), i, na koncu, prirodu, domete, uzroke i posljedice diskriminacije.³⁴⁶ Takvo što moguće je postići isključivo holističkim pristupom, odnosno prikupljanjem podataka iz različitih izvora kako bi se dobio cjelokupni uvid u ovaj društveni fenomen.

Tako, zvanične nacionalne evidencije i statistike mogu ponuditi pregled zasićenja, zastupljenosti i karakteristika populacije u i po ključnim oblastima, a putem popisa stanovništva, administrativnih statistika i oficijelnih istraživanja.³⁴⁷ Ovakvi podaci, ukoliko se prikupljaju konzistentno i na isti način, omogućavaju praćenje trendova u konkretnim oblastima. U kontekstu zaštite od diskriminacije, indirektno se mogu mjeriti i posmatrati efekti politika zaštite od diskriminacije upoređivanjem prisustva pripadnika rizičnih skupina na, naprimjer, tržištu rada, kroz više vremenskih tačaka. Ipak, bitno je imati na umu da su ovi podaci deskriptivne prirode i ne mogu nam dati jasne kauzalne odnose, te je stoga potrebno oprezno pristupati njihovoj interpretaciji. Na nivou Bosne i Hercegovine npr. ključne institucije zadužene za prikupljanje zvaničnih statističkih podataka su Agencija za statistiku BiH te entitetski zavodi za statistiku. Državna agencija za statistiku je nedavno objavila dugoočekivane rezultate popisa stanovništva koji je obavljen u 2013. godini.³⁴⁸ Podaci sadržani u ovom dokumentu također mogu pružiti značajne uvide u pojave diskriminacije u društvu, s obzirom na to da osiguravaju informacije o “etničkim ili nacionalnim obilježjima, o vjeroispovijesti,

³⁴⁴ Ćerimović i Hrlović, *Od evidencije do prevencije*, str. 14.

³⁴⁵ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 23.

³⁴⁶ Ibid., str. 8.

³⁴⁷ Vidjeti više u: Niklas Reuter, Timo Makkonen i Olli Oosi, *Study on Data Collection to Measure the Extend and Impact of Discrimination in Europe: Final Report 7. 12. 2004* (Helsinki: Net Effect Oy, 2004).

³⁴⁸ Rezultati popisa dostupni su na: <http://www.popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013prvolzdanje.pdf>. (stranica posjećena 30. 8. 2016).

invalidnosti, spolnoj strukturi, dobi te obrazovanju i zaposlenosti stanovništva” i samim time, omogućavaju mjerenje “da li su neke grupe negativno pogođene određenim pojavama”³⁴⁹.

Žalbe upućene različitim instancama također predstavljaju vrijedan izvor podataka o pojavama diskriminacije. Obično, žalbe sadrže informacije o broju i vrsti žalbe, profilu počinioca i žrtve, te sociodemografske karakteristike kao što su dob i spol.³⁵⁰ Od velike je važnosti napraviti profil osoba koje pokrenu odgovarajuće postupke, ili se makar informiraju o svojim pravima, kao i sačiniti presjek u pogledu oblika diskriminacije na koje se oni žale. Ovakve podatke je često jako zanimljivo ukrstiti s drugim, zvaničnim podacima, poput zvaničnih statistika ili rezultatima drugih istraživanja, kako bi se ostvario sveobuhvatniji uvid u prirodu diskriminacije. Ove vrste podataka mogu se prikupiti od pravosudnih institucija, specijaliziranih nacionalnih tijela (npr. ombudsmeni), ali i nevladinih organizacija koje se bave pružanjem pravne pomoći korisnicima – žrtvama diskriminacije. Iako mogu ponuditi uvid u prirodu prijavljenog oblika diskriminacije, ovi podaci ne mogu odgovoriti na pitanje realne zastupljenosti diskriminacije u društvu, s obzirom na to da generalno jako mali procenat slučajeva diskriminacije bude prijavljen, dok stvarni broj ostane neotkriven.³⁵¹

Važan izvor informacija o različitim aspektima diskriminacije u društvu su i istraživanja. Kada su u pitanju takva istraživanja, može se govoriti o sljedećim ključnim metodama prikupljanja podataka: istraživanja na ranjivim skupinama ili žrtvama diskriminacije³⁵², ispitivanje stavova³⁵³ i tzv. situacionom testiranju³⁵⁴. Pored navedenih, moguće je koristiti i druge metode, poput dubinskih intervjua ili studija slučaja, kako bi se omogućio kvalitativni uvid u kvantitativno dobijene podatke.

³⁴⁹ Ćerimović i Hrlović, *Od evidencije do prevencije*, str. 35.

³⁵⁰ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 8, 28–29; Reuter, Makkonen i Oosi, str. 21.

³⁵¹ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 29.

³⁵² Istraživanja na ranjivim skupinama ili žrtvama diskriminacije koriste se za prikupljanje podataka o iskustvima onih osoba koje su u posebnom riziku od diskriminacije, čime se može steći uvid u obim, prirodu i efekte diskriminacije, ali onako kako to identificiraju sagovornici – što je ujedno i ograničenje ovakvog metoda, jer mjeri samo subjektivna iskustva.

³⁵³ Ispitivanjem stavova mjere se percepcija, mišljenja i ponašanja ciljane grupe. Ovi upitnici namijenjeni su uglavnom generalnoj populaciji (ili specifičnoj grupi, poput poslodavaca) kako bi se stekao uvid u njihova mišljenja, stereotipe i predrasude prema određenoj grupi i mogu poslužiti kao indikatori “raspoloženja” populacije kada su u pitanju određene rizične grupe (naprimjer Romi), i pretpostaviti ili predvidjeti porast diskriminatornog ponašanja u društvu kroz vrijeme.

³⁵⁴ Situaciono testiranje je eksperimentalni metod čiji je cilj da se utvrdi diskriminacija u stvarnoj životnoj situaciji, odnosno ukaže na prakse pri kojima je, u uporednoj situaciji, osoba koja posjeduje određenu karakteristiku nepovoljnije tretirana u odnosu na drugu osobu koja ne posjeduje tu karakteristiku. [Izabel Roriv, *Dokazivanje slučajeva diskriminacije – Uloga situacionog testiranja* (Beograd: Regionalni centar za manjine, 2009), str. 44]. Unatoč tome što ovaj metod omogućava razotkrivanje diskriminacije, njegovo ograničenje upravo leži u činjenici da ga je ponekad jako teško implementirati i da zahtijeva znatne resurse. (Roriv, *Dokazivanje slučajeva diskriminacije*, str. 56).

S obzirom na metamorfnu prirodu diskriminacije, bitno je imati na umu da različite mjere koje se koriste za prikupljanje podataka o pojavama diskriminacije variraju u smislu njihove valjanosti i pouzdanosti, ali i da korištenje samo jednog izvora može ponuditi objašnjenje samo jednog užeg aspekta diskriminacije³⁵⁵. Stoga, neophodno je usvojiti pristup koji podrazumijeva *više izvora i više metoda*³⁵⁶ prikupljanja podataka kako bi se izučavao društveni fenomen kakav je diskriminacija. Agencija Evropske unije za temeljna prava u okviru istraživanja o pojavama rasizma, ksenofobije i diskriminacije, te osnovnim pravima diljem EU, može se izdvojiti kao jedan od primjera institucije koja primjenjuje ovakav pristup. Naime, u radu stručnjaka Agencije, pored podataka o predmetima diskriminacije, koriste se ankete, studije slučaja i druga kvalitativna istraživanja, kako bi se napravio presjek stanja diskriminacije u svim državama Evropske unije.³⁵⁷

4.2.3. Nadležnost za prikupljanje podataka

Činjenica da se diskriminacija može pojaviti u svim životnim područjima i da svaka osoba može biti izložena neravnopravnom tretmanu, ukazuje na to da za prikupljanje podataka o diskriminaciji trebaju biti zaduženi svi relevantni akteri koji djeluju po određenim oblastima i vode evidenciju o predmetima diskriminacije. U tom slučaju, govorimo o državnim statističkim agencijama, pravosudnim institucijama, Instituciji ombudsmena, nevladinim organizacijama i slično, a čiji podaci mogu pomoći kako bi se ostvario potpuniji uvid u realnu zastupljenost diskriminacije u društvu.³⁵⁸

S obzirom na to da prikupljanje podataka o diskriminaciji podrazumijeva kompleksan ekosistem³⁵⁹ uređen pravilima o nadležnostima, načinu prikupljanja i korištenja podataka, neophodno je uspostaviti odgovarajući koordinacijski mehanizam. Tako, iskustva većeg broja zemalja "ukazuju na tendenciju ka uspostavljanju sistema za centralno prikupljanje podataka o diskriminaciji kao jednog od načina osiguravanja visokog stepena koordinacije u ovoj oblasti".³⁶⁰ U praksi, to znači da jedna institucija preuzima koordinacijsku ulogu, dok su ostale institucije zadužene za dostavljanje podataka u definiranom vremenskom okviru.

³⁵⁵ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 31.

³⁵⁶ Reuter, Makkonen i Oosi, str. 26.

³⁵⁷ Čerimović i Hrlović, *Od evidencije do prevencije*, str. 23.

³⁵⁸ Naprimjer, u Belgiji pored Nacionalnog ureda za statistiku, koji je zadužen za prikupljanje statističkih podataka, a time i podataka o diskriminaciji, podatke mogu prikupljati i univerziteti ili privatne kompanije. (Čerimović i Hrlović, *Od evidencije do prevencije*, str. 22).

³⁵⁹ Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring Discrimination*, str. 6; European Network Against Racism (ENAR), *Report: Equality Data Collection in Employment and the Workplace* (Brussels: ENAR, 2014), str. 14.

³⁶⁰ *Ibid.*, str. 25.

