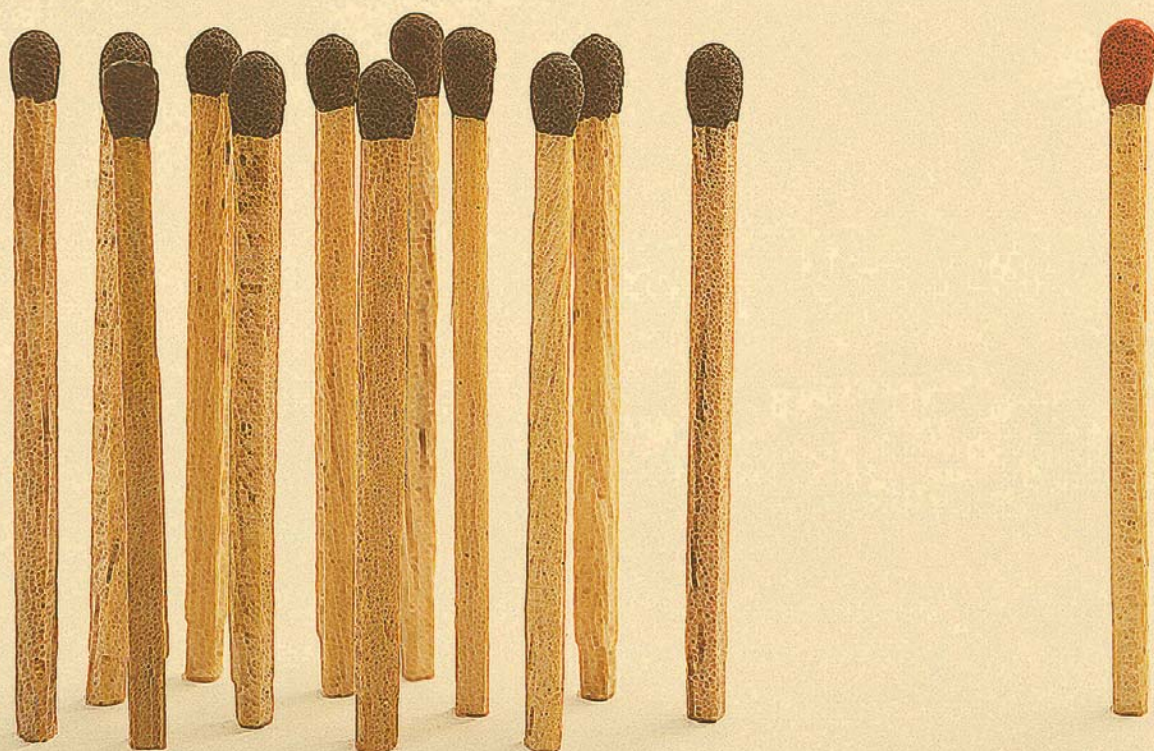


Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH

Analiza situacije i karakteristični problemi



DISKRIMINACIJA
DISKRIMINACIJA

Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u Bosni i Hercegovini

Analiza situacije i karakteristični
problemi

Adrijana Hanušić



Sarajevo, 2012.

Naslov:

Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH:

Analiza situacije i karakteristični problemi

Autorica:

Adrijana Hanušić

Urednik:

Edin Hodžić

Recenzent:

Boris Topić

Izdavač:

Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina: 2012.

© Analitika – Centar za društvena istraživanja, sva prava pridržana

Adresa izdavača:

Kaptol 5, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba

Lektura:

Amela Šehović

Redaktura i korektura:

Mirela Rožajac-Zulčić

Dizajn korica:

Vanesa Prodanović i Tarik Hodžić

Dizajn unutrašnjosti publikacije:

Branka Ilić

DTP:

Jasmin Leventa

Fotografija naslovnice:

© AtnoYdur, iStock Photo, File No: #18657663,

fotografija preuzeta pod standardnom iStockphoto licencom.

Zahvaljujemo Borisu Topiću na detaljnoj recenziji i korisnim komentarima. Zahvalni smo i Mervanu Miraščiji, koordinatorskom programu pravnog programa Fonda otvoreno društvo BiH, na veoma korisnim i detaljnim komentarima. Zahvalnost dugujemo i predstavnicima Institucije ombudsmena BiH, OSCE-a BiH i Vaših prava, kao i Milovanu Bataku, pomoćniku povjerenice za zaštitu ravnopravnosti Srbije, na njihovoj susretljivosti i iznimnoj kooperativnosti.

Ovome izvještaju umnogome su doprinijela i iskustva i ekspertiza naših partnerskih organizacija okupljenih u okviru antidiskriminacijskog programa Fonda otvoreno društvo BiH: Vaša prava, Mediacentar Sarajevo, ICVA, Prava za sve, Centar za ljudska prava Mostar, Helsinški parlament građana Banja Luka, Forum građana Tuzla i Budi moj prijatelj Sarajevo. Na kraju, izražavamo zahvalnost Fondu otvoreno društvo BiH, koji nam je ukazao povjerenje i omogućio izradu serije analiza provođenja Zakona o zabrani diskriminacije BiH, koju započinjemo upravo ovim izvještajem.

Antidiskriminacijski program Fonda otvoreno društvo BiH

Izvještaj je sačinjen u okviru antidiskriminacijskog programa Fonda otvoreno društvo BiH, koji okuplja partnerske organizacije s područja cjelokupne teritorije Bosne i Hercegovine podijeljene u četiri tima posvećena ključnim aktivnostima u domenu borbe protiv diskriminacije: monitoring, dokumentiranje i izvještavanje, strateško parničenje, analiza politika i zagovaranje.

Više informacija o antidiskriminacijskom programu Fonda otvoreno društvo BiH možete pronaći na web stranici www.diskriminacija.ba.



1.	UVOD	9
2.	MEĐUNARODNI STANDARDI	11
2.1.	Nadležnosti	11
2.2.	Jedno ili više tijela za zaštitu od diskriminacije?	15
2.3.	Uslovi efikasnog djelovanja institucije ombudsmena	17
3.	ULOGA OMBUDSMENA U SISTEMU ZAŠTITE OD DISKRIMINACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI: IDEALNI ZAKONSKI SCENARIO	19
3.1.	Nadležnosti	19
3.2.	Postupak po žalbama – osnovni principi	21
4.	KLJUČNI PROBLEMI INSTITUCIJE OMBUDSMENA BiH U PROVEDBI ZAKONA O ZABRANI DISKRIMINACIJE	25
4.1.	Strukturalna pitanja	25
4.1.1.	Budžetska ograničenja	25
4.1.2.	Implikacije budžetskih ograničenja	27
4.2.	Zakonske nejasnoće i nedoumice	31
4.2.1.	Status Institucije	31
4.2.2.	Novi instituti u Zakonu o zabrani diskriminacije	31
4.3.	Proceduralna pitanja	34
4.3.1.	Nejasni parametri medijacije	34
4.3.2.	Dejstvo i (ne)provođenje preporuka Ombudsmena BiH	35
4.3.3.	Neiskorišteni potencijal prekršajnog postupka	38
4.3.4.	Ograničena pravna pomoć	39
4.4.	Problemi na relaciji Ombudsmen – sudska zaštita	42
4.4.1.	Status usvojenih preporuka Ombudsmena BiH u odlučivanju u sudskom postupku	42
4.4.2.	Rokovi, Ombudsmen i sudska zaštita	44
4.4.3.	Uloga Ombudsmena u sudskom postupku	47

5.	ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	54
6.	PREPORUKE	56
	Status Institucije ombudsmena BiH	56
	Budžetska i strukturalna pitanja	56
	Dostupnost Institucije ombudsmena BiH	57
	Unapređenje postupka zaštite od diskriminacije	58
	Odnos postupka pred Ombudsmenom i sudske zaštite	58
	Mehanizmi za poboljšanje realizacije preporuka Institucije ombudsmena BiH u domenu diskriminacije	59
	Promotivne aktivnosti	61
	BIBLIOGRAFIJA	62
	Knjige, članci, izvještaji i vodiči	62
	Bosanskohercegovački propisi i odluke	64
	Propisi i jurisprudencija drugih zemalja	65
	Međunarodni instrumenti i dokumenti	65
	Ostalo	67
	O AUTORICI	68

1.

Uvod

Zakon o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: ZZZD) povjerava Instituciji ombudsmena BiH status “centralne institucije nadležne za zaštitu od diskriminacije”¹ i u tu svrhu predviđa osnivanje posebnog odjela sa isključivim zadatkom razmatranja predmeta navodne diskriminacije koju je počinilo bilo koje pravno ili fizičko lice i u bilo kojoj oblasti života². Zakon predviđa široku lepezu nadležnosti Ombudsmena, koje sežu od promotivnih aktivnosti, preko istraživanja u oblasti diskriminacije, do postupanja po žalbama pojedinaca koji tvrde da su žrtve diskriminacije i preuzimanja aktivne uloge u prekršajnim postupcima za zaštitu od diskriminacije. U tom smislu, zakonske nadležnosti Ombudsmena BiH u oblasti zaštite od diskriminacije u velikoj mjeri prate međunarodne standarde relevantne za rad tijela za zaštitu jednakosti.

Međutim, za efikasnu borbu protiv diskriminacije nije dovoljno samo usvojiti zakonska rješenja usklađena s tim standardima. Ključno je osigurati efikasnu i pravilnu primjenu Zakona, koja je u Bosni i Hercegovini trenutno ocijenjena slabom³, prije svega kroz jačanje institucija koje mogu odgovoriti novom važnom zadatku antidiskriminacijske zaštite koju im je Zakon povjerio i kroz kontinuiranu podršku njihovim aktivnostima od drugih ključnih aktera. Istovremeno, s obzirom na određene zakonske inovacije, u što ranijoj fazi primjene Zakona važno je osigurati i precizniju formulaciju pojedinih nejasnih ili nedorečenih odredaba koje pružaju okvir za ulogu Institucije ombudsmena u sistemu antidiskriminacijske zaštite, precizirati i ojačati njene konkretne ovlasti i način postupanja po pojedinim pitanjima, kao i podstaći njen maksimalan interni angažman u tretiranju problema diskriminacije u skladu sa općeprihvaćenim standardima i obavezama.

U skladu s tim, cilj ovog istraživanja jeste da se, uz pregled međunarodnih standarda i komparativne prakse koji se odnose na tijela za zaštitu jednakosti, identificiraju neke od prepreka koje stoje na putu ka efikasnijem ispunjavanju uloge Institucije ombudsmena u zaštiti pojedinaca od diskriminacije, te ponude potencijalna rješenja za njihovo prevazilaženje.

Izvještaj je zasnovan na analizi zakonskog okvira, raspoloživim podacima o trenutnoj situaciji u borbi protiv diskriminacije u Bosni i Hercegovini (kao što

¹ “Zakon o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine”, *Službeni glasnik BiH*, br. 59/2009, član 7 (1).

² “Zakon o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine”, član 7 (5), 2.

³ European Commission, Bosnia and Herzegovina 2011 Progress Report (Brussels: European Commission, 12. oktobar 2011), SEC(2011)1206, str. 18.

su relevantna statistika, informacije o toku i ishodu pojedinih predmeta pred Institucijom ombudsmena), analizi relevantnih preporuka Ombudsmena, te na intervjuima sa nekoliko kompetentnih sagovornika. Pored toga, izvršeno je komparativno istraživanje koje je imalo za cilj da identifikira primjere dobre prakse po pojedinim problemskim oblastima kao i prepreke za efikasnu implementaciju ZZD-a iz perspektive Institucije ombudsmena BiH. Iako su zemlje koje su uključene u komparativno istraživanje bile unaprijed definirane – pri čemu je temeljni kriterij bio postojanje institucije ombudsmena ili ekvivalentne institucije u sistemu zaštite od diskriminacije a istovremeno smo željeli obuhvatiti prije svega zemlje Evropske unije i zemlje regiona koje dijele naše probleme – zanimljivi slučajevi izvan tih okvira također su uključeni ukoliko je to zahtijevao specifični aspekt ovog istraživanja.

Pri tome, imajući u vidu još uvijek nedovoljnu praksu u ovoj oblasti, fokusirali smo se na analizu strukturalnih uslova i procesa u koje je Institucija ombudsmena BiH uključena kako bismo identifikirali temeljne strukturalne prepreke i, na temelju kontekstualizirane analize i komparativnih iskustava, došli do preporuka o tome kako unaprijediti poziciju i maksimizirati doprinos Ombudsmena u efikasnom provođenju ZZD-a. Također, imajući u vidu brojne uloge koje su ovoj instituciji Zakonom povjerene, fokusirali smo se na institucionalne aspekte, te na ključnu nadležnost Ombudsmena u ovoj oblasti – odnosno na temeljne probleme i moguća rješenja u domenu postupanja po individualnim žalbama u vezi sa diskriminacijom.

Važno je naglasiti da je finalni nacrt ove publikacije upućen većem broju eksperata, Instituciji ombudsmena BiH i Povjereniku za zaštitu ravnopravnosti Srbije, te širokom krugu relevantnih aktera u ovoj oblasti. Njihovi komentari i sugestije integrirani su u konačnu verziju izvještaja.

Izvještaj je strukturiran na sljedeći način: najprije su predstavljeni relevantni međunarodni standardi koji se odnose na institucije ombudsmena i ekvivalentna tijela za zaštitu jednakosti. Nakon tog uvodnog razmatranja, ukratko je predstavljena pozicija i uloga Institucije ombudsmena BiH u kontekstu ZZD-a BiH, sa posebnim fokusom na postupak po individualnim žalbama. U trećem, ključnom dijelu izvještaja izloženi su temeljni zakonski, institucionalni i proceduralni problemi i prepreke koji Instituciji ombudsmena BiH otežavaju efikasno obavljanje funkcije centralne institucije za zaštitu od diskriminacije u Bosni i Hercegovini. Detaljno elaborirane preporuke usmjerene na uklanjanje identificiranih problema čine zaključni odjeljak ovog izvještaja.

2.

Međunarodni standardi

2.1. Nadležnosti

Nediskriminacijske direktive Evropske unije⁴ zahtijevaju uspostavljanje tijela za zaštitu jednakosti koja bi imala minimum obaveznih nadležnosti u oblasti borbe protiv diskriminacije⁵. Ove su direktive predvidjele obavezu osnivanja tijela čije bi nadležnosti uključivale “pružanje nezavisne pomoći žrtvama diskriminacije pri podnošenju pritužbi na diskriminaciju”, “provođenje nezavisnih istraživanja” i “objavljivanje nezavisnih izvještaja i preporuka” u vezi sa diskriminacijom. Korištenjem tako širokih formulacija, pravo EU ostavlja znatnu diskreciju državama članicama u odlučivanju o tome koje će konkretne ovlasti dodijeliti ovoj vrsti tijela.⁶ Suština je u tome da ova tijela, pored ostalog, moraju pružiti i određeni vid pravne pomoći žrtvama diskriminacije.⁷

Na nivou Vijeća Evrope preporučuje se uvođenje širih i raznovrsnijih nadležnosti tijela za borbu protiv rasne diskriminacije. Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) oduvijek je promovirala ideju da se na domaćem nivou uvedu specijalizirane komisije, ombudsmeni ili druga tijela čijim bi mandatom bila obuhvaćena problematika rasizma i rasne diskriminacije, dok je tamo gdje takva tijela već postoje, promovirala njihovo jačanje. Kroz praksu objavljivanja posebnih izvještaja o napretku pojedinih država članica Vijeća Evrope na ovom polju, ali

⁴ “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 of the European Union*, L 18/2000, recital 24 Preamble i član 13; “Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services”, *Official Journal of the European Union*, L 373/2004, član 12; “Directive 2006/54/EC of the European parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast)”, *Official Journal of the European Union*, L 204/2006 član 20.

⁵ I to po osnovama spola, rase i etničkog porijekla.

⁶ Pripremni radovi na direktivama potvrđuju da je ovo bila intencija njihovih tvoraca. Equinet’s Working Group on Dynamic Interpretation and B. D. Jacobsen, *Influencing the law through legal proceedings – the powers and practices of equality bodies* (Brussels: Equinet, 2010), str. 10.

⁷ Ibid., str. 10–11. U praksi, ta pomoć može sezati od pružanja savjeta i informacija, preko provođenja istraga i izdavanja neobavezujućih preporuka ili obavezujućih odluka, do nadležnosti za zastupanje stranaka pred sudom. Equinet’s Working Group on Strategy Development, *Providing Independent Assistance to Victims of Discrimination* (Brussels: Equinet, 2011), str. 7.

i u važnim preporukama⁸, ECRI je iznio principijelan stav da bi takva nezavisna nacionalna tijela trebala imati što više nadležnosti, uključujući i nadležnost za klasično razmatranje pritužbi i postupanje po njima, bilo u vidu nastojanja u pravcu postizanja sporazumne nagodbe bilo kroz usvajanje obavezujućih i izvršivih odluka. Pored toga, prema preporukama ECRI-ja, takve bi institucije trebale imati istražne nadležnosti, pravo iznošenja slučajeva pred sud i učešća u sudskim postupcima u ulozi eksperata, nadležnost za asistiranje žrtvama u smislu pružanja generalnih savjeta i pravne pomoći, uključujući njihovo zastupanje u sudskim postupcima, ali i nadležnost za monitoring, podizanje svijesti javnosti i savjetodavnu funkciju u ovoj oblasti.⁹

Komesar za ljudska prava Vijeća Evrope preporučuje državama članicama da nacionalne strukture za zaštitu jednakosti treba da preuzmu kvazisudske i promotivne funkcije.¹⁰ Ova institucija ukazuje na podjelu navedenih tijela na *kvazisudski tip*, čija je dominantna aktivnost usmjerena ka istragama, saslušanju, medijaciji i donošenju odluka u slučajevima diskriminacije, i na *promotivni tip*, u kojem je fokus na pružanju pomoći pojedincima koji imaju pritužbe na diskriminaciju, na podizanju svijesti javnosti i poduzimanju istraživanja. Poseban tip čine ona tijela koja u sebi objedinjuju ove dvije aktivnosti, što je svakako slučaj i u Bosni i Hercegovini. Komesar preporučuje da tijela s promotivnom funkcijom dobiju mogućnost preuzimanja predmeta na sopstvenu inicijativu i mogućnost iniciranja sudskih postupaka, a da kvazisudska tijela trebaju imati mogućnost izricanja obavezujućih sankcija koje su proporcionalne, efektivne i odvratajućeg karaktera, kao i praćenja implementacije preporuka koje su date.¹¹

Neki globalni standardi također predviđaju nešto šire nadležnosti za tijela koja pružaju zaštitu ljudskih prava u cilju efikasnije zaštite žrtava povreda prava. Tako *Pariški principi Ujedinjenih nacija*¹², koji predstavljaju glavni izvor normativnih standarda za državne institucije za zaštitu ljudskih prava, predviđaju da te

⁸ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), General Policy Recommendation No. 2. on specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level (Strasbourg: ECRI, 13. juni 1997), i European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), General Policy Recommendation No. 7. on national legislation to combat racism and racial discrimination (Strasbourg: ECRI, 13. decembar 2002).

⁹ Ibid. *General Policy Recommendation No. 2*, princip 3; European Commission against racism and intolerance (ECRI), Explanatory Memorandum to ECRI general policy recommendation N°7 on national legislation to combat racism and racial discrimination (Strasbourg: ECRI, 2003), tačke 51–52 u vezi sa principom 24 Opće preporuke broj 7.

¹⁰ Commissioner for human rights of the Council of Europe, Opinion of the Commissioner for human rights on national structures for promoting equality (Strasbourg: Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 2011), 6.2, tačka 2.

¹¹ Ibid., 6.2, tačka 3.

¹² UN General Assembly, Principles relating to the status of national institutions; i Additional principles concerning the status of commissions with quasi-judicial status, Resolution A/RES/48/134 (UN General Assembly, 20. decembar 1993).

institucije trebaju promovirati i štititi ljudska prava. Zaštitni aspekt mandata ovih tijela podrazumijeva da ona trebaju imati mogućnost provođenja istraga, monitoringa ljudskih prava i upućivanja nadležnim tijelima mišljenja, preporuka i izvještaja o bilo kojem pitanju ljudskih prava. Pored toga, predviđena je i mogućnost prijema pritužbi i provođenja istraga po pojedinačnim pritužbama. Navedeni principi o potrebi uvođenja više vrsta nadležnosti tijela u cilju zaštite i promocije ljudskih prava ustanovljavaju veoma bitne standarde primjenjive na nacionalna tijela za zaštitu od diskriminacije.

Standardi Ujedinjenih nacija prepoznaju mogućnost pristupa svim potrebnim podacima i zaštitu od viktimizacije kao bitne elemente provođenja efektivnih istraga. S obzirom na to da provođenje istrage podrazumijeva prikupljanje dokaza i njihovu analizu, Pariški principi zahtijevaju da ovakva tijela imaju mogućnost da, u okviru nekog pitanja koje istražuju, pribave bilo koji dokument ili dokaz koji im je potreban i da saslušaju bilo koju osobu¹³. Ovo implicira i mogućnost prinuđivanja osoba da pruže sve potrebne informacije, kao i mogućnost zaštite od viktimizacije osoba koje su te informacije pružile.¹⁴ Na taj se način smanjuje prostor za opstrukcije istraga o povredama ljudskih prava.

Tijela koja u okviru svog zaštitnog mandata imaju kvazisudske ovlasti¹⁵, prema Pariškim principima, moraju se pridržavati određenih standarda. Iako ova tijela mogu, ali ne moraju, imati takve ovlasti, tamo gdje one postoje, Principi predviđaju obavezne uslove njihovog provođenja: obavezna nastojanja za postizanjem sporazumne nagodbe posredstvom medijacije ili kroz obavezujuće odluke, obavezu pružanja informacija pojedincima o njihovim pravima i pravnim sredstvima koja im stoje na raspolaganju u okviru tog tijela ili nekih drugih mehanizama – što podrazumijeva i informiranje o tome kako im se može pristupiti, obavezu razmatranja pritužbi ili njihovog prosljeđivanja drugim nadležnim organima, ukoliko je to svrsishodno¹⁶, te obavezu sačinjavanja preporuka nadležnim vlastima.¹⁷

¹³ UN General Assembly, *Principles relating to the status of national institutions*, Methods of operation (b), 1993.

¹⁴ To podrazumijeva ne samo zabranu viktimizacije, nego, u slučaju da je ova zabrana prekršena, i mogućnost izricanja sankcija ili zahtijevanje izricanja sankcija od drugih tijela koja su za to nadležna. United Nations (UN), *National Human Rights Institutions. History, Principles, Roles and Responsibilities (Professional Training Series No. 4/ Rev. 1)*, (New York & Geneva: United Nations, 2010), str. 79.

¹⁵ Ovlasti za primanje i razmatranje pritužbi koje se odnose na pojedinačne situacije povrede ljudskih prava.

¹⁶ U nekim državama ovo je predviđeno u cilju sprečavanja duplikacije tretiranja istog pitanja ili ukoliko se procijeni da se stvar kvalitetnije može riješiti pred nekim drugim tijelom. United Nations (UN), *National Human Rights Institutions*, str. 84.

¹⁷ UN General Assembly, *Additional principles concerning the status of commissions with quasi-judicial status*.

Konkretnije, kada je u pitanju uloga nacionalnih tijela u zaštiti od rasne diskriminacije, tijela Ujedinjenih nacija zagovaraju uvođenje širokog spektra njihovih nadležnosti. Model nacionalnog zakonodavstva kao vodič za vlade pri donošenju zakona protiv rasne diskriminacije¹⁸ preporučuje da državna tijela koja se bore protiv rasne diskriminacije zaprimaju pritužbe od navodnih žrtava, provode istrage u njihovo ime ili u ime žrtve, da djeluju kao medijatori, pokreću sudske postupke u njihovo ime ili u ime žrtve i pružaju pravnu pomoć i podršku žrtvama koje su pokrenule sudske postupke.

Komparativne analize u EU ukazuju na to da većina ombudsmena i specijaliziranih tijela za zaštitu jednakosti ima i kvazisudske ovlasti. Oni ispituju i ocjenjuju pritužbe o povredama ljudskih prava, uključujući i povredu jednakosti, pokušavaju riješiti spor najprije posredstvom medijacije, a, u slučaju neuspjeha, najčešće izdaju neobavezujuće preporuke. Mnogi od njih mogu pokrenuti i administrativne i krivične postupke¹⁹ – npr. ova tijela u Bugarskoj, Mađarskoj i Irskoj mogu provesti istražni postupak povodom pritužbi.²⁰ Države članice EU, međutim, rijetko predviđaju mogućnost specijaliziranih tijela da, u slučaju utvrđivanja diskriminacije, sama izriču i sankcije.²¹ Umjesto toga, ove institucije u pravilu mogu predložiti pokretanje posebnog postupka (krivičnog ili prekršajnog) nadležnim sudskim organima, preporučiti restitutivne mjere, koje će žrtvu postaviti u situaciju u kojoj bi bila da nije došlo do diskriminacije, ili se usmjeriti na sprečavanje budućih sličnih povreda.²²

¹⁸ UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Model National Legislation for the Guidance of Governments in the Enactment of Further Legislation against Racial Discrimination*, HR/PUB/96/2 (Geneva: UN Office of the High Commissioner for Human Rights, 1996).

¹⁹ Lilla Farkas, *How to Present a Discrimination Claim: Handbook on seeking remedies under the EU Non-discrimination Directives* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011), str. 60.

²⁰ Isabelle Chopin and Thien Uyen Do, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe. The 27 Member States, Croatia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Turkey compared* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011), str. 85.

²¹ Npr. u Bugarskoj se, nakon provedenog javnog postupka i saslušanja obje strane, pored obavezujućih instrukcija za ispravljanje ili prevenciju povrede, izriču administrativne novčane kazne između 125 i 1250 eura, koje idu u državni budžet, a ne pogođenom pojedincu, dok se u slučaju ponavljanja postupka kazne udvostručuju. Pored toga, mogu se naložiti i takozvane blage kazne ("soft penalties"), kao što su javno izvinjenje ili objavljivanje odluke specijaliziranog tijela ili informacije o njoj. Margarita Ilieva, *Bulgaria – Country Report on Measures to Combat Discrimination* (European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, 2010), str. 78 i 82.

²² Preporučene preventivne mjere mogu podrazumijevati odgovarajući trening osoblja određenog tijela ili usvajanje ili izmjenu određenog pravila ili prakse. UN, *National Human Rights Institutions*, str. 89–90.

2.2. Jedno ili više tijela za zaštitu od diskriminacije?

Kada je riječ o tijelima za zaštitu ljudskih prava, odnosno za zaštitu jednakosti, u pojedinim državama česte su dileme da li zaštitu povjeriti jednoj instituciji sa široko postavljenim mandatom ili formirati tijela specijalizirana za zaštitu pojedinih ranjivih grupa i njihovih prava.²³ Carver, npr., navodi argumente u korist jedinstvenog tijela, i to iz više razloga: takvo tijelo na konzistentan način pruža pomoć svim žrtvama, omogućava lakšu razmjenu ideja i saznanja o dobroj praksi po različitim osnovama diskriminacije i oblastima zaštite, ostvaruje razuman odnos troškova i efektivnosti²⁴, bolje je identificirano u javnosti, čime je pojedincima olakšano njegovo prepoznavanje kao tijela kojem se mogu obratiti za zaštitu, a ima i veći autoritet i utjecaj na nadležne vlasti. Takvoj je instituciji lakše dobiti veću podršku javnosti s obzirom na to da njena aktivnost obuhvata pojedince i grupe iz različitih oblasti zaštite.²⁵ Kao kontraargument onima koji zagovaraju uspostavljanje specijaliziranih tijela tvrdeći da će ona biti u stanju da pruže posebnu zaštitu pojedinim posebno ranjivim grupama, Carver ističe princip univerzalnosti i nedjeljivosti ljudskih prava, koji ne favorizira stvaranje hijerarhije u kontekstu njihove zaštite.²⁶

Recentna komparativna praksa ukazuje na opću tendenciju objedinjavanja ovih struktura i povjeravanja mandata zaštite od diskriminacije jedinstvenom tijelu. U pojedinim državama sadužom tradicijom zaštite ljudskih prava, koje su prepoznatljive i kao pozitivan primjer zaštite od diskriminacije, a u kojima je, proširivanjem zaštite od diskriminacije na više osnova, uspostavljeno više specijaliziranih tijela za zaštitu pojedinih ranjivih grupa, vremenom se nameće imperativ njihovog spajanja u jedinstveno tijelo zaštite. Tako je, npr., u Australiji ovo spajanje izvršeno još 1986. godine na način da su tijela odgovorna za ljudska prava, odnose u zajednici, spolnu diskriminaciju i diskriminaciju u oblasti zapošljavanja spojena u tzv. Komisiju za ljudska prava i jednake mogućnosti – Human Rights and Equal Opportunities Commission (od 2009. godine Australijska komisija za ljudska prava – Australian Human Rights Commission).²⁷ Sličan primjer predstavlja Ujedinjeno Kraljevstvo, koje je

²³ Vidi Richard Carver, "One NHRI or Many? How Many Institutions Does It Take to Protect Human Rights? – Lessons from the European Experience", *Journal of Human Rights Practice*, br. 3 (2011), str. 1–24.

²⁴ Izbjegava se duplikacija troškova, a uštede koje se na ovaj način postignu mogu se, npr., koristiti za otvaranje regionalnih ureda, čime se povećava dostupnost usluga pojedincima.

²⁵ I Agencija za osnovna prava (FRA) EU podržava stvaranje jedinstvenih institucija, polazeći od toga da se na taj način osigurava koncentracija resursa na jednom mjestu, a izbjegava preklapanje mandata, što pojedincima omogućava da lakše prepoznaju kome se obratiti za pomoć. Vidi Carver, "One NHRI or Many?", str. 5, fusnota 7.

²⁶ Ibid., str. 21.