4.3. Sistem za prikupljanje podataka o diskriminaciji u Bosni i Hercegovini

Član 8. ZZD-a obavezuje sve nadležne institucije u BiH da vode redovnu evidenciju svih slučajeva prijavljene diskriminacije, a da prikupljene podatke dostave Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH, koje je zaduženo za koordinaciju prikupljanja podataka. S druge strane, Ministarstvo je obavezno da sačini centralnu bazu podataka, te da jednom godišnje, na osnovu prikupljenih podataka, pripremi odgovarajući izvještaj za Parlamentarnu skupštinu BiH. Dodatno, Ministarstvo može pripremiti i posebne izvještaje koji sadrže prijedlog mjera za sprečavanje i suzbijanje diskriminacije.³⁶¹ Isto tako, Ministarstvo je Zakonom obavezano da sačini Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u BiH³⁶² (dalje: Pravilnik). Ovim Pravilnikom³⁶³ definirani su sadržaj i izgled Upitnika³⁶⁴ za prikupljanje podataka, ali i druga pitanja vezana za postupak prikupljanja podataka o diskriminaciji. Komplementarna obavezama Ministarstva obaveza je i da se sačinjavaju i posebne evidencije u zakonodavnim, izvršnim i sudskim organima, a za potrebe evidentiranja slučajeva diskriminacije utvrđene u krivičnim, parničnim, vanparničnim i izvršnim postupcima.³⁶⁵

S druge strane, Institucija ombudsmena u skladu sa članom 7. ZZD-a ima obavezu da prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije, na sopstvenu inicijativu sprovodi istraživanja u oblasti diskriminacije³⁶⁶ i, kao jedna od nadležnih Institucija, dostavlja podatke iz evidencije predmeta koji se vode pred ovom Institucijom Ministarstvu za ljudska prava. U tom smislu, može se reći da Ombudsmen “osigurava neovisnu analizu i procjenu trendova unutar uže definirane kategorije podataka o diskriminaciji (onima u koje uvid dobivaju putem žalbi koje zaprima u toku godine)”, te se može smatrati svojevrsnim kontrolnim mehanizmom u odnosu na aktivnosti nadležnog Ministarstva.³⁶⁷

Iako je Ministarstvo bilo obavezano donijeti Pravilnik do 90 dana nakon stupanja na snagu ZZD-a, isti je donesen tek 2013. godine. Pravilnikom je definiran proces prikupljanja podataka, od dizajna samog upitnika, preko načina prikupljanja podataka, do uspostavljanja centralne baze i definiranja oblika saradnje među nadležnim institucijama. Upitnik podrazumijeva bilježenje podataka o predmetima diskriminacije razvrstanim prema obliku diskriminacije, oblasti u

³⁶¹ ZZD, čl. 8.

³⁶² Ibid., čl. 8, st. 6.

³⁶³ “Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini”.

³⁶⁴ “Upitnik za prikupljanje podataka: Dodatak Pravilniku o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini”, *Službeni glasnik BiH* 27/13.

³⁶⁵ ZZD BiH, čl. 8, st. 4.

³⁶⁶ Ibid., čl. 7.

³⁶⁷ Ćerimović i Hrlović, *Od evidencije do prevencije*, str. 27.

kojoj je diskriminacija evidentirana, osnovu diskriminacije, instituciji nadležnoj za postupanje i vrsti i ishodu postupka.³⁶⁸

U članu 3. Pravilnika, kao institucije nadležne za prikupljanje i dostavljanje podataka navode se sve institucije i tijela na razini BiH, entiteta, kantona, Brčko distrikta, općinske službe, pravne osobe s javnim ovlastima te ostale fizičke i pravne osobe. Stavom 2. ovog člana definirano je da će institucije svoje podatke iz službenih evidencija o prijavljenim i procesuiranim slučajevima diskriminacije dostavljati redovno i tačno. Kada je riječ o pravomoćno okončanim upravnim i sudskim postupcima u predmetima diskriminacije, institucije – sudovi, organi uprave u BiH, pravna lica sa javnim ovlaštenjima koje u upravnom postupku rješavaju o prijavama koje su u vezi sa diskriminacijom, Kancelarija disciplinskog tužioca VSTV-a, ostali organi uspostavljeni po posebnim propisima koji odlučuju o pravima građana, pravnih osoba ili drugih stranaka – su dužne dostaviti podatke odmah po pravomoćnosti. Također, Pravilnikom je predviđeno da će Ministarstvo svake godine ažurirati listu nadležnih institucija koje će dostavljati svoje podatke u skladu sa definiranom procedurom.

Članom 4. obuhvaćene su institucije nadležne za obradu i dostavljanje statističkih podataka: Visoko sudsko i tužilačko vijeće, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Ustavni sud BiH, te Ured zastupnika/agenta Vijeća ministara BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava. Rok za dostavljanje podataka precizno je definiran – statističke i zbirno obrađene podatke ove institucije su obavezne dostaviti jednom godišnje, i to do 31. marta za prethodnu kalendarsku godinu.

Za sada ne postoji plan Ministarstva da se premosti odredba aktuelnog Pravilnika da će Ministarstvo redovno prikupljati podatke o onim predmetima u kojima se o diskriminaciji odlučuje kao o glavnoj stvari, dok će podaci o predmetima u kojima se o diskriminaciji odlučuje kao o prethodnom pitanju biti prikupljeni po potrebi. Ovo zapravo znači da se podaci o sporovima u kojima se o diskriminaciji odlučuje kao o prethodnom pitanju neće po pravilu integrirati u centralnu bazu, što će dovesti do isključenja određenog broja predmeta iz zvanične statistike u ovoj oblasti i stvoriti distorziranu sliku o broju predmeta diskriminacije.³⁶⁹

Uzevši u obzir iznad navedene značajke sistema prikupljanja podataka o diskriminaciji u BiH, može se reći da su zakonski i institucionalni okvir relativno dobro definirani. Prikupljanje podataka je centralizirano, pri čemu je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH zaduženo za koordinaciju s drugim nadležnim institucijama kako bi se prikupljeni podaci konsolidirali u centralnu bazu prikupljenih podataka o diskriminaciji. Podaci nadležnih institucija bi se jednom godišnje dostavljali Ministarstvu, te bi statističke analize i izvještaji svim zainteresiranim stranama bili dostupni na njihovoj web-stranici. Dodatno, zaštita ličnih podataka je regulirana Pravilnikom, gdje se članom 2. eksplicitno navodi da

³⁶⁸ ZZD, čl. 7.

³⁶⁹ Detaljnu analizu incidentalnog postupka vidjeti u poglavlju 2.3.2 ovog izvještaja.

će se prikupljeni podaci koristiti isključivo u svrhu izrade izvještaja o pojavama diskriminacije, te da će se prikupljanje podataka vršiti u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka.³⁷⁰

Ipak, Ministarstvo se i dalje suočava sa nizom problema pri implementaciji aktivnosti prikupljanja podataka o diskriminaciji.

4.4. I dalje bez validnih podataka?: aktuelno stanje u BiH³⁷¹

4.4.1. Aktivnosti Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH

4.4.1.1 (Ne)fukcioniranje sistema

Iako je od stupanja na snagu Zakona o zabrani diskriminacije prošlo sedam godina, te iako je Pravilnikom predviđeno da će biti uspostavljena krajem 2013. godine, centralna baza podataka za prikupljanje podataka o diskriminaciji još uvijek nije operativna. Prema informacijama iz Ministarstva, razlozi za neuspostavljanje baze su finansijske i kadrovske prirode.³⁷² No, uz novi priliv sredstava, i podršku međunarodnog donatora, Ministarstvo jeste preduzelo određene mjere kako bi se proces uspostavljanja baze ubrzao.

U procesu je izrada novog softverskog rješenja centralne baze podataka, a različite institucije (Institucija ombudsmena, Visoko sudsko i tužilačko vijeće te drugi akteri) uključene su u ovaj proces učešćem u radnim grupama čiji će rad rezultirati pravilnikom o načinu prikupljanju podataka o diskriminaciji i obrascem za prikupljanje podataka o diskriminaciji. Nakon što ovi dokumenti budu finalizirani, iz Ministarstva su najavili javnu raspravu kako bi se dobilo mišljenje različitih aktera o samom sadržaju pravilnika i obrasca za prikupljanje podataka. Javna rasprava je bila planirana za sredinu 2016³⁷³, a prva verzija softverskog rješenja bi trebalo da se finalizira do kraja 2017. godine.³⁷⁴

Predviđeno je da će nova centralna baza prikupljati veći obim podataka nego što je to definirano aktuelnim Pravilnikom³⁷⁵, i sadržavati različite vrste već

³⁷⁰ "Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini", čl. 2.

³⁷¹ Aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH u ovom domenu prezentirane su u prethodnom dijelu ovog izvještaja.

³⁷² Ćerimović i Hrolović, *Od evidencije do prevencije*, str. 28; Intervju sa Salihom Đuderijom, zamjenicom ministrice za ljudska prava i izbjeglice BiH, 17. 5. 2016.

³⁷³ Izlaganje Salihe Đuderije, zamjenice ministrice za ljudska prava i izbjeglice BiH, na konferenciji "Borba protiv diskriminacije u BiH: imamo li efikasne mehanizme?" (Sarajevo, 31. 5. 2016). Po našim saznanjima, u periodu finaliziranja ovog Izvještaja javna rasprava nije održana.

³⁷⁴ Intervju sa Salihom Đuderijom, 17. 5. 2016.

³⁷⁵ Izlaganje Salihe Đuderije na konferenciji "Borba protiv diskriminacije u BiH: imamo li efikasne mehanizme?"

dostupnih “podataka koji će se vezati za ranjivu grupu, za izvještajnu jedinicu, za statističke/kvantitativne podatke i, na koncu, kvalitativne podatke”³⁷⁶. Prilikom unosa u bazu, koristit će se podaci od nadležnih institucija a koje Ministarstvo ima na raspolaganju³⁷⁷. No, čini se da je veliki propust u takvom pristupu činjenica da se na taj način ne obuhvata veliki broj podataka iz drugih izvora (nevladine organizacije, privatne kompanije, akademske institucije i slično).