²⁷ Ibid., str. 22.

tokom posljednje tri decenije dvadesetog vijeka uspostavilo tri komisije za zaštitu od diskriminacije, a čitavo je područje zaštite 2007. godine povjereno Komisiji za jednakost i ljudska prava (Commission for Equality and Human Rights).²⁸ I Švedska, postojbina institucije ombudsmena, također je svoja četiri tijela 2008. godine, usvajanjem jedinstvenog Zakona o diskriminaciji, spojila u jednu instituciju – Ombudsmena za jednakost.²⁹ Sličan je proces, čini se, trenutno u toku i u Hrvatskoj, gdje se u javnosti i parlamentu razmatra spajanje tri specijalizirana pravobranitelja (Pravobranitelj za zaštitu djece, za ravnopravnost spolova i za osobe s invaliditetom) s generalnim mandatom Ureda pučkog pravobranitelja Republike Hrvatske.³⁰

S druge strane, Venecijanska komisija ističe da je u okviru već postojeće institucije ombudsmena korisno kreirati specijalizirane organizacione jedinice za zaštitu od diskriminacije. Iako je istakla da je stvaranje specijaliziranog tijela za borbu protiv diskriminacije najbolja solucija³¹, Venecijanska je komisija naglasila da je dobro rješenje i to da se, u kontekstima u kojima je ombudsmen još uvijek institucija u fazi konsolidacije i razvoja, u okviru već postojeće državne institucije ombudsmena uvede specijalizirani ombudsmen za pitanja diskriminacije, u vidu posebnog odjela i/ili postavljanja zamjenika ombudsmena za posebno područje. Na ovaj bi način specijalni ombudsmen imao koristi od statusa i legitimiteta generalnog ombudsmena, dok bi se mehanizam zaštite obostrano osnažio i učinio efikasnijim.³² Specijalizacija zamjenika ili pomoćnika ombudsmena može biti pozitivna jer im se na taj način omogućava da efikasno tretiraju posebne probleme iz oblasti koje su im dodijeljene, pri čemu ombudsmen može osigurati koherentnost i koordinaciju aktivnosti posebnih odjeljenja.³³

Iz perspektive pojedinca, povjeravanje mandata borbe protiv diskriminacije jedinstvenom tijelu pojednostavljuje postupak korištenja postojećih mehanizama zaštite. Svakako je bitna činjenica da se ovakvim jedinstvenim pristupom kod diskriminiranih pojedinaca izbjegava konfuzija oko pitanja kojem se tijelu obratiti.

²⁸ Ova komisija svoju nadležnost proteže na Englesku, Wales i Škotsku, dok je Sjeverna Irska zadržala svoje dvije komisije, jednu za ljudska prava, a drugu za zaštitu jednakosti. Ibid., str. 3, 6 i 18.

²⁹ Ibid., str. 3.

³⁰ Ibid., str. 2 i 13.

³¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Joint Opinion on the Law on the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro (Venice: European Commission for Democracy through Law and The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 14–15. oktobar 2011), CDL-AD(2011)034, tačka 36.

³² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan (Venice: European Commission for Democracy through Law, 1–2. juni 2007), CDL-AD(2007)020, tačka 25.

³³ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the draft amendments to the law on the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro (Venice: European Commission for Democracy through Law, 9–10. oktobar 2009), CDL-AD(2009)043, tačka 14.

Pored toga, pojedinci se rijetko definiraju samo na osnovu jedne svoje karakteristike i često nisu svjesni po kojem su osnovu diskriminirani ili da su žrtva mnogostruke diskriminacije. Iz ove perspektive, i u bosanskohercegovačkom kontekstu čini se sasvim opravdanim zadatak zaštite od diskriminacije povjeriti jedinstvenom tijelu – Instituciji ombudsmena BiH.

Ipak, i u okviru specijaliziranih tijela ili odjela za borbu protiv diskriminacije, veoma je bitno osigurati uvažavanje interesa posebno ranjivih grupa. Komesar za ljudska prava Vijeća Evrope ukazao je na postojanje tijela koja se bave samo određenim zaštićenim diskriminacijskim osnovama, dok mandat drugih, kao što je to slučaj u Bosni i Hercegovini, nije ograničen, nego se odnosi na sve zaštićene osnove. Ova je posljednja varijanta ocijenjena pozitivnom iz razloga administrativne jednostavnosti, izbjegavanja stvaranja hijerarhije među različitim osnovama diskriminacije, te omogućavanja odgovarajućeg tretmana žalbi koje se odnose na diskriminaciju po više zaštićenih osnova istovremeno. U ovakvim je tijelima, međutim, kako se ističe, bitno voditi računa o tome da ona razviju odgovarajuću ekspertizu za svaki od pojedinih osnova diskriminacije.³⁴ Kao institucionalno rješenje u tom smislu, Carver predlaže da se u okviru jedinstvene institucije formira specijalizirani odjel s odvojenim budžetom.³⁵

2.3. Uslovi efikasnog djelovanja institucije ombudsmena

Kao dva ključna indikatora za procjenu domaćih tijela koja se bave zaštitom jednakosti Komesar za ljudska prava Vijeća Evrope ističe nezavisnost i efektivnost, pri čemu je prvi indikator ustvari ključ drugog. Nezavisnost podrazumijeva mogućnost ovih tijela da osiguraju i rasporede finansijska sredstva na način na koji oni smatraju da najbolje odgovara kvalitetnom provođenju njihovih aktivnosti, da samostalno odlučuju o kadrovskim pitanjima, da određuju svoje prioritete i da koriste svoje ovlasti kada i kako oni to smatraju potrebnim.³⁶ Efektivnost, s druge strane, podrazumijeva da su ova tijela u mogućnosti da primijene sve svoje funkcije i svoje ovlasti na način koji osigurava stvarni utjecaj na pojave diskriminacije i nejednakosti.³⁷

³⁴ Commissioner for human rights of the Council of Europe, *Opinion of the Commissioner*, 4.2.

³⁵ Tako je, npr., u odgovoru na identificiranu potrebu pružanja posebne pažnje osobama s invaliditetom, u okviru Komisije Ujedinjenog kraljevstva formiran specijalizirani komitet za zaštitu njihovih prava. Carver, "One NHRI or Many?", str. 21.

³⁶ Commissioner for human rights of the Council of Europe, *Opinion of the Commissioner*, 4.2. i 4.4.

³⁷ Ibid., 4.5.

U tom je kontekstu posebno bitna količina sredstava koja ovim tijelima stoji na raspolaganju, kao i priroda i raspon funkcija koje su im dodijeljene. Često se ističe potreba da se tijelima za zaštitu jednakosti dodijeli što širi opseg funkcija, koje će im omogućiti da istovremeno koriste stratešku kombinaciju aktivnosti, kao što su primjena zakona, edukacija javnosti, podizanje svijesti, davanje podrške za usvajanje bolje prakse donosiocima odluka, poslodavcima i pružaocima usluga, a koje će u konačnici otvoriti put za istinski utjecaj na polju suzbijanja diskriminacije.³⁸

Kada je riječ o potrebnim resursima tijela za zaštitu jednakosti, Komesar za ljudska prava Vijeća Evrope posebnu pažnju posvećuje pitanju finansijske i kadrovske opremljenosti ovih tijela.³⁹ U njegovom se Mišljenju ističe da u tom pogledu postoje znatne razlike u državama članicama, pri čemu je razlika između bolje i lošije opremljenih tijela u suštini odraz različitog stepena posvećenosti tim strukturama, kao i razlika u razumijevanju potencijalne uloge i koristi koju ona mogu imati.⁴⁰ Neka od ovih tijela, isključivo zbog nedostatka sredstava, ne mogu vršiti neke svoje funkcije.⁴¹ Stoga je posebno važna preporuka Komesara 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.⁴² U tom smislu, prilikom procjene budžeta ovakve institucije, potrebno je uzeti u obzir sljedeće faktore: broj stanovnika i ekonomske okolnosti, prirodu i broj prijavljenih i procijenjenih neprijavljenih slučajeva diskriminacije, spektar i uloge drugih aktera uključenih u promociju jednakosti i suzbijanje diskriminacije, resurse koji su takvom tijelu potrebni da implementira sve svoje funkcije na strateški način i u mjeri u kojoj će mu biti omogućeno da ostvari efektivan utjecaj u borbi protiv diskriminacije.⁴³ Ovi su faktori svakako veoma bitni za razumijevanje aktuelnih kapaciteta Ombudsmena BiH i utvrđivanje optimalnih finansijskih i kadrovskih resursa za vršenje njegove funkcije, naročito imajući u vidu veoma širok mandat ove institucije u skladu sa ZZD-om BiH.

³⁸ Ibid., 4.5.

³⁹ Ibid. Vidi posebno tačku 4.2, 4.4. i 4.5.

⁴⁰ Ibid., 4.2.

⁴¹ Ibid., 4.5.

⁴² Ibid., 6.2, tačka 4.

⁴³ Ibid., 4.5.

3.

Uloga Ombudsmena u sistemu zaštite od diskriminacije u Bosni i Hercegovini: Idealni zakonski scenario

3.1. Nadležnosti

Generalno govoreći, zakonske nadležnosti Ombudsmena BiH u polju zaštite od diskriminacije u najvećoj su mjeri usklađene sa direktivama EU, međunarodnim standardima i relevantnom komparativnom praksom. Instituciji Ombudsmena BiH su ZZD-om dodijeljene kvazisudske ovlasti – postupanje po pojedinačnim žalbama, provođenje neophodnih postupaka istrage i izdavanje mišljenja i preporuka. Ako se uzme u obzir da su pravno neobavezujuće preporuke pravilo kada je riječ o formi odluka Institucije ombudsmena⁴⁴, jedini potencijalni nedostatak u domenu zaštite od diskriminacije u aktuelnom sistemu jest nekorištenje mogućnosti pokretanja parničnog postupka zaštite od diskriminacije od strane ove institucije. Potencijalno nove uloge Ombudsmena u tom domenu elaborirat ćemo u nastavku ovog izvještaja.

Institucija ombudsmena BiH ima i širu promotivnu i preventivnu ulogu u oblasti borbe protiv diskriminacije. Pored zaštite osoba u konkretnim slučajevima diskriminacije, ova institucija ima i šire ovlasti u ovom domenu. Značajan dio njenih nadležnosti usmjeren je na preventivno djelovanje – edukaciju i promotivne aktivnosti u kontekstu prava na slobodu od diskriminacije. U tom smislu, Institucija ombudsmena BiH prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije, po vlastitoj inicijativi provodi istraživanja u oblasti diskriminacije, odgovarajućim entitetskim i državnim parlamentarnom tijelu podnosi godišnji,

⁴⁴ Anketa iz 2010. godine, koja je obuhvatila 25 ovakvih tijela iz 20 različitih evropskih država (od kojih su skoro sve članice EU), pokazala je da samo u tri slučaja ona donose i pravno obavezujuće odluke (Bugarska, Danska i Mađarska). Equinet and B. D. Jacobsen, *Influencing the law*, str. 23. Ovakva je ovlast obično praćena i mogućnošću tijela za zaštitu ravnopravnosti koje je donijelo konkretnu odluku da se obrati višem organu, poput tribunala, suda ili tužilaštva, ukoliko strana u ostavljenom roku tu odluku ne izvrši. Vidjeti UN, *National Human Rights Institutions*, str. 91.

a prema potrebi i vanredni izvještaj o pojavama diskriminacije⁴⁵, informira javnost o pojavama diskriminacije, podiže svijest o pitanjima vezanim za rasizam i rasnu diskriminaciju u društvu, prati zakonodavstvo, daje savjete zakonodavnim i izvršnim organima i predlaže zakonska i druga rješenja, te unapređuje politike i prakse koje imaju za cilj da osiguraju jednako postupanje.⁴⁶

Ipak, treba istaći da funkcije Institucije ombudsmena BiH u oblasti zaštite od diskriminacije prevazilaze tradicionalne nadležnosti ove institucije. Prema obrazloženju uz ZZD, funkcije Ombudsmena koje su njim predviđene urađene su prema preporukama Evropske komisije i “poklapaju se sa nadležnosti institucija Ombudsmena Bosne i Hercegovine”.⁴⁷ Međutim, treba istaći da Zakon predviđa i značajne inovacije koje Instituciji ombudsmena u predmetima vezanim za zaštitu od diskriminacije dodjeljuju i šire ovlasti, o čemu će biti govora u nastavku ovog izvještaja.

ZZD, što je posebno značajno istaći, normira uspostavljanje posebnog Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije u okviru Institucije ombudsmena BiH. Ipak, ovaj je odjel praktično osnovan u januaru 2009. godine, još i prije usvajanja Zakona, a zbog prepoznatog značaja potrebe uspostavljanja posebnog mehanizma za sprečavanje svih oblika diskriminacije. Njegov je osnovni zadatak da osigura “ujednačavanje pristupa u ostvarivanju i zaštiti prava građana na cijeloj teritoriji BiH”⁴⁸ i da poduzima mjere sprečavanja različitih oblika diskriminacije građana u ostvarivanju Ustavom garantiranih prava. Na čelu Odjela nalazi se njegov šef, koji je u isto vrijeme i pomoćnik ombudsmena.

ZZD proširuje uobičajenu nadležnost Institucije ombudsmena BiH u oblasti zaštite od diskriminacije i na privatni sektor, što predstavlja veoma bitnu novost. Naime, dok Ombudsmen, prema Zakonu o ombudsmanu za ljudska prava u BiH, prije svega štiti pojedince u slučajevima kršenja njihovih prava od tijela vlasti u Bosni i Hercegovini⁴⁹, ZZD-om se njegova nadležnost proširuje na zaštitu od

⁴⁵ U tom smislu, u februaru 2012. godine, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH objavila je *Izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, koji je dostupan na stranici <http://www.ombudsmen.gov.ba/>.

⁴⁶ “Zakon o zabrani diskriminacije”, član 7(2).

⁴⁷ Faris Vehabović, Adnan Kadribašić i Midhat Izmirlija, *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije* (Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, 2010), str. 82–83; Obrazloženje u arhivi autorice.

⁴⁸ Ombudsmen, *Izvještaj o pojavama*, str. 2.

⁴⁹ Što se odnosi na sve institucije, tijela, ustanove i sve druge institucije vlasti u Bosni i Hercegovini, kao i na privatne ustanove koje obavljaju javne dužnosti. “Zakon o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine”, *Službeni glasnik BiH*, br. 19/02, član 1, stav 2, tačka d), izmijenjen i dopunjen “Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine”, *Službeni glasnik BiH*, br. 32/06, čl. 1.

diskriminatornog postupanja svih pravnih i fizičkih lica.⁵⁰ Ova nadležnost u kontekstu privatnog sektora ni u komparativnoj perspektivi nije karakteristična za Instituciju ombudsmena kao takvu, već je specifičnost zasebnih tijela za zaštitu jednakosti.⁵¹

Pored toga, Institucija ombudsmena BiH ima posebnu ulogu i u domenu pružanja pravne pomoći u kontekstu diskriminacije. ZZD-om je ovoj instituciji dodijeljena odgovornost da, kako fizičkim tako i pravnim licima koja su podnijela žalbu zbog diskriminacije, “daje potrebna obavještenja o njihovim pravima i obavezama, te mogućnostima sudske i druge zaštite”, a onima koji se obraćaju međunarodnim tijelima za zaštitu od diskriminacije daje “uputstva, savjete, konsultacije u toku postupka, prijedloge i preporuke”.⁵² Na ovaj način, Zakon upućuje pojedince na Instituciju ombudsmena kao prvu instancu u traženju zaštite od diskriminacije.

3.2. Postupak po žalbama – osnovni principi

Postupak po pojedinačnim žalbama pred Institucijom ombudsmena BiH za pojedinca ima više prednosti – besplatan je, jednostavan i podrazumijeva odgovarajuću pomoć. Ovaj postupak, koji ne zahtijeva stručnu pravnu pomoć, jeste i najvažniji aspekt zaštite od diskriminacije koju pojedincima pruža navedena institucija. Žrtve diskriminacije, fizička i pravna lica, svojim se žalbama mogu direktno obratiti ombudsmenu (putem pošte, elektronske pošte, faksa ili ličnim dostavljanjem), koji po potrebi pruža i pomoć pri popunjavanju posebnog formulara koji je za to predviđen, pojašnjava njihova prava i obaveze, kao i mogućnosti sudske i druge zaštite koje pojedincima stoje na raspolaganju, uključujući i upućivanje na tijela i organizacije koje ih mogu zastupati u postupku sudske zaštite. Na ovaj se način stranci na pristupačan način pomaže da se zaštiti od diskriminacije, da svoje navode i zahtjeve formulira na što bolji način, te da iskoristi i druge puteve zaštite, što, zavisno od konkretnih okolnosti, može podrazumijevati parnični, upravni, krivični ili prekršajni postupak, ali i obraćanje nadležnim inspekcijama.

Postupak zaštite pred Institucijom ombudsmena prilagođen je potrebama siromašnih i marginaliziranih grupa stanovništva. U tom mehanizmu zaštite u pravilu ne postoji potreba za stručnim pravnim zastupnikom, što se i na međunarodnom

⁵⁰ “Zakon o zabrani diskriminacije”, član 7, st. 5. Slično je i u Srbiji, gdje komesar koji je nadležan za antidiskriminacijsku zaštitu prima prijave diskriminacije počinjene kako od javnih tako i od privatnih aktera, a institucija ombudsmena samo od državnih aktera. Na isti je način “Zakon o suzbijanju diskriminacije” u Hrvatskoj u antidiskriminacijskoj oblasti proširio tradicionalnu nadležnost pučkog pravobranitelja na privatne aktere.

⁵¹ Farkas, *How to Present a Discrimination Claim*, str. 60.

⁵² “Zakon o zabrani diskriminacije”, čl. 7.2. b) i 7.4.

planu često ističe kao jedna od glavnih prednosti postupka pred tijelom za zaštitu jednakosti ili, generalno, ljudskih prava. Dovoljno je da se osoba koja smatra da je diskriminirana ili koja prepozna da je žrtva kršenja nekog od ljudskih prava obrati ombudsmenu BiH, koji, kroz razgovor s njom i kroz korištenje svojih istražnih nadležnosti, sam prikuplja informacije, dokaze, izjave i slično, na osnovu kojih može identificirati povredu prava na jednakost. S obzirom na to da je ovaj mehanizam besplatan, on je, u najvećem broju slučajeva⁵³, i lakše dostupan žrtvama diskriminacije, uključujući i siromašne i marginalizirane grupe. Ovo je veoma bitno imajući u vidu činjenicu da je “većina građana koja se obrati instituciji ili (je) pravno neuka ili u stanju socijalne potrebe”.⁵⁴

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.⁵⁵ Prema Zakonu o ombudsmanu za ljudska prava BiH (čl. 25) i Aneksu VI (čl. 6) Dejtonskog sporazuma, postoji obaveza saradnje s ombudsmenom i u smislu omogućavanja pristupa svim spisima ili dokumentima.

Nevladine organizacije također mogu biti inicijatori postupka istrage u cilju zaštite od diskriminacije. Iako ZZD predviđa samo mogućnost podnošenja žalbe lica koje ima legitiman interes, predstavnik Institucije ombudsmena⁵⁶ ističe da postoji i nekoliko slučajeva pokrenutih na inicijativu nevladinih organizacija, bilo na osnovu njihove prijave, bilo skretanjem pažnje na neke okolnosti koje bi mogle predstavljati diskriminaciju, kada ombudsmen BiH u pravilu otvori istragu po službenoj dužnosti.

Polazeći od međunarodnih standarda i komparativne prakse, ZZD normira i ulogu ombudsmena u medijaciji između suočenih strana. Naime, ombudsmen predlaže i pokretanje postupka *medijacije*, u skladu sa odredbama Zakona o medijaciji.⁵⁷

Važno je istaći da Institucija ombudsmena BiH ima i šire nadležnosti, koje se ne tiču samo pojedinačnih slučajeva diskriminacije. U tom smislu, ova institucija može

⁵³ Izuzetak predstavlja potencijalni problem nedovoljne prisutnosti Ombudsmena BiH na određenim geografskim područjima, što se može negativno odraziti i na korištenje ovog mehanizma zaštite od pojedinaca s tog područja. Za više detalja, vidi poglavlje o strukturalnim problemima Institucije ombudsmena BiH.

⁵⁴ Predrag Raosavljević, šef Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije/pomoćnik ombudsmena BiH, lični intervju, 6. februar 2012.

⁵⁵ “Zakon o zabrani diskriminacije”, član 7, stav 6.

⁵⁶ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

⁵⁷ “Zakon o zabrani diskriminacije”, član 7, stav 2, tačka d).

provoditi *opće istrage*, što podrazumijeva sastanke s nadležnim ministarstvima, posjete ustanovama ili razgovore s ugroženim kategorijama. Primjer takve istrage jeste istraga o slučajevima rasne diskriminacije, ksenofobije i sa tim povezane netolerancije, koju je Institucija ombudsmena BiH 2011. godine poduzela na zahtjev Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava, kao i opće istrage o određenim pojavama i kategorijama lica kao što su: prosjačenje romske djece, prava lica s invaliditetom, stanje u ustanovama za zbrinjavanje djece s posebnim potrebama, što je rezultiralo sačinjavanjem obimnih specijalnih izvještaja.⁵⁸

Institucija ombudsmena BiH izdaje i preporuke s 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 utvrdi se da je došlo do diskriminacije, ombudsmen izdaje *preporuku* s ciljem sprečavanja i suzbijanja diskriminacije, kojom zahtijeva ispravljanje povrede prava i predlaže mjere (pojedinačne i/ili opće)⁵⁹ za njihovo otklanjanje, kojom prilikom obično ostavlja rok od 30 dana.⁶⁰ Nakon izdavanja preporuka, predmet se ne zatvara, nego postoji sistem elektronske i tehničke podrške praćenju realizacije preporuka.⁶¹

Nepostupanje po preporukama, kao i odbijanje saradnje sa ombudsmenom u domenu suzbijanja diskriminacije,⁶² predstavlja prekršaj za koji je moguće izreći visoke novčane kazne u prekršajnom postupku, i to kako za pravna lica tako i za odgovorna lica u pravnim licima te za fizička lica. Ovo je još jedna značajna inovacija u odnosu na dosadašnju opću ulogu Ombudsmena BiH u okviru koje nisu bile predviđene prekršajne sankcije za neispunjavanje preporuka ove institucije.

ZZD predviđa aktivnu ulogu ombudsmena u prekršajnim postupcima predviđenim Zakonom. U članu 7 stav (j) Zakon propisuje da ombudsmen “ima pravo da pokreće i učestvuje u postupku za zaštitu od diskriminacije za prekršaje propisane ovim zakonom”. Ovo je, bar na prvi pogled, ujedno i jedini sudski postupak koji ombudsmen može pokrenuti i u njemu učestvovati i dodatna novost u odnosu na uobičajenu nadležnost ombudsmena u drugim odjelima, te u tom smislu predstavlja veoma važnu inovaciju koja suštinski mijenja koncept uloge i nadležnosti ombudsmena koji je prihvaćen u Bosni i Hercegovini. I predstavnik

⁵⁸ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

⁵⁹ Npr., da se određeni pravilnici usaglase sa ZZD-om u smislu unošenja odredbe o zabrani diskriminacije ili ukidanja odredaba kojima se favorizira određena kategorija lica pri ostvarivanju nekih prava, poništenje određenog konkursa, vraćanje na radno mjesto koje je lice imalo prije diskriminacije, uspostavljanje saradnje s ombudsmenom, edukacija zaposlenika o potrebi poštivanja zabrane diskriminacije; Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

⁶⁰ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

⁶¹ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

⁶² Uključujući nedostavljanje podataka ili dokumenata na zahtjev ombudsmena, njihovo nedostavljanje u propisanom roku, uskraćivanje uvida u njih, izostanak pismenih odgovora ili obavještenja, neizvještavanje o efektima datih preporuka, kao i generalno izostanak saradnje s ombudsmenom.

Institucije ombudsmena BiH potvrđuje da samo kada se radi o povredama ZZD-a, ombudsmen ima mogućnost da podnošenjem zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka protiv odgovornog pravnog ili fizičkog lica traži od nadležnog suda da se ta lica kazne i “da se na neki način sankcioniše neizvršenje njegovih preporuka ili nepostupanje po odredbama Zakona”.⁶³

⁶³ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

4.

Ključni problemi Institucije ombudsmena BiH u provedbi Zakona o zabrani diskriminacije

4.1. Strukturalna pitanja

4.1.1. Budžetska ograničenja

Finansijski problemi, odnosno budžetska ograničenja, umnogome utječu na obim i efikasnost provođenja aktivnosti Ombudsmena BiH. Nekoliko izvještaja i analiza nevladinog sektora govore o ovom problemu. Helsinški komitet u svom Izvještaju o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini iz 2010. godine ukazuje na nezadovoljavajuću aktivnost Institucije ombudsmena⁶⁴, za koju ističe da je rezultat i kadrovske nepopunjenosti i načina finansiranja ove institucije. Kako se ističe, posljedica činjenice da se ona finansira iz budžeta Bosne i Hercegovine jeste i nedostatak mogućnosti njenog samostalnog odlučivanja o ljudskim resursima potrebnim za rad na suzbijanju diskriminacije. Takva situacija dovodi i do ugrožavanja njene nezavisnosti jer predstavnici zakonodavne i izvršne vlasti na ovaj način mogu ograničiti njene kapacitete za implementaciju određenih mehanizama predviđenih Zakonom, kao što su prikupljanje i analiza statističkih podataka o slučajevima diskriminacije, sačinjavanje vanrednih izvještaja i informiranje javnosti o pojavama diskriminacije.⁶⁵

Bosna i Hercegovina nije osigurala adekvatnu finansijsku i kadrovsku opremljenost Ombudsmena BiH u cilju efikasnije borbe protiv diskriminacije. Takvo ograničenje resursa, ipak, nije problem samo u Bosni i Hercegovini. Problemi koji se odnose na mogućnost samostalnog upravljanja kako finansijama tako i osobljem

⁶⁴ Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Izvještaj o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini za period januar – decembar 2010. (Sarajevo: Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, 2010). U tom smislu vidi i Vaša prava, "Javna rasprava u Mostaru 'Borba protiv diskriminacije – sadašnje stanje i izazovi u BiH'", 31. oktobar 2011.

⁶⁵ Isti zaključak i u Izvještaju u sjeni Koalicije nevladinih organizacija o primjeni Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije u Bosni i Hercegovini (tačka 7). U takvim okolnostima, Institucija ombudsmena BiH je promoviranje ZZD-a i upoznavanje institucija i javnosti o njegovom sadržaju vršila u sklopu aktivnosti koje su organizirale druge organizacije (među njima se posebno ističu aktivnosti Misije OSCE-a u BiH). Ombudsman, *Izvještaj o pojavama*, str. 8.

domaćih tijela za zaštitu jednakosti postoje i u zemljama Evropske unije.⁶⁶ Štaviše, posljednjih godina mnogima od njih je na neproporcionalan način smanjen budžet, što se negativno odrazilo na njihovu nezavisnost i efektivnost.⁶⁷

Dodjeljivanje Instituciji ombudsmena BiH centralne uloge u zaštiti od diskriminacije nije praćeno usvajanjem odgovarajuće zakonom predviđene budžetske stavke. Institucija ombudsmena već je više puta u svojim izvještajima skrenula pažnju na činjenicu da je ZZD jedan od zakona koji se lako usvajaju, ali se u isto vrijeme ne predviđaju efikasne mjere koje bi osigurale njegovu primjenu. Tako, iako je članom 7 stav 5 ZZD-a propisano da će u budžetu Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH u svrhu uspostavljanja specijalnog odjela za zaštitu od diskriminacije biti uvrštena posebna stavka neophodna za njegovo funkcioniranje, u budžetu Bosne i Hercegovine to do sada nije učinjeno. Takva situacija značajno utječe na efikasnost primjene Zakona i umanjuje mogućnost ove institucije da u potpunosti izvršava svoje Zakonom utvrđene obaveze – a naročito promociju Zakona, monitoring sudskih postupaka koji se tiču diskriminacije, provođenje istraživanja iz oblasti diskriminacije i praćenje usklađivanja zakonodavstva.⁶⁸ U svjetlu sličnih uočenih problema, u Hrvatskoj je npr. Pučki pravobranitelj sredstva za implementaciju antidiskriminacijskog zakonodavstva alocirao iz posebnog projekta Evropske unije.⁶⁹

Ni sama procedura finansiranja Institucije ombudsmena ne pruža garanciju njenog adekvatnog tretmana. Naime, Ombudsmen BiH najprije podnosi prijedlog Ministarstvu finansija BiH, koje taj prijedlog modificira i uklapa u ono što smatra realnim i ostvarivim u toj budžetskoj godini, nakon čega se modificirani budžet upućuje na usvajanje Parlamentarnoj skupštini BiH.⁷⁰ Takva procedura nije u

⁶⁶ Commissioner for human rights of the Council of Europe, *Opinion of the Commissioner*, 4.4.

⁶⁷ Kao primjer se navodi Irska, Letonija i Rumunija. Chopin, I. and Uyen Do, Th., *Developing Anti-Discrimination Law*, str. 87. U Irskoj je npr. u 2009. godini budžet za ovu bitnu instituciju smanjen za čak 43%, dok je za ostale državne institucije taj postotak iznosio 4%. Vidi European network of legal experts in the non-discrimination field, "How to address discrimination across all grounds and share experience between different kinds of discrimination: summary workshop proceedings" (Legal Seminar on the implementation of EU law on equal opportunities and anti-discrimination, Brussels, 25. novembar 2008), str. 8.

⁶⁸ Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2010. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, 2011), str. 121; Ombudsman, *Izvještaj o pojavama*, str. 7.

⁶⁹ Lovorka Kušan, *Croatia – Country Report on Measures to Combat Discrimination* (European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, 2010), str. 61. Riječ je o IPA fondovima u iznosu od 690.000 eura. Vidi Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske, "Otvaranje Twinning projekta", 25. januar 2012.

⁷⁰ Na isti način, u Srbiji Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti podnosi prijedlog budžeta Ministarstvu finansija, koje dalje ima apsolutnu slobodu da modificira njegove pojedine stavke prije njegovog upućivanja u daljnju proceduru. Milovan Batak, pomoćnik Povjerenice za zaštitu ravnopravnosti, telefonski razgovor, 7. maj 2012.

najboljem interesu ove institucije, niti je u skladu sa najboljom praksom kada je riječ o njenoj nezavisnosti i efektivnosti. Problem je, naime, u tome što sama institucija nema utjecaja na značajne modifikacije njihovog prijedloga budžeta koje u pravilu pravi Ministarstvo finansija.⁷¹ Npr., iako je u zahtjevu za budžet za 2012. godinu stavka predviđena za jačanje kapaciteta u primjeni ZZD-a u iznosu od 91.825 KM bila u oktobru 2011. godine po prvi put odobrena na sastanku sa Ministarstvom finansija BiH, usljed prolongiranog usvajanja budžeta, Ministarstvo je početkom 2012. godine od Ombudsmena BiH tražilo “novi zahtjev na osnovu izvršenja za 2011. godinu, u koji nisu uračunata sredstva neophodna za provedbu Zakona o zabrani diskriminacije”, čime je “Ministarstvo finansija BiH umanjilo iznos na početku”.⁷² S druge strane, ako se ima u vidu npr. spomenuta ekvivalentna stavka iz budžeta hrvatskog Pučkog pravobranitelja, čak i da je predložena budžetska stavka za Instituciju ombudsmena BiH prihvaćena, to bi bio simboličan iznos, čiji je potencijal za stvarne promjene u domenu zaštite od diskriminacije uistinu minimalan.