Pozitivan pomak predstavlja namjera Ministarstva da finansira različita primarna istraživanja o diskriminaciji koja se javlja u određenim problemskim područjima, nakon što se uspostavi centralna baza podataka, iako to do sada nije bila praksa. Korištenje primarnih istraživanja kako bi se ostvario uvid u pojave diskriminacije bila je i jedna od preporuka u Izvještaju “Od evidencije do prevencije”³⁷⁸, kako bi predložene politike bile što kvalitetnije i imale što mjerljiviji utjecaj.

Kada je riječ o konkretnim rješenjima u novom pravilniku, predviđeno je nekoliko izmjena u odnosu na Pravilnik koji je sada na snazi. Aktuelnim Pravilnikom rokovi za dostavljanje podataka o diskriminaciji Ministarstvu nisu precizirani. Osim odredbe da će institucije svoje podatke iz službenih evidencija o prijavljenim i procesuiranim slučajevima diskriminacije dostavljati redovno i tačno, konkretan rok nije utvrđen. Novim pravilnikom bit će predviđeno da nadležne institucije podatke dostavljaju jednom godišnje³⁷⁹, dok će se po potrebi tražiti podaci i izvan navedenog jednogodišnjeg roka.³⁸⁰ Rokovi za dostavljanje podataka od nadležnih institucija bit će usklađeni sa rokom za godišnje izvještavanje Ministarstva³⁸¹, čime bi se omogućilo da podaci sadržani u izvještajima budu ažurirani na godišnjoj razini. Ovim pristupom bi se procedura objavljivanja podataka uskladila sa dobrim praksama drugih zemalja, gdje vlade i specijalizirana tijela konsolidiraju prikupljene podatke u vidu godišnjih izvještaja.

Novim pravilnikom će biti jasno precizirano koji podaci o diskriminaciji će biti prikupljeni, čime će se izbjeći terminološka konfuzija koja postoji sa trenutnim rješenjima. Naprimjer, ZZD predviđa da će centralna baza podataka sadržavati podatke samo o počinjenim djelima diskriminacije, što podrazumijeva da bi u toj bazi trebali biti prikupljeni samo podaci o djelima diskriminacije koja su utvrđena u predviđenom postupku. S druge strane, Pravilnik predviđa da će u bazu biti uneseni i prijavljeni slučajevi diskriminacije – odnosno, svi predmeti diskriminacije, neovisno o fazi u kojoj se nalaze.³⁸² Novi pravilnik će zadržati

³⁷⁶ Intervju sa Salihom Đuderijom, 17. 5. 2016.

³⁷⁷ Ibid.

³⁷⁸ Ćerimović i Hrlović, *Od evidencije do prevencije*, str. 52.

³⁷⁹ Intervju sa Salihom Đuderijom, 17. 5. 2016.

³⁸⁰ Ibid.

³⁸¹ Ibid.

³⁸² Ćerimović i Hrlović, *Od evidencije do prevencije*, str. 16.

koncept prikupljanja većeg broja podataka o diskriminaciji, kakav je sadržan u aktuelnom Pravilniku³⁸³, no tek ostaje da se vidi kako će Ministarstvo, u verziji koja bude dostupna javnosti, konačno riješiti pitanje obima i vrste podataka koji će se prikupljati za potrebe centralne baze podataka o diskriminaciji.

Iako je aktuelnim Pravilnikom predviđeno prikupljanje podataka i od svih ostalih pravnih i fizičkih osoba, pored nadležnih institucija, ostalo je nejasno kako će izgledati proces prikupljanja podataka iz ovih izvora, s obzirom na to da “ne postoji zakonska obaveza fizičkih i privatnih pravnih lica da prikupljaju i dostavljaju podatke o predmetima diskriminacije”³⁸⁴. Ova formulacija ostala je nepromijenjena u nedavno usvojenim izmjenama i dopunama ZZD-a, a Ministarstvo, čini se, još uvijek nema jasnu viziju o tome kako prikupljati i integrirati podatke iz ovih izvora.

U prethodnom izvještaju o ovoj problematici, primijećeni su i propusti kada je u pitanju sadržaj Upitnika za prikupljanje podataka. Naime, izostaje prikupljanje šireg spektra podataka o podnosiocu ali i tuženom – kakvi su socioekonomski status, vjerska pripadnost, invaliditet, ali i druga okolnost koja je mogla rezultirati diskriminirajućim postupanjem, kao i broj prijavljivanja diskriminacije.³⁸⁵ Ostaje da se vidi da li će se novim upitnikom/obrascom za prikupljanje podataka obuhvatiti ovi podaci, koji bi svakako omogućili detaljniju analizu i bolji uvid u pojavne aspekte diskriminacije. Također, takvi podaci bili bi od koristi i u istraživanjima višestruke diskriminacije, što je od posebnog značaja s obzirom da je nedavno usvojenim ZID ZZD-om reguliran i ovaj institut³⁸⁶.

4.4.1.2 Izvještaj o pojavama diskriminacije

Iako je Ministarstvo “redovno izvještavalo međunarodna tijela o stanju u oblasti ljudskih prava i borbe protiv diskriminacije”³⁸⁷, svoju zakonsku obavezu dostavljanja godišnjeg izvještaja o pojavama diskriminacije na usvajanje Parlamentarnoj skupštini BiH do sada nisu ispunjavali. Ove godine, Ministarstvo je, na osnovu dostupnih podataka, sačinilo Prijedlog izvještaja o pojavama diskriminacije³⁸⁸, kao i Akcioni plan za borbu protiv diskriminacije. Vijeće ministara usvojilo je dokument, koji je dalje prosljeđen Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje.³⁸⁹

³⁸³ Intervju sa Salihom Đuderijom, 17. 5. 2016.

³⁸⁴ Ibid., str. 36.

³⁸⁵ Ibid., str. 17.

³⁸⁶ ZID ZZD, čl. 3, st. 7.

³⁸⁷ Intervju sa Salihom Đuderijom, 17. 5. 2016.

³⁸⁸ Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Zajednička komisija za ljudska prava, Izvješće o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini s Akcijskim planom za realizaciju prijedloga mjera za sprečavanje pojava diskriminacije u Bosni i Hercegovini (Sarajevo: Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Zajednička komisija za ljudska prava, 23. 5. 2016).

³⁸⁹ Intervju sa Salihom Đuderijom, 17. 5. 2016.

Kada je riječ o kvaliteti Izvještaja (premda je distribuiran u formi prijedloga), ali i metodologiji prikupljanja podataka, može se uočiti čitav niz propusta. Podaci su prikupljeni na način da su se individualizirani zahtjevi za dostavljanje podataka dostavljali svakoj nadležnoj instituciji. Uzme li se u obzir da institucije nemaju jasnu viziju o tome koje bi podatke trebali prikupljati te da je vođenje evidencija o prijavama diskriminacije zanemareno, mnogi podaci potrebni za kvalitetnu ocjenu stanja u ovoj oblasti nisu dostavljeni.³⁹⁰ Samim time, ovako prikupljeni podaci ne nude adekvatnu osnovu za procjenu trenutnog stanja i onemogućavaju evaluaciju u komparativnoj perspektivi za izvještaje koji će biti pripremani za naredni period. Ovaj problem usložen je generalnim nerazumijevanjem same važnosti prikupljanja ovih podataka te nedovoljnim znanjem o prikupljanju, obradi i analizi, odnosno ocjeni prikupljenih podataka od strane uposlenika nadležnih institucija.³⁹¹ Ministarstvo je, prema riječima njihovog predstavnika, prepoznalo ovaj problem, te će se u narednom periodu uložiti dodatni napori u educiranju osoblja kako bi se premostio ovaj informacijski jaz.³⁹²

Navedeni problemi reflektirali su se i na sadržaj samog Izvještaja o pojavama diskriminacije, s obzirom na to da su podaci prikupljeni za potrebe izvještavanja zasnovani na ocjenama nadležnih institucija, a ne na konkretnim podacima. U ovakvom obliku, Izvještaj odražava probleme i stavove svih učesnika u izradi Izvještaja, a ne reflektira realno stanje kada je u pitanju rasprostranjenost diskriminacije u bosanskohercegovačkom društvu. Pored toga, sama struktura, odnosno konceptualno rješenje prikaza prikupljenih podataka ukazuje na brzopletost u radu i oskudijevanje u podacima prilikom izrade samog Izvještaja, što su nadoknađivali ugrađivanjem podataka koji su irelevantni i ne bi trebalo da se nalaze u ovakvom Izvještaju (poput broja projekata koje je Ministarstvo realiziralo, saradnji koje je uspostavilo sa drugim akterima i slično). Tako, u Izvještaju se navodi da su se prikupljali podaci o pojavnim oblicima diskriminacije u odabranim oblastima (naprimjer zapošljavanja, obrazovanja, socijalne zaštite, zdravstvene zaštite i slično), te za odabrane ranjive skupine poput “žrtava mučenja, osoba sa invaliditetom, stare osobe, nacionalne manjine, strance i dr.”³⁹³ Za očekivati je bilo da će zapaženi pojavni oblici biti jasno izdiferencirani u samom Izvještaju, tako da se u jednom dijelu govori o diskriminaciji po osnovu pripadnosti nekoj od ranjivih grupa – osnovu diskriminacije, a u drugom dijelu o diskriminaciji po oblastima/ područjima diskriminacije, odnosno korištenju pojedinih prava (u obrazovanju, socijalnoj zaštiti, na radu i sl.). Međutim, dalje u Izvještaju, takva distinkcija nije načinjena pa su se miješale oblasti diskriminacije (mobing, obrazovanje, pravo

³⁹⁰ Ibid.

³⁹¹ Ibid.

³⁹² Ibid.