4.1.2. Implikacije budžetskih ograničenja

Nedostatak sredstava je, prije svega, uzrok nedovoljnog prisustva osoblja Ombudsmena BiH na terenu, među građanima, što je, u svakom slučaju, jedan od prioriteta ove institucije, a koji se direktno odražava na stepen dostupnosti zaštite pogođenim pojedincima.⁷³ Institucija ombudsmena ima glavni ured u Banjoj Luci te četiri regionalna ureda (Sarajevo, Mostar, Livno, Brčko). Iz Ureda ističu kako oni nastoje da se nedostatak finansijskih sredstava ne reflektira na dostupnost usluga Ombudsmena BiH na cjelokupnoj teritoriji Bosne i Hercegovine, te u tom smislu neke aktivnosti, poput posjeta općinama, sastanaka s udruženjima i promocije zakona, obavljaju izvan radnog vremena i tokom vikenda. Pored toga,

⁷¹ U ovom smislu, zanimljiv je primjer “Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore” iz jula 2012. godine, koji predviđa da se Zaštitnik direktno obraća Odboru za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore sa zahtjevom za budžetska sredstva. Odbor je tako podržao njihov zahtjev za 2012. godinu i dostavio ga kao svoj Ministarstvu finansija, koje je nadležno za izradu Nacrta Zakona o budžetu. Usljed općih uslova ekonomske krize, Ministarstvo je, međutim, odgovorilo novim prijedlogom za dodjelu budžetskih sredstava, koji je značajno manji od Zaštitnikovog prijedloga, ali je ipak veći nego što je to bio prethodne godine. Razlog tome jeste činjenica što Zakon ne utvrđuje da je Ministarstvo obavezno da zahtjev Odbora samo usvoji bez intervencija. Zdenka Perović, sekretar Institucije zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, e-mail komunikacija, 23. maj 2012.

⁷² Na taj način, u parlamentarnu je proceduru upućen iznos koji predstavlja 76% od iznosa iz usaglašenog zahtjeva iz oktobra 2011. godine. Almedina Karić, savjetnica za komunikacije i međunarodnu saradnju Institucije ombudsmena BiH, e-mail komunikacija, 9. maj 2012.

⁷³ O značaju dostupnosti tijela za zaštitu jednakosti na terenu vidi Equinet, *Providing Independent Assistance*, str. 33–34.

uposlenici iz područnih ureda pokrivaju znatno šire područje nego što to sugerira samo sjedište njihove kancelarije.⁷⁴

Prema svim pokazateljima, aktuelni su kapaciteti Ombudsmena BiH nedovoljni. Odnos između efikasnosti rada institucije i priliva predmeta svakako je indikativan u tom smislu. U samom Odjelu za diskriminaciju u 2011. godini, za cjelokupnu teritoriju Bosne i Hercegovine bila su zaposlena dva pravnik i jedan pripravnik.⁷⁵ S druge strane, statistički podaci o obimu posla ovog odjela ukazuju na tendenciju povećanja broja prijave diskriminacije. U toku 2010. godine Odjel je zaprimio 135 predmeta, ili 4,09% u odnosu na ukupan broj predmeta zaprimljenih u Instituciji ombudsmena⁷⁶, dok je 2011. godine broj novih predmeta koji se odnosi na diskriminaciju iznosio 191.⁷⁷ Ovo predstavlja povećanje od 41,5%, što se djelimično može objasniti i promotivnim aktivnostima Ombudsmena BiH i drugih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava i borbom protiv diskriminacije.⁷⁸ Tendencija priliva predmeta iz godine u godinu, međutim, iziskuje i odgovarajuće prilagođavanje kadrovskih kapaciteta institucije.

Nedovoljni kapaciteti negativno se odražavaju na brzinu rješavanja predmeta. U Instituciji ombudsmena BiH u 2011. godini radilo se na 81 predmetu iz domena diskriminacije prenesenom iz 2010. godine, od kojih je u toku 2011. godine okončano (odlukom o zatvaranju, preporukom ili ostvarivanjem prava stranke u toku postupka) 40 predmeta. Tokom 2011. godine, od ukupno registriranih 191 novih predmeta, zaključeno je tek njih 88⁷⁹, što znači da je u 2012. godinu prenesen i značajan broj predmeta iz 2010. i 2011. godine. S takvim obimom posla, i uz nedovoljnu finansijsku opremljenost, odnosno kadrovske resurse, ne može se očekivati efikasnije rješavanje predmeta.⁸⁰ Štaviše, može se predvidjeti njihovo dodatno gomilanje u narednim godinama, što će se svakako izrazito negativno odraziti i na

⁷⁴ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

⁷⁵ Ombudsman, *Izveštaj o pojavama*, str. 2.

⁷⁶ Ombudsman, *Izveštaj o pojavama*, str. 12. Bitno je napomenuti da ovi predmeti nekada obuhvataju više žalitelja, za koje je odlučeno da trebaju biti tretirani kao jedan predmet.

⁷⁷ Za detaljnu analizu predmeta po pojedinim uredima, oblicima, oblastima diskriminacije vidi Ombudsman, *Izveštaj o pojavama*, str. 11–15.

⁷⁸ Ombudsman, *Izveštaj o pojavama*, str. 12.

⁷⁹ Ombudsman, *Godišnji izveštaj za 2010*, str. 121; Ombudsman, *Izveštaj o pojavama*, str. 11.

⁸⁰ Mario Reljanović, "Zabrana diskriminacije u Bosni i Hercegovini – Pravni okvir i praksa", u: *Pravo zemalja u regionu*, ur. Vladimir Čolović (Beograd: Institut za uporedno pravo, 2010), str. 347, ukazuje na to da je Ombudsmen institucija s primarnom nadležnošću za zaštitu ljudskih prava i upozorava: "ne može se očekivati da jedna ličnost posveti adekvatnu pažnju još jednom aspektu zaštite građana, posebno kada se ima u vidu da početak implementacije antidiskriminacionog zakonodavstva po pravilu prati izuzetan broj žalbi/pritužbi/tužbi".

brzinu i efikasnost procedura Ombudsmena BiH.⁸¹

Nedovoljni kadrovski resursi negativno se odražavaju na sve aktivnosti Institucije ombudsmena. Najprije, kako ističe predstavnik Ombudsmena BiH, iako u skoro svakom predmetu postupe najkasnije u roku od mjesec dana⁸², “Odjel nema dovoljno jake ni kadrovske ni finansijske kapacitete da u potpunosti i na najefikasniji način ispuni sve obaveze predviđene Zakonom”⁸³, dok su “institucije koje se bave zaštitom od diskriminacije u regionu daleko opremljenije”. U tom kontekstu, indikativan je primjer stručne službe Povjerenika za zaštitu ravnopravnosti u Srbiji, u kojoj je krajem 2011. godine bilo zaposleno 18 osoba, uključujući tri pomoćnika povjerenika, pet zaposlenih u Sektoru za postupanje po pritužbama i četvero zaposlenih u Sektoru za unapređenje zaštite ravnopravnosti, međunarodnu saradnju i projekte, koji je, između ostalog, zadužen i za izradu izvještaja, publikacija i normativno-pravna pitanja.⁸⁴ Čak i uzimajući u obzir činjenicu da je procijenjeni broj stanovnika Bosne i Hercegovine upola manji od broja stanovnika Srbije, broj od dva stalna zaposlenika Odjela za diskriminaciju neuporedivo je manji i nedovoljan za osiguranje efikasnog obavljanja svih aspekata zakonskih nadležnosti Ombudsmena BiH. U nedostatku podrške donosilaca odluka, ombudsmeni su pokušali iznaći kreativno rješenje za ovo pitanje na način da su kao prioritet utvrdili osnaživanje ovog odjela angažiranjem jednog pripravnika. Međutim, istovremeno, usljed neadekvatnih kapaciteta institucije kao cjeline, postojala je potreba da se uposlenici ovog odjela angažiraju i u postupcima po žalbama koje se odnose na kršenja prava koja spadaju u nadležnost drugih odjela.⁸⁵ Na taj način, i takvi su se pokušaji utopili u brojne generalne nedostatke resursa ove institucije.

⁸¹ Ilustrativan primjer jeste jedan slučaj povodom kojeg je NVO “Vaša prava” 27. augusta 2010. godine podnijela žalbu Instituciji ombudsmena u vezi sa povredom prava prilikom zapošljavanja pripadnika nacionalne manjine u instituciji javnoga karaktera. Nakon inicijalna dva dopisa Ombudsmena upućena žalitelju u oktobru i novembru 2010. godine u kojima je navedeno da podnesena žalba pruža “dovoljno osnova koji ukazuju na diskriminaciju i pokretanje istrage”, i nakon dva takva dopisa upućena označenom prekršitelju, u kojima su od njega zahtijevane i dodatne informacije o nacionalnoj strukturi njegovih zaposlenika, izostala je informacija o bilo kakvoj daljnjoj aktivnosti ove institucije. Predstavnik NVO “Vaša prava”, e-mail komunikacija, 3. juli 2012.

⁸² S tim u vezi, bitno je imati u vidu da i sasvim poželjna nastojanja za brzim postupanjem po pritužbama, u cilju zaštite žrtava diskriminacije, u okolnostima nedovoljnih ljudskih resursa, mogu utjecati na kvalitet postupanja. Vidi u tom smislu Equinet’s Working Group 2 on *Strategic Enforcement, Strategic Enforcement. Powers and Competences of Equality Bodies* (Brussels: Equinet, 2006), str. 14.

⁸³ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

⁸⁴ Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2011. godinu (Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2012), str. 15–16. Pri tome, čak i u ovakvim uslovima, Miroslav Batak, pomoćnik povjerenice za zaštitu ravnopravnosti, ističe da zaposleni veoma intenzivno rade, da je sistematizacijom radnih mjesta predviđen čak broj od 60 zaposlenih, pri čemu on broj do 30 zaposlenih smatra optimalnim rješenjem. Telefonski razgovor, 7. maj 2012.

⁸⁵ Ombudsman, *Godišnji izvještaj za 2010*, str. 121; Ombudsman, *Izvještaj o pojavama*, str. 12.

U takvim okolnostima nije moguće ispuniti ni važan međunarodni standard koji podrazumijeva da se i u okviru jedinstvenog tijela koje se bavi zaštitom od diskriminacije osigura ekspertiza za pojedine osnove i oblike diskriminacije. Naravno, jačanje kadrovskih kapaciteta Ombudsmena jest preduslov da dođe i do odgovarajuće sistematizacije radnih mjesta na način da određeni službenici budu zaduženi za specifične oblike diskriminacije.⁸⁶ U Srbiji je učinjen prvi korak u ovom smjeru s obzirom na to da je Sektor za postupanje po pritužbama stručne službe Povjerenika za zaštitu ravnopravnosti sastavljen od dva odjeljenja, između kojih je rad podijeljen po osnovu dvije grupacije diskriminacijskih osnova⁸⁷, s tim da je i unutar ovih odjeljenja cilj razvijanje ekspertize pojedinih uposlenika za specifične diskriminacijske osnove.⁸⁸

Nedostatak resursa odražava se i na nemogućnost adekvatne istrage i monitoringa sudskih ili upravnih postupaka. Službenici institucije nisu uvijek u mogućnosti izaći na lice mjesta, već postupak nastavljaju pismenim putem, na više formalan način, traženjem pismenih izjašnjenja stranaka. Ovaj je problem posebno značajan ako se posmatra u kontekstu nedovoljnog prisustva osoblja Ombudsmena na cjelokupnoj teritoriji Bosne i Hercegovine. Svakako bi bilo korisnije kada bi uposlenici Ombudsmena imali resurse da “neposrednim putem utvrde činjenično stanje”.⁸⁹ I predstavnica OSCE-a BiH ukazuje na ovaj problem, kao i na potrebu ozbiljne izgradnje kapaciteta ljudskih resursa Institucije ombudsmena BiH u oblasti zaštite od diskriminacije. Ona ističe da i preporuke Ombudsmena BiH često ukazuju na to da, usljed nedovoljnih resursa, nedostaje potrebna ekspertiza za konzistentnu pravilnu primjenu Zakona.⁹⁰

Stoga se finansijsko i kadrovsko jačanje institucije nameće kao imperativ bez čijeg ispunjavanja nije moguć istinski iskorak u institucionalnoj borbi protiv diskriminacije, naročito imajući u vidu brojne zakonske nadležnosti i nivoe angažmana Ombudsmena BiH u ovom domenu.

⁸⁶ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

⁸⁷ Informacije preuzete sa stranice <http://www.ravnopravnost.gov.rs/lat/organizacija.php> (stranica posjećena 7. maja 2012).

⁸⁸ Milovan Batak, telefonski razgovor, 7. maj 2012.

⁸⁹ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

⁹⁰ Lori Mann, pravna savjetnica u Misiji OSCE-a u BiH, lični intervju, 12. mart 2012.

4.2. Zakonske nejasnoće i nedoumice

4.2.1. Status Institucije

Zakonska definicija uloge i nadležnosti Ombudsmena BiH u oblasti zaštite od diskriminacije nije dovoljno jasna. U Godišnjem izvještaju za 2010. godinu upućuje se na činjenicu da je Institucija ombudsmena centralna institucija za zaštitu od diskriminacije, ali da istovremeno

“u Zakonu nisu jasno precizirani načini realizacije ovog mandata, što stvara potrebu kreiranja instrumenata koje bi Institucija ombudsmana trebala koristiti u ostvarivanju ove zakonske obaveze. Ovo se posebno odnosi na korištenje mehanizama medijacije, davanja mišljenja, odnosa prema sudskoj zaštiti i sl.”⁹¹

Prije svega, nije u potpunosti jasno zbog čega, u kom pogledu, i sa kojim je implikacijama ovoj instituciji dodijeljen status centralnog tijela za sprečavanje i suzbijanje diskriminacije. U Hrvatskoj se, npr., spominje ta uloga “centralnog tijela” koju Pučki pravobranitelj ima, ali tamo to ima smisla jer u Hrvatskoj djeluju tri dodatna ombudsmana specijalizirana za specifične diskriminacijske osnove. Iz tog je razloga bilo neophodno ulogu koordiniranja i ulogu centralnog izvjestioca dodijeliti jednom od tih tijela. U nedostatku boljeg objašnjenja, jedino bi se razumno opravdanje ogledalo u značaju koji se pridaje njenoj ulozi u borbi protiv diskriminacije, te u širokom opsegu njenih nadležnosti, odnosno višestrukoj prirodi njenog mandata, koji obuhvata kako preventivne tako i zaštitne mehanizme. Istovremeno, moguće je da je namjera zakonodavca bila da se zaštita od diskriminacije prvenstveno ostvari pred Ombudsmenom a ne pred sudovima. U svakom slučaju, zakonsko pojašnjenje i elaboracija ukupnog mandata institucije bili bi višestruko korisni.

4.2.2. Novi instituti u Zakonu o zabrani diskriminacije

Nedovoljna promocija novih instituta, kao što je mogućnost zaštite od diskriminacije u privatnom sektoru, u praksi ograničava njihov povoljan efekt na zaštitu žrtava diskriminacije. Kako je već navedeno, Zakonom se zaštita od diskriminacije proširuje i na privatni sektor, a prema riječima predstavnika ove institucije, do sada Ombudsmen BiH “nije imao većih problema da objasni svoj mandat i da traži saradnju po konkretnom pitanju” sa pravnim ili fizičkim licima iz privatnog sektora koja su označena kao prekršioci prava. No, “kod javnosti još uvijek nije

⁹¹ Ombudsman, *Godišnji izvještaj za 2010.*, str. 182.

zaživjela ta ideja da je kod eventualnih problema koje imaju u privatnom sektoru Institucija ombudsmena, kao državni mehanizam zaštite ljudskih prava, nadležna da im pomogne”.⁹² Kako naš sagovornik ističe, velika većina prijava se još uvijek odnosi na javni sektor, dok je broj onih koje se tiču privatnog sektora mnogo manji i uglavnom se odnosi na mobing i zaštitu prava iz radnog odnosa.

Potencijal pozitivnog efekta pravila o prebacivanju tereta dokazivanja na zaštitu žrtava diskriminacije također se čini nedovoljno iskorištenim. Prilikom utvrđivanja da li je došlo do diskriminacije, Institucija ombudsmena BiH se opredjeljuje za primjenu pravila o prebacivanju tereta dokazivanja na lice koje je u žalbi označeno kao kršitelj prava, ali ističe da ne postoji dovoljno razvijena spoznaja snage ove zakonske odredbe, čime se umanjuje njena primjena u praksi.⁹³ U tom smislu, sagovornik ističe da se u komunikaciji sa strankama često dobiju uopćeni i parcijalni odgovori, što usporava postupak po žalbi, te se dešava da se diskriminacija ne dokaže, odnosno ne učini vjerovatnom.⁹⁴ Problemi ove vrste su, dakako, poznati i u komparativnoj praksi.⁹⁵ Bitno je, međutim, napomenuti da sama Institucija ombudsmena mora ovo pravilo primjenjivati u skladu s njegovom svrhom: u slučaju *prima facie* diskriminacije mora osigurati prebacivanje tereta dokazivanja na navodnog prekršitelja prava, te, u skladu s tim, zaista utvrđivati povredu zabrane diskriminacije u slučaju njegove nezadovoljavajuće odbrane.⁹⁶ Primjetno je, naime, da se u pojedinim odlukama utvrdi postojanje diskriminacije, ali se to čini uopće ne spomenuvši ovo pravilo⁹⁷ ili primijenivši ga uz nedovoljno ili neadekvatno⁹⁸ objašnjenje. Kao centralna institucija za zaštitu diskriminacije sa kvazisudskim nadležnostima, upravo je Ombudsmen BiH u najboljoj poziciji i ima značajnu

⁹² Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

⁹³ Ombudsman, *Izveštaj o pojavama*, str. 16.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Vidi, npr., Equinet’s Working Group 2 on Strategic Enforcement, *Strategic Enforcement*, str. 19–21.

⁹⁶ Preporuka broj Ž-BR-04-66/10 od 13. jula 2010. godine primjer je odluke u kojoj se, u odgovoru na odbijanje navodnog prekršitelja da Instituciji ombudsmena dostavi zahtijevane podatke, ukazuje na to da opisano ponašanje, shodno pravilu o prebacivanju tereta dokazivanja, “može navesti i na zaključak o osnovanosti žalbe žalitelja”. Ukoliko je, međutim, utvrđena *prima facie* diskriminacija, pravilna primjena ovog pravila ne ukazuje na puku mogućnost utvrđivanja diskriminacije, nego zahtijeva da se utvrdi diskriminacija, jer u tom slučaju suprotna strana nije uspjela dokazati da diskriminacija nije nastupila. U tom smislu također se čini neprihvatljivom preporuka prekršitelju da isti hitno dostavi dokaze “iz kojih je vidljivo da u ovom predmetu nije nastupila diskriminacija žalitelja”.

⁹⁷ Vidi, npr., Preporuku broj P-116/11 od 18. jula 2011.

⁹⁸ Tako, npr., u Preporuci broj Ž-SA-06-870/10 od 2. februara 2011. godine, iako je za pohvalu ukazivanje na pravilo o prebacivanju tereta dokazivanja, izlaganje propusta prekršitelja pri dokazivanju da diskriminacija nije nastupila, kao i pojašnjenje da diskriminatorni motiv nije relevantan za utvrđivanje postojanja diskriminacije, čini se neadekvatnim i nepotpunim pojašnjenjem, prema kojem je “teret dokazivanja u slučaju diskriminacije na navodnom prekršiocu”. Ovim putem, naime, nije pojašnjen i obrazložen mehanizam prebacivanja tereta dokazivanja, koji podrazumijeva dvije faze dokazivanja, od kojih je prva dokazivanje od strane žrtve *prima facie* diskriminacije.

odgovornost da pravilo o prebacivanju tereta dokazivanja razvije u svojoj praksi, što kasnije može pomoći i sudovima da na pravilan način primijene ovaj institut.

Ombudsmen BiH ne čini dovoljno na prevenciji viktimizacije i zaštiti od viktimizacije učesnika u postupku. Uprkos potencijalno pozitivnim efektima koje omogućava zaštita od viktimizacije uvedena ZZD-om, jedan od glavnih faktora neprijavlivanja slučajeva diskriminacije Ombudsmenu BiH i nadležnim sudovima u Bosni i Hercegovini, kao i u komparativnoj praksi, i dalje je strah od viktimizacije.⁹⁹ Predstavnik OSCE-a napominje da nadležne institucije ne doprinose dovoljno eliminiranju ovog straha, navodeći kao primjer izvještaje Ombudsmena BiH, gdje se ovaj problem u pravilu spominje samo usput, bez detalja i elaboracije. Iako se prva dva primjera prekršajnih postupaka koje je inicirala Institucija ombudsmena¹⁰⁰ odnose upravo na viktimizaciju, postoje značajni drugi primjeri nastupjele viktimizacije kojima bi se trebala posvetiti pažnja. Karakterističan primjer jeste situacija u kojoj ne samo da nije ispoštovana preporuka Institucije ombudsmena u konkretnom slučaju, nego je diskriminiranom licu u disciplinskom postupku čak izrečena disciplinska mjera zbog teže povrede radne dužnosti, te je ono proglašeno odgovornim što je "Instituciji ombudsmana za ljudska prava BiH iznio neistinite tvrdnje da je diskriminiran po stručnoj i nacionalnoj osnovi".¹⁰¹ Ovdje je počinjeno više prekršajnih djela, među njima i lako dokaziva viktimizacija. Ali, čini se da Ombudsmen BiH do sada nije inicirao prekršajni postupak u ovom predmetu.¹⁰² Iako je moguće da u nekim od slučajeva viktimizacije stranka naknadno odustane od daljnjeg postupka pred Ombudsmenom, i ovakav je pokazatelj zabrinjavajući i kao takav zahtijeva pažnju s obzirom na to da viktimizator u suprotnom lako postiže svoj cilj i da mu se šalje ohrabrujuća poruka. Pored toga, i generalna strukturalna ograničenja u promoviranju inovacija ZZD-a očito zabranu viktimizacije i njene potencijalne posljedice čine nepoznatom kako pojedincima tako i potencijalnim viktimizatorima.

⁹⁹ Commissioner for human rights of the Council of Europe, *Opinion of the Commissioner*, 3.1.

¹⁰⁰ Vidi odjeljak 4.3.3.

¹⁰¹ Predmet registriran pod brojem Ž-MO-04-66/10, u kojem je izdata Preporuka broj P-261/10. Ombudsman, *Godišnji izvještaj za 2010*, str. 31–32.

¹⁰² Slično tome, vidi predmet Ž-SA-04-330/10, u kojem je Ombudsman uputio preporuku da "neosnovano obraćanje Instituciji ombudsmena ne može biti predmetom disciplinskog postupka protiv žaliteljice", ali u izvještaju nije navedeno da je tim povodom pokrenut prekršajni postupak. Ombudsman, *Izvještaj o pojavama*, str. 17.

4.3. Proceduralna pitanja

4.3.1. Nejasni parametri medijacije

U izvještaju o diskriminaciji Ombudsmena BiH ističe se da je određen broj predmeta riješen već u fazi istrage, upravo “posredovanjem, podsticanjem prijateljskog rješenja ili preduzimanjem medijacije između stranaka u sporu”.¹⁰³ Šef Odjela za diskriminaciju¹⁰⁴ Ombudsmena BiH ukazuje na to da se i u drugim slučajevima u kojima se postupa nastoji postići prijateljsko rješenje spora, “tako što se i jednoj i drugoj strani ukazuje na eventualne propuste i oni se ohrabruju da na neki način kroz dogovor i neposredan razgovor i kontakt nađu zajedničko rješenje koje je obostrano korisno”, što nekada ima uspješan ishod. S druge strane, on ukazuje na to da je odredba člana 7, tačka d), koja se odnosi na medijaciju nedovoljno definirana i nedorečena, odnosno da nije jasno šta se tačno pod tim podrazumijeva. Navodi da se ona može tumačiti na dva načina: da Institucija ombudsmena BiH sama provodi postupak medijacije ili da ona samo upućuje stranku na zvanično Udruženje medijatora. U tom smislu, naš sagovornik pojašnjava da je aktuelno tumačenje Ombudsmena BiH da se radi o drugoj varijanti: tamo gdje utvrdi da je došlo do diskriminacije, “u pogledu obima diskriminacije i naknade eventualne štete upućuju strane na medijaciju, a podrazumijeva se da je ona pred nadležnim Udruženjem medijatora BiH”. To, međutim, ne isključuje mogućnost da neko od službenika Ombudsmena BiH prođe potrebnu edukaciju u cilju dobijanja licence koja će omogućiti provođenje postupka medijacije sa strankama.¹⁰⁵ U tom smislu, u izvještaju Ombudsmena BiH ističe se kako će se “razmotriti mogućnost uspostave mehanizma medijacije, shodno odredbama Zakona”.¹⁰⁶

Komparativna iskustva također ukazuju na različite pristupe institucija ombudsmena u postupku medijacije. Tako je, npr., u Hrvatskoj, uposlenike Ureda pučkog pravobranitelja iz oblasti medijacije educiralo zvanično udruženje medijatora¹⁰⁷, dok Kancelarija povjerenice za zaštitu ravnopravnosti u Srbiji trenutno radi na projektu razvoja modela medijacije, u okviru kojeg namjeravaju educirati oko 40 medijatora širom Srbije. Oni bi zatim preuzeli ulogu medijacije u slučajevima diskriminacije koji se budu pojavili pred Povjerenicom.¹⁰⁸ Na sličan način, u Kanadi je pri Komisiji za ljudska prava formirana grupa eksternih, a odnedavno i

¹⁰³ Ombudsman, *Izvještaj o pojavama*, str. 11.

¹⁰⁴ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

¹⁰⁵ Predrag Raosavljević, telefonski razgovor, 8. maj 2012.

¹⁰⁶ Ombudsman, *Izvještaj o pojavama*, str. 25.

¹⁰⁷ Vidi Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske, “Activities of the Ombudsman as the Central Body for the Suppression of Discrimination (Equality Body)”.

¹⁰⁸ Vidi Equinet, “The Serbian Commissioner for the Protection of Equality in the Spotlight”.

internih, medijatora, istovremeno kvalificiranih i senzibiliziranih za probleme zaštite ljudskih prava.¹⁰⁹ U skladu s tim, premda sveprisutna ograničenja resursa Institucije ombudsmena BiH diktiraju opciju provođenja postupka medijacije u skladu sa općim pravilima, jačanje kapaciteta za internu medijaciju svakako bi bilo poželjna opcija, imajući u vidu specifičnosti diskriminacije i ekspertizu Ombudsmena BiH u ovoj oblasti.

4.3.2. Dejstvo i (ne)provođenje preporuka Ombudsmena BiH

Tijela za zaštitu ljudskih prava sa sličnim nadležnostima kao u Bosni i Hercegovini u pravilu nemaju direktnu mogućnost provođenja svojih preporuka. To je tako iz razloga što se smatra da bi takva nadležnost podrazumijevala neprihvatljivu kombinaciju istražnih i kvazisudskih funkcija u istom tijelu.¹¹⁰ U jednom mišljenju Venecijanske komisije ističe se da

“iz same prirode Institucije ombudsmena proizlazi da ona samo može davati preporuke. Ne može postojati direktna obaveza da se slijede ove preporuke. Međutim, uistinu bi bila potrebna obaveza administrativnih tijela da u datom roku reagiraju na preporuku Ombudsmena, bilo prihvatajući je i ispravljajući situaciju bilo nudeći obrazloženje u slučaju odbijanja”.¹¹¹

Značajan je broj nerealiziranih preporuka Ombudsmena BiH u oblasti diskriminacije. U 2011. godini, od 128 završenih predmeta koji su se ticali diskriminacije, u 102 predmeta donesena je odluka o zatvaranju, dok je u njih 26 provedena istraga i izdata preporuka počinitelju da poduzme mjere kojima će zaustaviti diskriminaciju.¹¹² Od toga je 6 preporuka realizirano, dvije su djelimično realizirane,¹¹³ dok 18 od spomenutih 26 preporuka nije uopće realizirano. Struktura

¹⁰⁹ Olivera Vučić, ur., *Perspectives of use of alternative dispute resolution techniques in cases of discrimination in Serbia* (Beograd: UNDP i Ministarstvo rada i socijalne politike, 2009), str. 35.

¹¹⁰ International Council on Human Rights Policy & Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions* (Geneva: International Council on Human Rights Policy, 2005), str. 21–22.

¹¹¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), the Commissioner for Human Rights, Directorate General of Human Rights of the Council of Europe, Joint Opinion on the Draft Law on the Ombudsman of Serbia (Venice: European Commission for Democracy through Law; Commissioner for Human Rights; Directorate General of Human Rights of the Council of Europe, 3–4. decembar 2006), CDL- AD(2004)041, tačka 32.

¹¹² Od toga, najveći broj se odnosi na mobing (7) i diskriminaciju na osnovu nacionalnog porijekla (4). Ombudsman, *Izveštaj o pojavama*, str. 11 i 15.

¹¹³ Npr. preporuka da se konkurs poništi zbog utvrđene diskriminacije. Umjesto da to učini, odgovorni organ žalitelju ponudi drugo odgovarajuće radno mjesto, s čim se pojedinac složi. Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

nerealiziranih preporuka je sljedeća: povodom 7 je ostvarena saradnja,¹¹⁴ na 5 preporuka nema nikakvog odgovora, a 6 je ostalo bez realizacije.¹¹⁵ Iz navedene statistike evidentno je da bi, kako se ističe i u Instituciji ombudsmena BiH, “broj ispoštovanih preporuka morao biti veći”.¹¹⁶

Iako su preporuke Ombudsmena BiH generalno neobavezujućega karaktera, ZZD predviđa sankciju za njihovo nepoštivanje, putem prekršajnog mehanizma koji do sada nije korišten.¹¹⁷ Sama činjenica da se radi o preporukama znači da one same po sebi nemaju pravno obavezujući karakter. U članu 7 Zakona izričito je predviđena samo dužnost blagovremenog dostavljanja traženih podataka i dokumenata, pismenih odgovora i obavještenja, kao i informacija o efektu preporuka datih radi otklanjanja diskriminacije. Treba podsjetiti i na to da se u Aneksu VI, član 5, stav 4 Dejtonskog sporazuma predviđa obaveza strane na koju se njeni zaključci odnose da u ostavljenom roku pismenim putem obavijesti Instituciju ombudsmena BiH o načinu na koji će ispoštovati zaključke. Dakle, ni tu nije izričito predviđena dužnost postupanja po preporuci. U isto vrijeme, međutim, nekoliko odredaba dalje u Zakonu¹¹⁸ predviđa se prekršajna odgovornost kako fizičkih tako i pravnih lica, i u njima odgovornih lica, za diskriminaciju osoba učinjenu propuštanjem postupanja po preporuci Ombudsmena BiH, uz posebno visoke novčane kazne, koje sežu do 6.500 KM, kao i, u slučaju da su za to ispunjeni uslovi, zaštitne mjere oduzimanja predmeta i zabrane obavljanja određenih profesionalnih djelatnosti. Posmatrajući te odredbe u cjelini, može se zaključiti da one, na indirektan način, ipak čine obaveznim poštivanje ovih pravnih akata. Drugim riječima, može se zaključiti da ZZD uspostavlja važan izuzetak kada je riječ o preporukama u domenu diskriminacije: za razliku od ostalih odluka Institucije ombudsmena BiH, diskriminacija do koje dođe uprkos njenoj preporuci za drugačijim postupanjem podložna je posebnoj prekršajnoj odgovornosti.