³⁹³ Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Zajednička komisija za ljudska prava, Izvješće o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini s Akcijskim planom za realizaciju prijedloga mjera za sprečavanje pojava diskriminacije u Bosni i Hercegovini, str. 5–6.

na uživanje imovine i slično) sa ranjivim grupama, što je rezultiralo potpuno nejasnim pregledom podataka. Predstavnici Ministarstva smatraju da je Izvještaj dobra polazna osnova za razvijanje strategije za borbu protiv diskriminacije. No, imajući u vidu sve njegove nedostatke, navedeni Izvještaj svakako treba uzeti sa rezervom i kombinirati ga sa svim dostupnim podacima u ovoj oblasti pri izradi bilo kakvih strateških dokumenata.

4.4.2. Predmeti diskriminacije u Sistemu za upravljanje predmetima (CMS-u)³⁹⁴

U svim vrstama predmeta u sudovima i tužilaštvima podaci se prikupljaju na način da sudovi i tužilaštva podatke unose u sistem za upravljanje predmetima. Za pojedinačne predmete, uključujući predmete o slučajevima diskriminacije, unose se osnovni podaci čiji je unos obavezan, i ostali podaci čiji je unos fakultativan. Osnovni podaci u slučaju predmeta diskriminacije, s obzirom na to da je riječ o parničnim predmetima su: ko je tužilac, ko je tuženi i koji je pravni osnov tužbe i drugi podaci.³⁹⁵ Fakultativni podaci su ostali podaci o fizičkom licu, kao što su spol, prebivalište, matični broj i slično.³⁹⁶ Uzevši u obzir važnost prikupljanja što većeg broja podataka kako bi se ostvario valjan uvid u prijavljeni oblik diskriminacije, samo razumijevanje i definiranje za ovu oblast bitnih podataka kao fakultativnih je problematično. Također, činjenica da je izbor unosa određenog podatka ostavljen na volju osobi koja radi unos može rezultirati nepotpunom slikom o profilu počinioca i žrtve, te onemogućiti sačinjavanje realnog presjeka prijavljenih oblika diskriminacije.

Pored navedenog, problem pri unosu podataka o predmetima diskriminacije se javlja u slučaju kada se naknadno ustanovi da u nekom predmetu nije bilo elemenata diskriminacije. Naime, takav podatak je pri unosu kategoriziran kao predmet diskriminacije, čime se mogu dobiti iskrivljeni podaci o pravom broju predmeta diskriminacije. Ipak, neminovno je da je i takav podatak vrijedan *per se*, s obzirom na to da generira podatke o broju tužbi za diskriminaciju i broju tužbenih zahtjeva koji su odbijeni.

Dodatno, problem je što sistem prepoznaje parnice po vrsti spora, a često se dešava da se radi o obligaciono-pravnom odnosu, naknadi štete, povredi bilo kog subjektivnog građanskog prava, a da je osnov te povrede zapravo različit tretman osobe. Gdje god se o diskriminaciji raspravlja kao o prethodnom pitanju, u sistemu se takva činjenica ne evidentira, nego se registrira isključivo u predmetima u

³⁹⁴ Sistem za automatsko upravljanje predmetima (engl. *Case Management System – CMS*) omogućava potpunu automatizaciju i standardizaciju procesa rada u sudovima. Njime su, između ostalog, omogućeni automatsko vođenje i raspodjela sudskih predmeta.

³⁹⁵ Intervju sa Rusmirom Šabetom i Verom Bjelogrić, Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, 20. 5. 2016.

³⁹⁶ Ibid.

kojima je antidiskriminacijski osnov izričito naveden, naprimjer kod slučajeve mobinga ili parnica povodom zaštite od diskriminacije.³⁹⁷

Novitet pri unosu predmeta diskriminacije jeste u tome da je proširena lista pravnih osnova, te se sada u CMS-u vide i predmeti diskriminacije u odnosu na sve druge parnične predmete.³⁹⁸ Tako, kada se radi unos predmeta diskriminacije, radnik suda u CMS sistem precizira o kojem je osnovu riječ³⁹⁹ – ilustrativno, da li je u određenom predmetu u pitanju diskriminacija iz radnih odnosa, a onda i diskriminacija prema spolu, i slično. Diferenciranje antidiskriminacijskih predmeta u odnosu na druge parnične predmete svakako predstavlja pozitivan pomak pri registraciji predmeta, te omogućava precizniji uvid u broj antidiskriminacijskih parnica.

4.5. Zaključak

Sistem za prikupljanje podataka o diskriminaciji u Bosni i Hercegovini zasnovan je na kvalitetnom konceptu koji odgovara dobrim međunarodnim praksama, odnosno trendovima u ovoj oblasti. I pored relativno dobrog zakonskog okvira, koji je ponudio odgovarajuću osnovu za uspostavljanje sistema za prikupljanje podataka o diskriminaciji, implementacija njegovih odredbi je zakazala u praksi, te postoji jasno vidljiva potreba za unapređenjem situacije u ovoj oblasti.

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, kao institucija nadležna za koordinaciju prikupljanja podataka o diskriminaciji, nije uspjelo ispuniti svoje zakonske obaveze uspostavljanja centralne baze podataka o diskriminaciji, te kreiranju instrukcije o načinu popunjavanja upitnika za prikupljanje podataka o predmetima diskriminacije. Ministarstvo trenutno nastoji napraviti pomake kada je riječ o problemima uočenim u sistemu za prikupljanje podataka o diskriminaciji, ali se stiče dojam da se cijeli proces odvija nedopustivo sporo.

U toku je izrada novog softverskog rješenja baze koja će sadržavati veći broj podataka nego što je to inicijalno zamišljeno. U skladu s tim, te kako bi relevantni dokumenti pratili novo idejno rješenje baze, formirana je i radna grupa čiji je zadatak izrada novog pravilnika o načinu prikupljanja podataka o diskriminaciji te obrasca za prikupljanje podataka o diskriminaciji. Za pretpostaviti je da će Ministarstvo pristupiti i izradi instrukcije za popunjavanje novog obrasca, kako bi se izbjegle eventualne nedoumice oko vrste podataka koje je potrebno dostaviti. Dodatno, bit će jasno utvrđen rok za dostavljanje podataka od nadležnih institucija, te će se koristiti podaci tijela za statistiku, ali i finansirati primarna istraživanja u ovoj oblasti. Ipak, bitno je istaći da Ministarstvo još uvijek nema jasnu viziju o tome kako prikupljati podatke od ostalih subjekata koji mogu voditi

³⁹⁷ Intervju sa Goranom Nezirovićem, 27. 5. 2016.

³⁹⁸ Intervju sa Rusmirom Šabetom i Verom Bjelogrić, 20. 5. 2016.

³⁹⁹ Ibid.

određene evidencije (organizacije koje pružaju pravnu pomoć, privatne kompanije, i slično), te iz sekundarnih izvora, i na koji način će ih integrirati u centralnu bazu. Posebno zabrinjava to što cijeli sistem, kakav god bio, po svemu sudeći, neće biti funkcionalan prije kraja 2018. ili čak početka 2019. godine.

Također, zakonsku obavezu da jednom godišnje Parlamentarnu skupštinu izvještava o pojavama diskriminacije Ministarstvo je ispunilo prvi put u ovoj godini. Izvještaj sa predloženim mjerama izrađen je na osnovu podataka koji su prikupljeni od nadležnih institucija po *ad hoc* principu. S tim u vezi, upitno je da li podaci prikupljeni na ovaj način i od gotovo slučajnog uzorka institucija zaista omogućavaju sveobuhvatan uvid u pojave diskriminacije u bosanskohercegovačkom društvu.

Ostale nadležne institucije zadužene za dostavljanje statistike o predmetima diskriminacije imaju uspostavljene vlastite baze o predmetima diskriminacije (Institucija ombudsmena, sudovi, Visoko sudsko i tužilačko vijeće). Iako su uočeni propusti kada je riječ o unosu predmeta diskriminacije u CMS, ažuriranje podataka odvija se na dnevnoj bazi, te statistike o broju predmeta diskriminacije mogu, na upit, biti dostupne svim zainteresiranim licima.

Sumarno, kada je riječ o statistici o diskriminaciji, čini se da je ovo područje bilo generalno zanemareno od stupanja na snagu ZZD-a naovamo. Uz novu finansijsku injekciju i podršku međunarodnih organizacija, uspostavljanje sistema za prikupljanje podataka vratilo se na agendu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH. Ovoga puta u izradu važnih dokumenata koji će regulirati pitanje prikupljanja podataka o diskriminaciji uključen je veći broj aktera, te se samo možemo nadati da će se zajedničkim naporima doći do rješenja koja će donijeti funkcionalan i efikasan sistem za prikupljanje podataka o diskriminaciji u BiH na koji nećemo predugo čekati.

5.

Zaključna razmatranja

Uspješna borba protiv diskriminacije pretpostavlja niz koordiniranih napora države, i društva u cjelini. Implementacija antidiskriminacijskog zakonodavstva jeste važna komponenta tog procesa, ali nije i jedina. Svaka akcija države temelji se, naime, na realizaciji jasno definiranih antidiskriminacijskih politika. Da bi se one razvile, potrebno je imati jasnu predstavu o stanju na terenu, kao i dobro utemeljenu projekciju o tome šta se politikama želi promijeniti. Na svijest ljudi se može u određenoj mjeri djelovati jednostavnim nametanjem poštivanja zakona. Na predrasude i stereotipe, glavno gorivo nedozvoljenog razlikovanja među građanima, treba međutim djelovati i drugim sredstvima. Svaka odluka suda u antidiskriminacijskim sporovima u tom smislu, osim zaštitne, ima i edukativnu funkciju.