Specifičan mehanizam pozivanja na odgovornost nadležnih organa vlasti u kontekstu provođenja preporuka Ombudsmena BiH također bi se mogao bolje iskoristiti u cilju efikasnije zaštite žrtava diskriminacije. Kada je riječ o obaveznoj saradnji s Institucijom ombudsmena BiH, nadležne su institucije posebno izdvojene u članu 7 stav 7 ZZD-a¹¹⁹. Istovremeno, Zakon o ombudsmanu predviđa da

¹¹⁴ Prema pojašnjenju gospodina Raosavljevića (lični intervju, 6. februar 2012), to znači da su “učinjeni određeni koraci od strane organa ka ispoštovanju preporuke, ali ona nije u potpunosti ispoštovana”.

¹¹⁵ Ibid. Sagovornik ističe da su uglavnom obavještavani da neće postupiti po preporuci, većinom zbog pitanja finansijske prirode ili pozivanjem na razne opće i pojedinačne akte.

¹¹⁶ Ombudsman, *Izveštaj o pojavama*, str. 27.

¹¹⁷ Vidi odjeljak 4.3.3.

¹¹⁸ “Zakon o zabrani diskriminacije BiH”, član 19, st. 4.

¹¹⁹ Kao što je već naznačeno, u ovoj se odredbi ističe njihova obaveza da sarađuju s Institucijom ombudsmena BiH, da daju pismene odgovore i obavještenja u roku postavljenom od Ombudsmena, uključujući obavještenja o efektu preporuka donesenih radi otklanjanja diskriminacije.

se, u slučaju nepostupanja određenog organa vlasti po preporuci Ombudsmena BiH ili u slučaju izostanka obavještenja o razlozima nepoduzimanja mjera, o tome najprije obavještava viši nadležni organ. Ukoliko i nakon toga neopravdano ne dođe do rješenja, taj problem se uvrštava u specijalni ili godišnji izvještaj Ombudsmena BiH, uz spominjanje imena odgovornih organa vlasti ili službenika, koji se upućuje Parlamentarnoj skupštini BiH, Parlamentu FBiH, Narodnoj skupštini RS-a i Predsjedništvu BiH.¹²⁰ U godišnjim izvještajima Ombudsmena BiH koristi se tabelarni prikaz preporuka kojima je utvrđena povreda prava, uključujući i status njihove realizacije, a u prvom specijalnom izvještaju o diskriminaciji na pojedinim mjestima uzgred se spominje nekoliko primjera nepoštivanja datih preporuka.¹²¹ U oba slučaja, međutim, ovi se slučajevi tretiraju na marginalan način, a fokus se više stavlja na provedene preporuke ili postupke koji su u toku, i ne spominjući imena odgovornih službenika, čime se predviđeni mehanizam čini nedovoljno iskorištenim.

Iz Institucije ombudsmena pojašnjavaju da “imena odgovornih službenika nisu uvrštena prvenstveno zbog činjenice da još uvijek nisu iscrpljeni svi mehanizmi koji podrazumijevaju slanje urgencija ili obavještavanje viših organa” kao i da za pojedine preporuke iz izvještaja koje su usvojene 2011. godine još nije protekao ostavljeni rok.¹²² Pa ipak, kao što je prethodno opisano, za značajan broj preporuka jasno je da su one, uprkos protoku rokova, ostale nerealizirane. Štaviše, u nekim su se slučajevima prekršitelji čak izjasnili kako po njima neće postupiti. S druge strane, u godišnjem izvještaju za 2011. godinu u tabelarnom prikazu preporuka navode se i početkom 2011. godine usvojene ali nerealizirane preporuke u kojima je utvrđena diskriminacija, a na koje čak nije zaprimljen odgovor organa vlasti.¹²³

Osim što sama činjenica njihovog uvrštavanja u godišnji izvještaj upućuje na prethodno iscrpljivanje svih drugih mogućnosti, u takvim slučajevima se protekli period čini dovoljno dugim za iscrpljivanje drugih mehanizama. Pa ipak, u specijalnom izvještaju o pojavama diskriminacije¹²⁴ ovi slučajevi se uopće ne spominju, a u godišnjem izvještaju ne navode se imena odgovornih službenika.

Ne postoji sistematski način praćenja provođenja preporuka Ombudsmena BiH od strane parlamenata. U godišnjem izvještaju (2010) Ombudsmena skreće se pažnja na to da je “podrška parlamenata na nivou BiH i entiteta preporukama Institucije ombudsmena ključni mehanizam za osiguranje poštivanja ljudskih prava

¹²⁰ “Zakon o ombudsmanu”, član 32, stav 2.

¹²¹ Vidjeti Ombudsman, *Izvještaj o pojavama*.

¹²² Institucija ombudsmena BiH, e-mail komunikacija, 11. juni 2012.

¹²³ Vidi, npr., Preporuku broj P-28/11, usvojenu 9. marta 2011. Godine, ili broj P-36/11 od 25. marta 2011. godine. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2011. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2012), str. 120.

¹²⁴ Vidjeti Ombudsman, *Izvještaj o pojavama*.

i garancija za osiguranje institucionalnog djelovanja”.¹²⁵ Preciznije rečeno, ovo se odnosi na mogućnost parlamenata da “obezbjede nastavak praćenja (...) zbog čega nije došlo do potpunog poštovanja preporuka Ombudsmana” u smislu traženja informacija od konkretnih institucija, ali i u smislu poštivanja preporuka koje se odnose na obavezu samih parlamenata da osiguraju usaglašavanje određenih propisa sa ZZD-om.¹²⁶ U godišnjem izvještaju se pri tome ne daje ocjena dosadašnje podrške parlamenata, nego se ukazuje na njen potencijalni značaj. Kada je riječ o preporukama usvojenim u okviru Odjela ombudsmena BiH za eliminaciju svih oblika diskriminacije, trenutno nije osiguran mehanizam sistematskog praćenja provođenja nerealiziranih preporuka od strane parlamenata.¹²⁷ Za razliku od toga, u Sloveniji, npr., Ombudsmen nerealizirane preporuke prijavljuje u specijalnom izvještaju nadležnoj radnoj grupi u parlamentu ili samom parlamentu,¹²⁸ koji u odgovoru na izvještaj Ombudsmena, uz opći zaključak o potrebi poštivanja preporuka Ombudsmena, usvaja konkretne preporuke i smjernice za državne institucije.¹²⁹

4.3.3. Neiskorišteni potencijal prekršajnog postupka

Ombudsmen BiH do sada nije dovoljno koristio potencijal prekršajne odgovornosti predviđen ZZD-om. U izvještajima Ombudsmena ukazuje se, između ostalog, na probleme opstruiranja datih preporuka tako što se one samo formalno ispunjavaju, pri čemu se, u nedostatku suprotnih informacija, može zaključiti da Ombudsmen nije dalje iskoristio postojeće mehanizme prekršajne odgovornosti. Naprimjer, dvije preporuke realizirane su na način da su stranke vraćene na radno mjesto, ali su se podnosioci žalbi potom, korištenjem pritisaka i uznemiravanja, nastojali dovesti u situaciju da svojevolumeno napuste radno mjesto.¹³⁰ Samo u dva predmeta¹³¹ u kojima su podnosioci žalbi Ombudsmenu zbog činjenice podnošenja žalbe, kao i zbog obraćanja nadležnoj inspekciji rada, bili suočeni sa prijetnjom otkaza, Ombudsmen je utvrdio da je riječ o viktimizaciji i podnio zahtjeve nadležnim općinskim sudovima za pokretanje prekršajnog postupka protiv odgovornih lica. Može se reći da su ovi, prvi poznati prekršajni postupci od strateškog značaja, pri

¹²⁵ Ombudsman, *Godišnji izvještaj za 2010. godinu*, str. 37.

¹²⁶ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

¹²⁷ Predrag Raosavljević, telefonski razgovor, 8. maj 2012.

¹²⁸ “Zakon o ombudsmanu za ljudska prava”, član 33, st. 5, i čl. 40, st. 2.

¹²⁹ Vidi internetsku stranicu Ombudsmena za ljudska prava Slovenije: <http://www.varuh-rs.si/publications-documents-statements/recommendations-of-national-assembly/?L=6> (stranica posjećena 8. maja 2012).

¹³⁰ Ombudsman, *Godišnji izvještaj za 2010. godinu*, str. 125.

¹³¹ Predmet Ž-SA-05-509/11 i Ž-BL-06-255/11; Ombudsman, *Izvještaj o pojavama*, str. 17.

čemu ostaje da se vidi kakav će stav po ovom pitanju u konačnici zauzeti nadležni sudovi. U oba spomenuta slučaja prekršajni je postupak iniciran nakon što je Ombudsmen izdao preporuku.

Ombudsmen još nije inicirao prekršajni postupak zbog diskriminacije, nevezano za konkretnu preporuku, kao ni zbog izostanka saradnje s ovom institucijom. Teoretski gledano, može se zamisliti i situacija da Ombudsmen pokrene prekršajni postupak u slučaju da je učinjena diskriminacija, čak i ako prije toga nije izdata preporuka. Pored toga, institucija će “razmotriti u narednom periodu i mogućnost pokretanja prekršajnog postupka u slučaju npr. izostanka odgovora na preporuku od strane prekršitelja”.¹³² Međutim, ako imamo u vidu primarni cilj Zakona – olakšavanje položaja žrtve diskriminacije – ovu značajnu opciju nije uputno vezati samo za konkretnu varijantu neispunjenja preporuke od strane prekršitelja ili viktimizaciju podnositelja žalbe nakon obraćanja Instituciji ombudsmena BiH. Općenito, sudeći prema raspoloživim oficijelnim podacima iz izvještaja Ombudsmena, ova institucija nedovoljno koristi navedene zakonske mogućnosti, koje su potencijalno značajne kako za zaštitu žrtava diskriminacije tako i za jačanje autoriteta Ombudsmena BiH. To potvrđuje i ekspertica OSCE-a u BiH, koja upravo ovu opciju pokretanja prekršajnog postupka ocjenjuje potencijalno efikasnom, i to zbog konkretnih posljedica koje predviđa.¹³³

4.3.4. Ograničena pravna pomoć

Prema pojašnjenju predstavnika Ombudsmena BiH,¹³⁴ ova je institucija najčešće prva instanca kojoj se pojedinac obraća. Neki im se građani obraćaju kada već pokrenu sudski postupak, pa traže monitoring suđenja, neki im se obraćaju molbom za pomoć i pravnim savjetima pri pokretanju sudskog postupka, a neki u situacijama kada su se već obraćali pojedinim upravnim organima, no ne mogu provesti u djelo neko pravo koje su ostvarili tim putem. Pojedinci im se također obraćaju kada već imaju pravnog zastupnika, poput nekoliko poznatih slučajeva u kojima NVO “Vaša prava” sastavi predstavku u ime stranke i dostavi je Instituciji ombudsmena BiH, a oni po tome postupaju kao da je stranka sama podnijela žalbu.

Domet pravne pomoći koju Institucija ombudsmena može pružiti žrtvama diskriminacije ograničen je strukturalnim problemom nedostupnosti njenih usluga na cjelokupnoj teritoriji Bosne i Hercegovine. Službenici ove institucije žrtvama pružaju savjete i uputstva u pogledu njihovih prava i mogućih mehanizama zaštite. Iako je korištena nešto drugačija zakonska formulacija za obraćanje domaćim i

¹³² Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

¹³³ Lori Mann, lični intervju, 12. mart 2012.

¹³⁴ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

međunarodnim tijelima, u Instituciji ombudsmena ističu¹³⁵ da u praksi nema razlike u obimu davanja savjeta pred ovim tijelima o svim raspoloživim opcijama zaštite¹³⁶ koje podnosiocima žalbi stoje na raspolaganju. Međutim, nemogućnost prisustva osoblja Ombudsmena BiH na terenu, usljed nedostatka sredstava,¹³⁷ direktno se odražava na dostupnost pravne pomoći svim građanima u Bosni i Hercegovini.

U komparativnoj perspektivi, institucije za zaštitu jednakosti pronalaze razne načine za pružanje pomoći žrtvama diskriminacije. Sva ova tijela u pravilu pružaju neki vid generalnih informacija na svojim internetskim stranicama¹³⁸ ili u posebnim publikacijama, a većina njih, na zahtjev, žrtvi pruža potrebne savjete.¹³⁹ Slično ovlastima Ombudsmena BiH, u Kanadi, službenik za ljudska prava u Komisiji za ljudska prava, uspostavljenoj na federalnom nivou,¹⁴⁰ pruža npr. pojašnjenje žrtvi o tome koja je institucija nadležna za rješavanje njihovih pritužbi, odnosno da li je to Kanadska komisija za ljudska prava (Canadian Human Rights Commission) ili provincijske ili teritorijalne komisije¹⁴¹. Na sličan način, i Komisija za jednakost i ljudska prava (Equality and Human Rights Commission) u Velikoj Britaniji pruža podršku pojedincima pri ostvarivanju njihovih prava pred sudovima i tribunalima ili pruža druge vidove pravne podrške i pravne savjete.¹⁴² U pogledu osiguranja dostupnosti savjetodavnih usluga svim građanima, u komparativnoj su praksi razvijena različita rješenja.¹⁴³ Tako Komisija za jednakost i ljudska prava u Velikoj Britaniji ima telefonsku liniju posredstvom koje pruža savjete o zaštiti prava – ta linija prima oko 50.000 poziva godišnje¹⁴⁴. Slično rješenje predviđeno je i u

¹³⁵ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

¹³⁶ Ombudsmen, po potrebi, pojedince upućuje na sudske, upravne organe ili nadležne inspekcije, kao i na tijela koja im mogu pružiti besplatnu pravnu pomoć zastupanjem u pojedinim postupcima. Ibid.

¹³⁷ Vidi odjeljak 4.1.

¹³⁸ Vidi, npr., Komisiju za jednakost Sjeverne Irske. Equinet, *Providing Independent Assistance*, str. 17.

¹³⁹ Farkas, *How to Present a Discrimination Claim*, str. 69.

¹⁴⁰ Komisija je prva instanca kojoj se diskriminirani pojedinci mogu obratiti, bez mogućnosti direktnog iznošenja slučaja pred sud.

¹⁴¹ Canadian Human Rights Act Review Panel, *Promoting Equality: A new Vision* (Ottawa: Canadian Human Rights Act Review Panel, 2000), Chapter 11: Assistance in the Claims Process.

¹⁴² Ona, međutim, nije obavezna da to čini i očekuje se da će se ograničavati na strateške slučajeve. Aileen McColgan, *United Kingdom Country Report on Measures to Combat Discrimination* (European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, 2010), str. 157.

¹⁴³ Equinet, *Providing Independent Assistance*, str. 18.

¹⁴⁴ Joint Committee on Human Rights (JCHR), *Equality and Human Rights Commission: 13th Report of Session 2009-10*. (London: House of Commons, 2010).