Različiti aspekti sprovođenja antidiskriminacijskog zakonodavstva u BiH, ukazuju na potrebu da se dosta toga promijeni kako bi sistem funkcionirao onako kako je zamišljeno, odnosno kako bi stvarno pružao punu zaštitu od diskriminacije svim građanima. Kada je riječ o zaštiti prava žrtava diskriminacije pred sudom, ZZD predviđa naizgled široku paletu mogućnosti. Dosadašnja implementacija zakonskih odredbi, međutim, pokazuje da se još mnogo truda mora uložiti kako bi građani u potpunosti bili zaštićeni efikasnim sudskim sistemom zaštite. Unatoč nedavnim izmjenama i dopunama ZZD-a, koje svakako treba zdušno pozdraviti, određena pitanja ostala su nejasna, neregulirana ili loše regulirana, među kojima se naročito izdvajaju pitanje pružanja pravnih usluga i besplatne pravne pomoći, troškova postupka, te ponašanja sudova u odnosu na preporuke Institucije ombudsmena. Međutim, potreba za dodatnim aktivnostima na unapređenju sistema se odnosi i na edukaciju građana o raspoloživim pravnim sredstvima i načinima njihovog korištenja, ali i na edukaciju sudija i drugih uposlenika u pravosudnom sistemu o načinu primjene i tumačenja aktuelnih zakonskih odredbi u ovoj oblasti.

Institucija ombudsmena, kao centralna institucija za zaštitu građana u slučajevima diskriminacije, nije se do sada dokazala kao instanca koja može u potpunosti zaštititi prava žrtava diskriminacije. Problemi koji se javljaju u implementaciji Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH i Zakona o zabrani diskriminacije, govore o niskoj svijesti ostalih ključnih aktera u efikasnoj zaštiti prava građana, ali i o nedovoljnim kapacitetima same Institucije da vrši složene poslove i zadatke koji su joj povjereni. Nedostatak resursa dovodi do slabijeg korištenja niza instrumenata koji su na raspolaganju Instituciji. S druge strane, oklijevanje da se koriste sva zakonska sredstva dovodi do slabije zainteresiranosti

građana da se obraćaju ombudsmenu za pomoć u slučajevima diskriminacije, kao i do slabljenja povjerenja i umanjenja autoriteta same Institucije. Na svim ovim problemima bi se moralo raditi sistemski, kako bi se stvorili preduslovi za kvalitetnije funkcioniranje ombudsmena, ali i stvorila kultura uvažavanja Institucije ombudsmena i njegovih preporuka, naročito onih koje se donose u postupku povodom diskriminacije.

Statistička obrada i evidencije o slučajevima diskriminacije nisu ustrojani onako kako je ZZD-om predviđeno, a operativni mehanizmi za prikupljanje podataka još uvijek nisu uspostavljeni. U ovoj oblasti je svakako najvažnije ustanoviti efektivnu koordinaciju Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, osigurati da se ta koordinacija odvija prije svega u efektivnoj saradnji sa drugim relevantnim institucijama i organizacijama, te uspostaviti jedinstvenu metodologiju prikupljanja, obrade i korištenja podataka vezanih za diskriminaciju u BiH.

Konačno, kao što je na više mjesta u ovom istraživanju primijećeno, valjalo bi se fokusirati i na druge faktore, pored normativnih, administrativnih i sudskih. Edukacija jeste svakako osnovni instrument ostvarivanja dugoročnih ciljeva u suzbijanju diskriminacije, odnosno u razvijanju mehanizama za sprečavanje njenog pojavljivanja. Uspješna društva se fokusiraju na socijalni mir i socijalne funkcije države, bez obzira na lična svojstva korisnika njenih usluga. Takvi, zadovoljni građani, teško mogu prihvatiti ideje da su određene grupe bolje ili gore od drugih, da imaju manje ili više kvaliteta; u društvu u kojima je svakom građaninu pružena podjednaka šansa, jednake su šanse i da će pripadnici različitih društvenih i drugih grupa, kako manjinskih tako i većinskih, moći da ostvare svoje potencijale. Ovakav cilj je uvijek dugoročno ostvariv, ako se sprovođenju antidiskriminacijskih akcija pristupi ozbiljno i ukoliko se one zasnivaju na objektivnim i temeljnim analizama. Analiza tima Analitike jedna je od onih koje su usmjerene upravo na takav efekat – da posluže kao operativni instrument za dalje aktivnosti na unapređenju antidiskriminacijskog sistema Bosne i Hercegovine.

6.

Preporuke

Na osnovu istraživanja i analize prezentirane u ovom izvještaju, mogu se identificirati i osnovne preporuke za različite aktere u procesima implementacije antidiskriminacijskog zakonodavstva u BiH.

Preporuke u pogledu zakonskog okvira

1. Usvojiti odnosno izmijeniti zakone o besplatnoj pravnoj pomoći u cilju pružanja adekvatnih i kvalitetnih pravnih usluga u oblasti zaštite od diskriminacije (usmeno savjetovanje, sačinjavanje podnesaka i zastupanje) svim kategorijama zainteresiranih lica, bez obzira na socijalni status.
2. Usvojiti dodatne izmjene/dopune ZZD-a kojim bi se u predmetima povodom diskriminacije uveo povoljniji režim troškova postupka za žrtvu diskriminacije te, naročito, osiguralo smanjenje ili oslobađanje od plaćanja sudskih taksi.
3. Polazeći od određivanja specijalnog režima za određivanje privremenih mjera u antidiskriminacijskim postupcima prema ZID ZZD-u, a u skladu sa načelom hitnosti postupanja predviđenog ZZD-om, potrebno je također zakonom odrediti precizan rok za postupanje suda po prijedlogu za određivanje ovih mjera.
4. U postupku po žalbama potrebno je uskladiti odredbe ZZD-a sa relevantnim propisima koji se odnose na postupak medijacije, naročito prepoznavanjem ombudsmena kao medijatora.
5. Kako bi se postigla bolja usklađenost postupka pred Institucijom ombudsmena i pred sudom, a povodom istog slučaja diskriminacije, potrebno je usvojiti dopune ZZD-a kojim bi se predvidjela obaveza pružanja jasnog obrazloženja od suda ukoliko njegova odluka odstupa od preporuke Institucije ombudsmena. Nedavno usvojene izmjene i dopune ZZD-a predviđaju obavezu suda da uzme u razmatranje preporuke kao predloženog dokaznog sredstva. Budući da takva obaveza prema ZPP-u već postoji za sudove koji treba da cijene savjesno i brižljivo svaki pojedinačni dokaz i sve dokaze zajedno, neophodno je izričito propisivanje obaveze da sud izradi posebno, jasno i detaljno obrazloženje u slučaju odstupanja od preporuke Institucije ombudsmena.
6. Izričito propisati mogućnost da nevladine organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava podnesu tužbu i postupaju u svojstvu tužitelja u ime pojedinačne osobe koja je bila žrtva diskriminacije, ali koja se sama ne želi pojaviti kao tužitelj u konkretnom postupku. Podnošenje ovakve tužbe je neophodno usloviti izričitim i pismenim pristankom takve osobe.

Preporuke u pogledu djelovanja Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH

1. Osigurati neophodna finansijska sredstva i resurse s ciljem ostvarenja funkcionalne i finansijske nezavisnosti, te efikasnog djelovanja Institucije ombudsmena. Kako se Prijedlog zakona o ombudsmenu nalazi u parlamentarnoj proceduri, potrebno je insistirati na usvajanju rješenja koje će osigurati da će adekvatan budžet Institucije biti podržan od strane nadležnih organa.
2. Osigurati da Institucija ombudsmena preuzme značajniju ulogu u domenu sudske zaštite od diskriminacije, i to iniciranjem sudskih postupaka u strateški značajnim predmetima; u skladu s tim, potrebno je izmijeniti relevantnu odredbu aktuelnog Prijedloga zakona o ombudsmenu kojim se ova mogućnost eksplicitno eliminiše, budući da se ne radi o produktivnom rješenju.
3. U slučaju neizvršenja preporuka, odbijanja saradnje, kao i u slučajevima viktimizacije, Institucija ombudsmena treba koristiti potencijal prekršajnog postupka, što bi u konačnici vodilo jačanju autoriteta Institucije.
4. Uspostaviti široku i otvorenu saradnju Institucije ombudsmena sa organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava, a u cilju promocije postojećih mehanizama zaštite, uključujući i saradnju prilikom izrade redovnih i specijalnih izvještaja. U tom smislu, svakako treba insistirati na prihvatanju predloženog zakonskog rješenja u vezi s uspostavom stalnog savjetodavnog tijela za saradnju Institucije ombudsmena s civilnim društvom.
5. Koristiti sve predviđene mehanizme za borbu protiv diskriminacije – a naročito donošenje strateških mjera za borbu protiv diskriminacije, prijedloga za unapređenje zakonskih rješenja, savjetovanje izvršnih organa vlasti u suzbijanju diskriminacije, te provođenje analiza provedbe strategija koje se odnose na ukidanje neravnopravnog tretmana marginaliziranih i manjinskih grupa.
6. Koristiti mehanizam navođenja imena osoba i institucija koje ne poduzimaju odgovarajuće mjere nakon izdatih preporuka Institucije ombudsmena.
7. Intenzivirati rad na promotivnim aktivnostima, kampanjama, podizanju svijesti i informiranju javnosti o borbi protiv diskriminacije.
8. Po uzoru na praksu Pučkog pravobranitelja Hrvatske⁴⁰⁰, bilo bi uputno da Institucija ombudsmena pri izradi vlastitih godišnjih izvještaja o stanju diskriminacije u BiH inkorporira i konsultira sudske presude, predmete organizacija koje pružaju pravnu pomoć i druge dostupne izvore, čime bi se osigurao potpuniji uvid u stanje diskriminacije u BiH.
9. Povećati broj dodatnih istraživanja i specijalnih izvještaja Institucije ombudsmena u ovoj oblasti, u skladu s raspoloživim resursima i uz saradnju s drugim akterima, čime bi se osigurala kontinuirana analiza i procjena trendova u oblasti zaštite od diskriminacije.

⁴⁰⁰ Vidjeti npr. Pučki pravobranitelj, Izvješće o pojavama diskriminacije za 2012. godinu (Zagreb: Pučki pravobranitelj, 2013).

Preporuke sudovima i VSTV-u

1. Stvoriti pretpostavke za dosljedno i strogo poštivanje principa hitnog postupanja kroz kontinuiran nadzor predsjednika sudova i VSTV-a u odnosu na postupajuće sudije u antidiskriminacijskim postupcima.
2. Dosljedno koristiti zakonske mogućnosti za određivanje kraćeg roka za izvršenje radnje naložene tuženom, a po prethodnom prijedlogu, kao i određivanje nesuspendivnog dejstva žalbe.
3. Osigurati obligatorno primjenjivanje specifičnih pravila o prebacivanju tereta dokazivanja u antidiskriminacijskim parnicama.
4. Ograničiti primjenjivanje povoljnijeg zakonskog režima za uključivanje umješaka u antidiskriminacijsku parnicu u odnosu na tužitelja, kako je predviđeno ZZD-om.
5. Osigurati pretpostavke kako bi odluke Vrhovnog suda postigle očekivani efekat – ujednačavanja sudske prakse, a naročito kroz održavanje redovnih sjednica građanskog vijeća na nižestepenim sudovima s ciljem upoznavanja s praksom Vrhovnog suda, kao i kroz kontinuirano informiranje predsjednika sudova o odlučivanju o pitanjima o kojima je Vrhovni sud već zauzeo mišljenje.
6. Fakultativne podatke o sudskim predmetima diskriminacije u CMS-u učiniti obaveznim za unos, kako bi podaci koji se koriste bili valjani i ostvarili svoju funkciju omogućavanja dubljeg i potpunijeg uvida u slučajeve i pojavne oblike diskriminacije.
7. Omogućiti izmjene u CMS-u onda kada se u određenom slučaju ustanovi da nije bilo elemenata diskriminacije, iako je osnov žalbe bila diskriminacija. Potrebno je da postupajući sudija detaljno provjeri podatke u predmetu, te naloži da se naprave izmjene u sistemu ukoliko naknadno utvrdi da nije bilo elemenata diskriminacije.

Preporuke ostalim državnim organima, institucijama i ustanovama

1. Utemeljiti medijaciju kao jednu od važnih procedura za rješavanje slučajeva diskriminacije, i to prvenstveno tako što bi se educirali medijatori koji bi strankama pomagali da mirnim putem riješe spor.
2. Uspostaviti i dosljedno implementirati okvir za institucionalnu saradnju između vladinog i nevladinog sektora u ovoj oblasti.
3. Ubrzati proces uspostavljanja centralne baze podataka te novog pravilnika za prikupljanje podataka o diskriminaciji, kako bi zvanični podaci reflektirali realno stanje o prirodi i zastupljenosti diskriminacije i bili uzeti u obzir pri razvoju novih dokumenata i politika u ovoj oblasti.
4. Potrebno je da nadležne institucije intenziviraju aktivnosti prikupljanja podataka, čemu bi trebala prethoditi edukacija uposlenika ovih institucija, a kako bi podaci koji se dostavljaju bili potpuni i valjani, te reflektirali realnu sliku o prirodi, obliku i zastupljenosti diskriminacije u određenoj oblasti (obrazovanje, zdravstvo, tržište rada i slično).

5. U novoj verziji pravilnika o prikupljanju podataka o diskriminaciji otkloniti sve nedostatke identificirane u aktuelnom Pravilniku. S tim u vezi, naročito je potrebno precizirati rok za dostavljanje podataka za sve nadležne institucije, obuhvatiti širi spektar podataka nego je to trenutno definirano, te jasno predvidjeti na koji način će se prikupljati podaci od drugih pravnih i fizičkih lica, izvan kruga javnih organa.
6. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH treba iznaći mehanizam za uvrštavanje predmeta u kojima se o diskriminaciji odlučuje kao o prethodnom pitanju pri kreiranju centralne baze podataka, kao i načine za uvrštavanje drugih podataka dobijenih iz sekundarnih izvora, a koji mogu omogućiti sveobuhvatniji uvid u realnu zastupljenost diskriminacije.
7. Organizirati kontinuirane i intenzivnije edukacije pravnih stručnjaka, naročito sudija u parničnom postupku, ali i advokata i pravnika zaposlenih u zavodima za besplatnu pravnu pomoć. U tom smislu, bilo bi svrsishodno dodatno uvođenje obligatornih modula na temu zabrane diskriminacije u okviru programa centara za edukaciju sudija i tužilaca.
8. Osigurati adekvatnu promociju antidiskriminacijskog zakonodavstva kroz educiranje stručnjaka, ali i laičke javnosti, s fokusom na ranjive kategorije, kako bi se žrtve diskriminacije upoznale s osnovnim konceptima zaštite od diskriminacije, te efektivno koristile dostupne mehanizme zaštite.

7.

Bibliografija

Knjige, članci, izvještaji i vodiči

1. Ademović, Nedim, Joseph Marko i Goran Marković. *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.
2. bhpress.ba. “Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, vraćen komisiji”. *bhpress.ba*. <http://bhpress.ba/index.php/politika/politika-bih/item/3436-prijedlog-zakona-o-ombudsmenu-za-ljudska-prava-bih-vracen-komisiji> (stranica posjećena 30. 8. 2016).
3. Chopin, Isabelle, Lilla Farkas i Catharina Germaine. *Policy Report: Ethnic Origin and Disability Data Collection in Europe: Measuring Inequality – Combating Discrimination*. Open Society Foundations, 2014.
4. Commissioner for Human Rights. Opinion of the Commissioner for Human Rights on National Structures for Promoting Equality. Strasbourg: Commissioner for Human Rights, 21. 3. 2011. https://wcd.coe.int/ViewDoc.sp?p=&id=1761031&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true#P256_40626 (stranica posjećena 30. 8. 2016).
5. Ćerimović, Emina, i Dženana Hrlović. *Od evidencije do prevencije - Pretpostavke za sistemsko prikupljanje informacija o diskriminaciji u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2013.
6. Dimitrijević, Vojin, i Milan Paunović. *Ljudska prava*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, 1997.
7. European Network Against Racism (ENAR). *Report: Equality Data Collection in Employment and the Workplace*. Brussels: ENAR, 2014.
8. European Union Agency for Fundamental Rights. *National Human Rights Institutions in the EU Member States: Strengthening the Fundamental Rights Architecture in the EU I*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/816-NHRI_en.pdf (stranica posjećena 30. 8. 2016).
9. Hanušić, Adrijana. *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u Bosni i Hercegovini, Analiza situacije i karakteristični problemi*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2012.
10. Hanušić, Adrijana. *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini, Analiza zakonskih rješenja i prakse u svjetlu prvih predmeta u ovoj oblasti*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2013.
11. Idžaković, Fedra, i Arijana Ćatović. *Priručnik o pružanju podrške pravnoj zaštiti u slučajevima diskriminacije*. Sarajevo: Prava za sve, 2015.
12. Idžaković, Fedra, i Vesna Vukmanić. *Vodič – ne/diskriminacija u institucijama BiH: primjena Zakona o zabrani diskriminacije BiH*. Sarajevo: Prava za sve; Inicijativa i civilna

akcija. http://diskriminacija.ba/sites/default/files/Vodi%25C4%258D%2520NEDISKRIMI NACIJA%2520U%2520INSTITUCIJAMA_0.pdf (stranica posjećena 1. 9. 2016).

13. *Inicijalni izvještaj o primjeni Međunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije*. Sarajevo: Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, 2005.

14. Inicijativa za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine. *Alternativni izvještaj BiH za 2016*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2016.

15. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Djeca u konfliktnim razvodima. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2013. http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013111913333951bos.pdf (stranica posjećena 30. 8. 2016).

16. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2011. godinu. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2012.

17. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2013.

18. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2013. godinu. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2014.

19. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2014. godinu. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2015.

20. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2010. godinu. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2011.

21. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2012. godinu. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2013.

22. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2015. godinu. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2016.

23. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Mladi i djeca u sukobu sa zakonom. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2012. http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013020406490195bos.pdf (stranica posjećena 30. 8. 2016).

24. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Preporuke za unapređenje zaštite prava djece na privatnost kada su prava narušena od strane medija u BiH. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2012. http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013020406523264bos.pdf (stranica posjećena 30. 8. 2016).

25. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Specijalni izvještaj o (ne)poštivanju ljudskih prava i prava iz oblasti rada u kompaniji "Boksit" Milići. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 15. 1. 2016. http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2016030415144708bos.pdf (stranica posjećena 30. 8. 2016).

26. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Specijalni izvještaj o položaju Roma u Bosni i Hercegovini. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2013.

27. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. *Strategija djelovanja Institucije ombudsmena za ljudska prava za period od 2016. do 2021. godine*. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2016.
28. Ivanković, Aleksandra. *Strateško parničenje u borbi protiv diskriminacije u Bosni i Hercegovini: teorija i praksa*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016.
29. Ivanković-Tamamović, Aleksandra. *Nastavak diskriminacije pravosudnim sredstvima: logičke akrobacije i apsurdni drugostepene sudske odluke u predmetu “Dvije škole pod jednim krovom: komentar”*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2013.
30. Ivanković-Tamamović, Aleksandra. *Pogrešna logika dokazivanja u antidiskriminacionim predmetima: Slučaj Vrhovnog suda Federacije BiH*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2014.
31. *Izveštaj BiH za drugi ciklus univerzalnog periodičnog pregleda koji je sačinjen u skladu sa stavom 5. Aneksa rezolucije 16/21 Komiteta za ljudska prava UN-a*. Sarajevo: Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, 2014.
32. *Izveštaj Mreže pravde u Bosni i Hercegovini za Drugi univerzalni periodični pregled o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Mreža pravde, 2014.
33. *Izveštaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2011. godinu*, Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2012.
34. *Izveštaj o primjeni Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, 2004.
35. *Izveštaj o rezultatima ispitivanja javnog mnijenja o percepciji i iskustvu diskriminacije*. Sarajevo: Fond za otvoreno društvo BiH. http://www.diskriminacija.ba/sites/default/files/Diskriminacija_izvjestaj_final.pdf (stranica posjećena 1. 9. 2016).
36. *Komentari na Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH: Policy memo*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016.
37. *Legal Protection against Discrimination in South East Europe*. Skopje: Centre for South East European Law School Network (SEELS), 2016.
38. Makkonen, Timo. *European Handbook on Equality Data: Why and How to Build to a National Knowledge Base on Equality and Discrimination on the Grounds of Racial and Ethnic Origin, Religion and Belief, Disability, Age and Sexual Orientation*. Luxembourg: European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2006.
39. Makkonen, Timo, i European Network of Legal Experts. *Measuring Discrimination: Data Collection and EU Equality Law*. Luxembourg: European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2006.
40. Meškić, Zlatan. “Teret dokazivanja prema Zakonu o zabrani diskriminacije BiH u svjetlu njemačkog i evropskog prava”. *Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, br. 14 (2016), str. 363–374.
41. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, i Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine. *Istraživanje višestrukih pokazatelja (MICS) o romskoj populaciji u Bosni i Hercegovini 2011-2012: završni izvještaj*. Sarajevo: UNICEF BiH, 2013.
42. Mulabdić, Senad. “Objektivna kumulacija tužbenih zahtjeva”. *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, br. 9 (2012), str. 197–215.

43. Nezirović, Goran. "Postupci za zaštitu od diskriminacije: materijal centara za obuku sudija i tužilaca RS/FBiH o Zakonu o zabrani diskriminacije". <http://www.rs.cest.gov.ba/index.php/seminari-2012/20-63bijeljina-zakon-o-zabrani-diskriminacije/653-materijal-gnezirovic/file> (stranica posjećena 1. 9. 2016).
44. Olli, Eero, i Birgitte Kofod Olsen. *Towards Common Measures for Discrimination: Exploring Possibilities for Combining Existing Data for Measuring Ethnic Discrimination*. Centre for Combating Ethnic Discrimination and Danish Institute of Human Rights, 2005.
45. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Zajednička komisija za ljudska prava. Izvješće o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini s Akcijskim planom za realizaciju prijedloga mjera za sprečavanje pojava diskriminacije u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Zajednička komisija za ljudska prava, 23. 5. 2016.
46. Poretti, Paula. "Antidiskriminacijsko zakonodavstvo i sudska praksa u RH – individualna i udružna antidiskriminacijska tužba kao (ne)djelotvorna sredstva za ostvarenje pravne zaštite". *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 36, br. 2 (2015), str. 907–944.
47. *Practical Guide to Article 6 – Right to a Fair Trial (Civil Limb)*. Council of Europe/ European Court of Human Rights, 2013.
48. *Praktični uvod u evropske standarde protiv diskriminacije*. Beograd: IRZ, 2013.
49. *Preporuke za unapređenje Zakona o zabrani diskriminacije: Policy memo*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015.
50. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije. Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije za 2015. godinu. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije, 15. 3. 2016.
51. Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske. Izvješće o pojavama diskriminacije za 2012. godinu. Zagreb: Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske, 2013. <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/53-2012/658-izjee-o-pojavama-diskriminacije2012> (stranica posjećena 29. 8. 2016).
52. Rašević, Živorad. "Zabrana diskriminacije i opšta zabrana diskriminacije u praksi Evropskog suda za ljudska prava". *Glasnik Advokatske komore Vojvodine* 72, br. 5 (2012), str. 344–364.
53. Reljanović, Mario. *Regulacija mobinga u Bosni i Hercegovini u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije: Policy brief 17*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015.
54. Reuter, Niklas, Timo Makkonen i Olli Oosi. *Study on Data Collection to Measure the Extend and Impact of Discrimination in Europe: Final Report 7.12.2004*. Helsinki: Net Effect Oy, 2004.
55. Ringelheim, Julie. *Processing Data on Racial or Ethnic Origin for Antidiscrimination Policies: How to Reconcile the Promotion of Equality with the Right to Privacy?*. New York: NYU School of Law, 2012.
56. Roriv, Izabel. *Dokazivanje slučajeva diskriminacije – Uloga situacionog testiranja*. Beograd: Regionalni centar za manjine, 2009.
57. Sarajevski otvoreni centar, i Agencija za ravnopravnost spolova BiH. *Ka efikasnoj zaštiti od diskriminacije: Prijedlog za izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije*

BiH: zajednički prijedlog Agencije za ravnopravnost spolova BiH i Sarajevskog otvorenog centra. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, Agencija za ravnopravnost spolova BiH, 2015.

58. Simon, Patrick. *“Ethnic” Statistics and Data Protection in the Council of Europe Countries.* Strasbourg: Institut National d’Etudes Démographiques, 2007.

59. Stuyck, Jules. “Class Actions in Europe? To Opt-In or to Opt-Out, that is the Question”. *European Business Law Review* 20, br. 4 (2009), str. 483–505.

60. Topić, Boris. *Kolektivna tužba u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH: ključni nedostaci pravnog okvira i prijedlozi rješenja.* Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2014.

61. Topić, Boris. *Neiskorišteni potencijal: uloga i značaj nevladinih organizacija u zaštiti od diskriminacije u Bosni i Hercegovini.* Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2012.

62. Topić, Boris. *Teret dokazivanja direktne i indirektne diskriminacije.* Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015.

63. *Treći izvještaj Bosne i Hercegovine o zakonodavnim i drugim mjerama na sprovođenju načela utvrđenih u okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina,* Sarajevo: Vijeće ministara, 2012.

64. *Univerzalni periodični pregled stanja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, II ciklus.* Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2014.

65. Uzelac, Alan. “Postupak pred sudom”. U *Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije.* Uredila Tena Šimonović Einwalter. Str. 93–106. Zagreb: Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske, 2009.

66. Vehabović, Faris, Midhat Izmirlija i Adnan Kadribašić. *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije: sa objašnjenjima i pregledom prakse u uporednom pravu.* Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, 2010.

67. vijesti.ba, FENA. “Vraćen Komisiji Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH”. *vijesti.ba*, 27. 5. 2016. <https://vijesti.ba/clanak/311269/vracen-komisiji-prijedlog-zakona-o-ombudsmenu-za-ljudska-prava-bih> (stranica posjećena 30. 8. 2016).

68. Vodinelić, Vladimir V. “Sudska zaštita po tužbi zbog diskriminacije”. U *Antidiskriminacioni zakoni – vodič.* Uredio S. Gajin i dr. Str. 69–75. Beograd: CUPS i Fond za otvoreno društvo Srbija, 2010.

Propisi i jurisprudencija iz Bosne i Hercegovine

1. Institucija ombudsmena BiH. Preporuka broj: Ž-MO-06-114/12 P.77/13. Mostar: Institucija ombudsmena, 24. 4. 2014.

2. “Krivični zakon BiH”. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 3/03.

3. “Krivični zakon Brčko distrikta BiH”. *Službeni glasnik BDBiH* 33/13 (prečišćena verzija).

4. “Krivični zakon Federacije BiH”. *Službene novine FBiH*, 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05 i 42/10.

5. “Krivični zakon Republike Srpske”. *Službeni glasnik Republike Srpske* 49/03.

6. Općinski sud u Goraždu. Odluka br. 45 0 P 021035 11 P, 8. 6. 2012.

7. Općinski sud u Goraždu. Presuda br. 45 0 P 021025 12 P 2, 1. 2. 2013.
8. Općinski sud u Livnu. Presuda br. 68 0 P 027348 14 P2, 2. 4. 2015.
9. Općinski sud u Mostaru. Presuda br. 58 0 P 056658 09 P, 6. 7. 2010.
10. Općinski sud u Mostaru. Presuda broj 58 0 P 096359 11 P, 3. 4. 2012.
11. Kantonalni sud u Novom Travniku. Odluka br. 51 0 P 054522 12 Gž, 29. 3. 2013.
12. Kantonalni sud u Novom Travniku. Odluka br. 51 0 P 054522 13 Gž 2, 30. 6. 2014.
13. Kantonalni sud u Novom Travniku. Presuda br. 51 0 P 054522 15 Gž 3, 30. 12. 2015.
14. Općinski sud u Sarajevu. Odluka br. 65 0 P 160669 10 P, 16. 11. 2012.
15. Općinski sud u Travniku. Odluka br. 51 0 P 054522 13 P 2, 11. 10. 2013.
16. Općinski sud u Travniku. Presuda br. 51 0 P 054522 11 P, 3. 10. 2012.
17. Općinski sud u Travniku. Presuda br. 51 0 P 054522 13 P 3, 4. 3. 2015.
18. Općinski sud u Tuzli. Presuda br. 32 0 Rs 118680 13 Rs 2, 11. 7. 2013.
19. Općinski sud u Zavidovićima. Presuda u predmetu Ž-BL-06-85/11, 2. 12. 2011.
20. Osnovni sud u Gradiški. Presuda br. 72 o Rs 046822 14v Rs, 9. 12. 2015.
21. "Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini". *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 27/13.
22. Predsjedništvo Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH. "Pravilnik o sistemu za automatsko upravljanje predmetima u sudovima (CMS)", broj dokumenta: 09-50-1191/2011 od 25. 3. 2011, sa dopunama broj 09-50-1191-3/2011 od 11. 7. 2011, broj 09-50-2838/2013 od 16. 7. 2013. i broj 09-50-328/2014 od 20. 1. 2014.
23. Ustavni sud BiH. Odluka u predmetu AP 1859/11, 13. 6. 2012.
24. Vrhovni sud FBiH. Presuda br. 58 0 Ps 085653 13 Rev, 29. 8. 2014.
25. Vrhovni sud FBiH. Presuda br. 68 0 P 017561 13 Rev, 17. 7. 2014.
26. "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti ličnih podataka". *Službeni glasnik BiH* 76/11.
27. "Zakon o kantonalnim ministarstvima i drugim tijelima kantonalne uprave Zeničko-dobojskog kantona". *Službene novine Zeničko-dobojskog kantona* 13/08, 13/08, 3/10 i 6/12.
28. "Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine". *Službeni glasnik BiH* 32/00, 35/04 i 32/06.
29. "Zakon o parničnom postupku Brčko distrikta BiH". *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* 5/00, 1/01 i 6/02, 8/09 i 52/10.
30. "Zakon o parničnom postupku Federacije BiH". *Službene novine FBiH*, 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15.
31. "Zakon o parničnom postupku Republike Srpske". *Službeni glasnik Republike Srpske* 58/03, 85/03, 74/05, 63/07 i 49/09.
32. "Zakon o postupku medijacije BiH". *Službeni glasnik BiH* 37/04.
33. "Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći Zeničko-dobojskog kantona". *Službene novine ZDK* 1/14.
34. "Zakon o slobodi pristupa informacijama". *Službeni glasnik BiH* 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11.

35. “Zakon o sudovima FBiH”. *Službene novine FBiH* 38/05, 22/06, 63/10, 72/10, 7/13 i 52/14.
36. “Zakon o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine”. *Službeni glasnik BiH* 32/01, 42/03, 63/08 i 76/11.
37. “Zakon o vladinim, ministarskim i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine”. *Službeni glasnik BiH* 07/03.
38. “Zakon o vladinim, ministarskim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine”. *Službene novine FBiH* 34/03.
39. “Zakon o vladinim, ministarskim i drugim imenovanjima Republike Srpske”. *Službeni glasnik RS* 41/03.
40. “Zakon o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine”. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 59/09.

Propisi drugih zemalja

1. “Zakon o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske”. *Narodne novine Republike Hrvatske* 85/08 i 112/12.
2. “Zakon o zabrani diskriminacije Crne Gore”. *Službeni list Crne Gore* 46/10 i 18/14.
3. “Zakon o zabrani diskriminacije Republike Srbije”. *Službeni glasnik Republike Srbije* 22/09.

Međunarodni instrumenti i dokumenti, jurisprudencija međunarodnih sudova

1. “Direktiva 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 5. jula 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakoga tretiranja muškaraca i žena u pitanjima zapošljavanja i obavljanja zanimanja”. *SL L* 204/23, 26. 7. 2006.
2. “Direktiva 95/46/EC Evropskog parlamenta i Vijeća od 24. 10. 1995. godine o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka”. *SL L* 281, 23. 11. 1995.
3. “Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. juna 2000. o primjeni načela ravnopravnosti osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko porijeklo”. *SL L* 180, 19. 7. 2000.
4. “Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. novembra 2000. o uspostavi okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja”. *SL L* 303, 2. 12. 2000.
5. “Direktiva Vijeća 2004/113/EZ od 13. decembra 2004. kojom se primjenjuje načelo ravnopravnosti muškaraca i žena u mogućnosti dobivanja i nabavke roba, odnosno pružanja usluga”. *SL L* 373/37, 21. 12. 2004.
6. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Opinion on the Draft Law on Ombudsman for Human Rights of B&H: Opinion No. 810/2015. Venice: European Commission for Democracy through Law, 23–24. 10. 2015. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)034-e) (stranica posjećena 6. 8. 2016).

7. European Court of Human Rights (ECtHR). *Buchholz v. the Federal Republic of Germany*. Aplikacija br. 7759/77, 6. 5. 1981.
8. European Court of Human Rights (ECtHR). *Belgian Linguistics Case*. Aplikacija br. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23. 7. 1968.
9. European Court of Human Rights (ECtHR). *Rasmussen v. Denmark*. Aplikacija br. 8777/79, 28. 11. 1984.
10. European Court of Justice (ECJ). *Coleman v. Attridge Law and Steve Law*. Case C-303/06 S, 17. 7. 2008.
11. European Court of Justice (ECJ). *Susanna Brunnhofer v. Bank der österreichischen Postsparkasse AG*. C-381/99, 26. 6. 2001.
12. "Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters (recast)". *Official Journal of European Union* L 351/1, 20. 12. 2012.

Ostalo

1. *Sudske mjere obezbjeđenja, Modul 5 (Građanska oblast)*. Sarajevo: Visoko sudsko i tužilačko vijeće; Centar za edukaciju sudija i tužilaca FBiH i RS, 2006.
2. "Upitnik za prikupljanje podataka: Dodatak Pravilniku o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini". *Službeni glasnik BiH* 27/13.
3. Vijeće ministara BiH. *Obrazloženje Prijedloga zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH*. Sarajevo: Vijeće ministara BiH, 29. 2. 2016. https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/u_proceduri/default.aspx?id=65467&langTag=bs-BA&pril=b (stranica posjećena 30. 8. 2016).
4. Zaključci s okruglog stola "Borba protiv diskriminacije i besplatna pravna pomoć", Centar za pravnu pomoć ženama Zenica, Zenica, 8. 2. 2016. godine.

O autorima

Dr. Mario Reljanović je docent na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu na predmetima Radno pravo, Međunarodno krivično pravo, Pravna informatika i Pravno pisanje i istraživanje. Bavi se naučnoistraživačkim radom u oblastima radnog i socijalnog prava, antidiskriminacionog prava i prava ljudskih prava, kao i evropskog i međunarodnog javnog prava. Objavio je nekoliko desetina radova, među kojima se izdvajaju radovi *Analiza mogućih izmena radnog zakonodavstva u Republici Srbiji*, *Briefing Ombudspersons in Serbia*, *Global Administrative Order: Serbia*; *Zakon o zabrani diskriminacije*, kao i koautorske monografije *Primena antidiskriminacionog zakonodavstva i krivičnopravna zaštita*, *Pravna pomoć*, *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji*, *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008-2012*. Saradnik je više nevladinih organizacija i sekretar Pravne klinike za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union. Angažovan je i kao gostujući predavač na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu na master smjeru Evropske integracije.

Dženana Radončić je rođena 18. jula 1987. godine u Banjoj Luci. Trenutno pohađa doktorski studij na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici, na Katedri za građansko pravo. Na istom fakultetu je magistrirala 2014. godine uspješno odbranivši magistarski rad na temu “Međunarodna nadležnost u sporovima povodom patenta prema Pravu Evropske unije i Bosne i Hercegovine”. Diplomirala je 2010. godine, uz priznanje dekana za postignuti najbolji uspjeh i prosjek ocjena u akademskoj 2009/2010. Objavila je nekoliko članaka iz oblasti međunarodnog privatnog prava i evropskog privatnog prava. Od 2010. godine je aktivna članica NVO “Centar za pravnu pomoć ženama Zenica”, u okviru koje je angažirana kao pravna analitičarka na projektima monitoringa pravosudnih institucija, te kao saradnica na projektima koji se bave antidiskriminacijskim temama. Autorica je nekoliko analitičkih izvještaja na temelju praćenja sudskih postupaka u predmetima rodno zasnovanog nasilja u Federaciji BiH. Od 2010. godine je zaposlena kao asistentica na Pravnom fakultetu u Zenici na Katedri za građansko pravo, a od 2014. godine kao viša asistentica na istoj katedri, gdje izvodi vježbe na predmetima Građansko procesno pravo i Međunarodno privatno pravo. Učestvovala je na nekoliko ljetnjih škola i seminara iz oblasti evropskog prava, kao i na nekoliko naučnih i stručnih konferencija. Od zasnivanja radnog odnosa na Pravnom fakultetu obavlja funkciju izvršne urednice časopisa “Anali Pravnog fakulteta u Zenici”. Aktivno govori engleski jezik.

Aida Malkić trenutno završava master studij psihologije na Odsjeku za psihologiju Univerziteta u Sarajevu, gdje je takođe diplomirala psihologiju. Bila je angažovana kao saradnica na više istraživačkih projekata. Timu Analitike se pridružila u januaru 2015. godine i radi na poziciji projektnog koordinadora i mlađeg istraživača. Njeni istraživački interesi uključuju pitanja iz oblasti borbe protiv diskriminacije, socijalnih nejednakosti i socijalne zaštite.

Midhat Izmirlija, docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu na naučnoj oblasti Teorija prava i države. Naučni stepen magistra pravnih nauka stekao na Pravnom fakultetu u Sarajevu, a zvanje master of arts na postdiplomskom studiju "Human Rights and Democracy" u Centru za interdisciplinarnu postdiplomsku studije Univerziteta u Sarajevu. Naučni stepen doktora pravnih nauka stekao na Pravnom fakultetu u Sarajevu. Objavio je više naučnih radova, a područja istraživanja su ljudska prava, funkcije države, teorija prava i tranziciona pravda.

Dr. Edin Hodžić, direktor je i voditelj programa za javno pravo u Centru za društvena istraživanja Analitika, te nerezidentni istraživački saradnik u Centru za ljudska prava i pravni pluralizam pri Pravnom fakultetu Univerziteta McGill (Montreal, Kanada). Doktorirao je, kao O'Brien stipendista, u oblasti međunarodnog i komparativnog prava na Institutu za komparativno pravo pri Pravnom fakultetu McGill Univerziteta (Montreal, Kanada). Kao stipendista Foreign and Commonwealth Office i Open Society Institute magistrirao je međunarodno pravo ljudskih prava (najvišom ocjenom) na Univerzitetu Oksford. Od 2006. do 2010. bio je urednik, odnosno glavni urednik online časopisa Puls demokratije, u izdanju Fonda otvoreno društvo BiH. U periodu od 2002. do 2005. godine radio je kao projektni koordinador u Mediacentru Sarajevo, nakon čega je preuzeo poziciju analitičara u Tužilaštvu Bosne i Hercegovine, gdje je radio do 2007. godine. Edinova ekspertiza i istraživačka interesovanja su uglavnom vezana za oblasti međunarodnog prava, međunarodnog prava ljudskih prava i ustavnog prava, sa posebnim fokusom na teoriju i praksu kolektivnih, odnosno prava manjina, pravne aspekte demokratske tranzicije te oblast tranzicijske pravde općenito. Bio je angažovan kao konsultant za niz domaćih i međunarodnih organizacija, osmislio je ili učestvovao u čitavom nizu istraživačkih projekata u BiH i regionu te objavio niz stručnih članaka, knjiga i izvještaja o različitim temama iz područja njegove ekspertize.