Australiji¹⁴⁵ i Švedskoj¹⁴⁶, dok Komisija za jednakost (Equality Commission) u Sjevernoj Irskoj, koja je uspostavila poseban savjetodavni tim za pojedince koji smatraju da su žrtve diskriminacije, dodatno oglašava mogućnost žrtava da kontaktiraju njen telefonski servis¹⁴⁷. Posebno inovativno rješenje usvojeno je u Belgiji. Naime, belgijski Centar za jednake mogućnosti i suprotstavljanje rasizmu uveo je i dalje izgrađuje mrežu lokalnih mehanizama za pružanje savjeta i pomoći žrtvama diskriminacije, tzv. 'antidiskriminacijskih centara', potpisujući protokole o saradnji s raznim lokalnim partnerima, poput općina, zavoda za zapošljavanje, sindikata ili nevladinih organizacija za zaštitu ljudskih prava, koji preuzimaju ovu ulogu uz odgovarajući trening i nadzor Centra.¹⁴⁸ U Instituciji ombudsmena BiH svakako mogu učiti iz ovih iskustava, naročito iz belgijskog modela, koji nužno ne mora iziskivati dodatne resurse.

Kada je riječ o podršci u drugim postupcima u kojima pojedinci mogu ostvariti zaštitu, uloga Ombudsmena BiH je ograničena. Kao što je prethodno spomenuto, osoblje Ombudsmena BiH može pratiti postupak, doprinoseći na taj način poštivanju pravila o hitnosti postupka i pravilnoj implementaciji ZZD-a.¹⁴⁹ Ono, međutim, nema mogućnost da za njih sačinjava podneske ili da ih zastupa pred drugim javnim tijelima. Predstavnik ove institucije u tom smislu ističe: "mi ne možemo u tom slučaju ništa više da uradimo. Ne možemo da zastupamo nikoga, ne možemo u toku postupka da dajemo pravne savjete, da preuzimamo bilo koji vid ili dio odgovornosti za bilo koga."¹⁵⁰ U svjetlu nekih od poznatih komparativnih iskustava u domenu pružanja pomoći i mogućnosti zastupanja žrtve diskriminacije pred nadležnim sudskim tijelima, nadležnosti Ombudsmena BiH prilično su ograničene, što će biti detaljnije elaborirano u odjeljku koji slijedi.

¹⁴⁵ Više informacija na stranici Australske komisije za ljudska prava: <http://www.hreoc.gov.au>.

¹⁴⁶ Ombudsmenu za jednakost je 2–4 sata dostupan telefonski servis od strane službenika koji rade na slučajevima. Equinet, *Providing Independent Assistance*, str. 16.

¹⁴⁷ Ibid, str. 17.

¹⁴⁸ Dok je u Flamaniji i u Briselu već ustanovljeno 14 kontakt tačaka, koje mogu postupati u pojedinim slučajevima i provoditi posredovanje, u Valoniji je u toku izgradnja mreže koja će biti zadužena za aktivnosti širenja informacija, prvi kontakt sa žrtvama i njihovo upućivanje na Centar. Equinet, *Providing Independent Assistance*, str. 36–37. ECRI posebno pozdravlja ovu činjenicu. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Fourth Report on Belgium (Strasbourg: ECRI, 26. maj 2009), CRI(2009)18, tačka 48.

¹⁴⁹ Primjer za to jeste predmet Janje Martine Katović, vođen pred Općinskim sudom u Livnu (nepravosnažna presuda broj 68 0 P 017561 11 P od 7. decembra 2011. godine). Prema informaciji gospodina Emira Prcanovića iz "Vaših prava", prisustvo predstavnika Ombudsmena imalo je pozitivan utjecaj na ukupnu atmosferu u sudnici. Interna komunikacija u okviru AD programa, 18. april 2012.

¹⁵⁰ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

4.4. Problemi na relaciji Ombudsmen – sudska zaštita

4.4.1. Status usvojenih preporuka Ombudsmena BiH u odlučivanju u sudskom postupku

U bosanskohercegovačkom sistemu zaštite od diskriminacije, postupak pred Institucijom ombudsmena i postupak pred sudom nisu međusobno isključivi. Kada je riječ o odnosu Ombudsmena ili tijela za zaštitu jednakosti i sudske zaštite od diskriminacije, u komparativnoj praksi, izdavanje neobavezujućih preporuka s njihove strane obično ne sprečava pojedinca da pokrene sudski postupak koji će rezultirati obavezujućom sudskom presudom u istom predmetu.¹⁵¹ Generalno govoreći, slučajevi u kojima su date neobavezujuće preporuke mogu nakon toga biti predmet preispitivanja u sudskom postupku. Tako se u Norveškoj, npr., preporuke Ombudsmena za jednakost i antidiskriminaciju strane u sporu mogu pobijati pred Tribunalom za zaštitu jednakosti i antidiskriminaciju.¹⁵² U Bugarskoj se i obavezujuće odluke Komisije za zaštitu od diskriminacije mogu pobijati pred Vrhovnim upravnim sudom.¹⁵³

U tom smislu, značajan aspekt komplementarnosti, odnosno konflikta dviju procedura svakako je i pitanje statusa preporuke Ombudsmena u sudskom postupku po istom slučaju diskriminacije. Naime, po samoj prirodi preporuka Ombudsmena, trebala bi postojati mogućnost da se one koriste i kao važan argument, odnosno dokaz, u postupku sudske zaštite. U skladu s tim, predstavnik Ombudsmena BiH ističe da se “u većini slučajeva preporuka Ombudsmena koristi kao dokaz da je došlo do povrede prava” i da sudovi uglavnom odlučuju na isti način kao i Ombudsmen. U takvim situacijama, sud “samo utvrđuje u kojem obimu je došlo do povrede prava, kolika je eventualna naknada štete ili druga sankcija koja je predviđena Zakonom”¹⁵⁴, što Ombudsmen svojom preporukom, dakako, ne obuhvata. No, postoje i suprotni primjeri, u kojima je, protivno odluci Ombudsmena u istom predmetu, prvostepeni sud utvrdio da nije posrijedi diskriminacija.¹⁵⁵ Naravno, teško je općenito govoriti o tome ko je u boljoj poziciji da donosi kvalitetne odluke u ovim predmetima. U aktuelnom scenariju, praksa pokazuje da kvalitet i pravna utemeljenost odluka varira: u nekim situacijama pravilno postupaju Ombudsmen, dok se u drugim slučajevima čini da je sud taj koji donosi bolju,

¹⁵¹ Farkas, *How to Present a Discrimination Claim*, str. 61.

¹⁵² European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Fourth Report on Norway (Strasbourg: ECRI, 24. februar 2009), CRI(2009)4, tačka 39.

¹⁵³ Ilieva, *Bulgaria – Country Report*, str. 82.

¹⁵⁴ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

¹⁵⁵ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012; Emir Prcanović i Nermin Hanjalić, izvršni direktor i uposlenik NVO “Vaša prava”, lični intervju, 21. februar 2012.

pravno utemeljenu i argumentiranu odluku.¹⁵⁶ Takve situacije dodatno potcrtavaju značaj drugostepenog postupka u ovim i sličnim predmetima.¹⁵⁷

U Bosni i Hercegovini ne postoji pravna obaveza suda da uvažava stavove iz preporuke Ombudsmena. Iako u sektoru nevladinih organizacija ističu nezadovoljstvo zbog same mogućnosti, ali i prakse neusklađenosti u odlučivanju u ova dva postupka, što dovodi u pitanje i princip pravne sigurnosti,¹⁵⁸ predstavnik Institucije ombudsmena BiH ističe da se u slučaju Ombudsmena ipak radi o preporuci, da se presuda suda i preporuka Ombudsmena ne trebaju ni porediti, te da i princip nezavisnosti sudstva i slobodne ocjene dokaza dozvoljava sudu da zauzme sopstveni stav po pitanju konkretne preporuke. Uskladu s tim, u slučaju drugačije odluke suda, Ombudsmen može samo konstatirati da nije došlo do izvršenja preporuke i o tome izvijestiti parlament.¹⁵⁹ Predstavnik Institucije ombudsmena BiH pozitivnim smatra to što je barem u jednom predmetu u kojem se takav konflikt u odlučivanju desio sud ponudio dosta detaljno obrazloženje zašto je zauzeo drugačiji stav nego Ombudsmen, i to u odnosu na svaki pojedinačan navod iz preporuke.¹⁶⁰ Kako se ističe, veoma je značajno da sud, "iako ne uvaži preporuku Ombudsmana, navede razloge zašto je postupio na taj način".¹⁶¹ Problem je u tome što sudska praksa ne mora biti takva jer relevantni propisi izričito ne predviđaju takvu obavezu suda.

No, treba istaći da je aktuelno bosanskohercegovačko rješenje u ovom domenu generalno u skladu sa praksom u drugim zemljama. U mnogim državama sudovi nisu izričito obavezani da poštuju autoritet preporuka Ombudsmena.¹⁶² Ipak, postoje primjeri sistema u kojima je postignuta bolja koordinacija ovih mehanizama zaštite od diskriminacije. U Austriji i Holandiji, u kojima djeluju Komisije za jednako postupanje, koje izdaju neobavezujuća mišljenja, u slučaju da pojedinac nakon toga pokrene sudski postupak, sudovi su obavezni da uzmu u obzir i ova mišljenja, te da, u slučaju donošenja suprotnih odluka, za to daju jasno obrazloženje.¹⁶³ To rješenje se čini dobrim – ne dira se u nezavisnost sudstva, ali se osigurava određen nivo koordiniranog djelovanja ključnih aktera nadležnih za diskriminaciju.

¹⁵⁶ Lori Mann, lični intervju, 12. mart 2012.

¹⁵⁷ Lori Mann, lični intervju, 12. mart 2012.

¹⁵⁸ Emir Prcanović i Nermin Hanjalić, lični intervju, 21. februar 2012.

¹⁵⁹ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

¹⁶⁰ Riječ je o nepravosnažnoj presudi koja se tiče diskriminacije pripadnika romske nacionalne manjine. Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

¹⁶¹ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

¹⁶² Izuzetak čine slučajevi u kojima tijela za zaštitu jednakosti provode upravni postupak i donose odluke koje postaju konačne. Farkas, *How to Present a Discrimination Claim*, str. 61. Pored toga što i ovdje postoje izuzeci, kao što je prethodno opisani slučaj Bugarske, s obzirom na to da se priroda navedenih odluka suštinski razlikuje od preporuka Ombudsmena BiH, ovi primjeri nisu relevantni.

¹⁶³ Chopin, I. and Uyen Do, Th., *Developing Anti-Discrimination Law*, str. 66.

4.4.2. Rokovi, Ombudsmen i sudska zaštita

Pojedinac se Instituciji ombudsmena BiH može obratiti u roku od 12 mjeseci nakon pojave činjenica, događaja ili odluka na koje se žali.¹⁶⁴ Radi se o općem roku za podnošenje žalbi Ombudsmenu BiH. Važno je istaći da u tom smislu nema mjesta primjeni subjektivnog roka od 3 mjeseca, koji član 13, stav 4, ZZD-a izričito dovodi u vezu samo sa tužbom za zaštitu od diskriminacije, a ne s obraćanjem Ombudsmenu. Stoga treba biti posebno pažljiv i ne unositi zabunu promoviranjem drugačijeg tumačenja,¹⁶⁵ koje bi vrlo lako moglo dovesti do neželjenog efekta – dodatnog obeshrabrivanja pojedinaca u pokušaju ostvarivanja ovog vida zaštite od diskriminacije. Predstavnik ove institucije, međutim, također napominje da ona ima i diskreciono pravo da u izuzetnim slučajevima razmatra žalbe koje su predočene i izvan roka od 12 mjeseci, a na osnovu zakonske formulacije da ombudsmeni “mogu odlučiti da ne razmatraju žalbe predočene izvan roka”. Ipak, kako ističe, “vrlo su rijetki slučajevi ... da odbacimo žalbu zato što je neblagovremena”. To se može desiti samo u nekim ekstremnim slučajevima kao npr. kada se “lice žali na odluku od prije, recimo, sedam godina”. Stoga u Instituciji ombudsmena BiH predviđeni rok smatraju adekvatnim.¹⁶⁶

I komparativna iskustva u pravilu sugeriraju fleksibilne rokove u ovom domenu. Tako npr. Zakon o Australskoj komisiji za ljudska prava ne predviđa izričit rok za podnošenje pritužbe o diskriminaciji Komisiji. Međutim, predsjednik Komisije ima diskreciono pravo da ne razmotri pritužbu ukoliko je ista podnesena 12 mjeseci nakon što je navodno počinjena diskriminacija¹⁶⁷. Slično tome, Kanadska komisija za ljudska prava postupa po pritužbama podnesenim u roku od 12 mjeseci od posljednje nastupjele radnje ili propusta, ali može, u zavisnosti od konkretnih okolnosti i ukoliko to smatra prikladnim, odlučivati i o pritužbi podnesenoj po isteku tog roka¹⁶⁸, bez obaveze davanja obrazloženja o tome. Ukoliko Komisija, međutim, utvrdi da nisu ispunjeni takvi uslovi za dopustivost pritužbe, mora pismenim putem obavijestiti osobu zašto je tako odlučila.¹⁶⁹ U Srbiji se ne predviđa rok za podnošenje pritužbe, nego je jedino ograničenje koje bi dovelo do obustavljanja

¹⁶⁴ “Zakon o ombudsmanu BiH”, čl. 21, stav 2; Ombudsman, *Izveštaj o pojavama*, str. 3.

¹⁶⁵ Vidi u tom smislu ICVA i Prava za sve, *Vodič za zaštitu od diskriminacije kroz zakon i institucije* (Sarajevo: ICVA i Prava za sve, 2011), str. 9.

¹⁶⁶ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

¹⁶⁷ “Australian Human Rights Commission Act” (Act No. 125 of 1986), s izmjenama i dopunama od 1. jula 2012. godine, član 46PH(1)(b); Australian Human Rights Commission, *Federal Discrimination Law* (Australian Human Rights Commission, 2011 ed), 6.10.

¹⁶⁸ “Canadian Human Rights Act” (R.S.C., 1985, c. H-6), s izmjenama i dopunama od 13. marta 2012. godine, pododjeljak 41(1).

¹⁶⁹ Canadian Human Rights Tribunal, *Syndicat des employés d'exécution de Québec-Téléphone and Canadian Human rights Commission v Telus Communications (Québec) Inc.*, Odluka o prethodnim pitanjima, 15. septembar 2005, tačke 45 i 46.

postupka situacija u kojoj bi zbog isteka vremena od učinjene povrede prava bilo nemoguće postići svrhu ispunjenja.¹⁷⁰ U tom svjetlu, rok za podnošenje žalbe Ombudsmenu BiH, s aspekta zaštite žrtava, u suštini je dobro postavljen.

Drugo pitanje, koje se tiče međudjelovanja rokova za obraćanje Instituciji ombudsmena BiH i onih za zaštitu pred sudom, ipak je kompleksnije. Kao što je već navedeno, obraćanje Ombudsmenu pojedinca ne sprečava da pokrene i parnični postupak. Dakle, lice koje smatra da je žrtva diskriminacije u Bosni i Hercegovini može ili podnijeti pritužbu Ombudsmenu ili pokrenuti parnični postupak za zaštitu od diskriminacije, a može učiniti i jedno i drugo. Za obraćanje sudu predviđen je subjektivni rok od tri mjeseca i objektivni rok od jedne godine.¹⁷¹ Pri tome je, međutim, bitno voditi računa o činjenici da u Bosni i Hercegovini obraćanje Ombudsmenu ne suspendira rokove za traženje sudske zaštite, što u praksi znači da čekanje na postupanje Ombudsmena po podnesenoj žalbi može dovesti do propuštanja rokova za sudsku zaštitu. Uz adekvatno pojašnjenje Ombudsmena u okviru pružanja pravne zaštite pojedincima, ali i u okviru informiranja opće javnosti, s posebnim fokusom na marginalizirane grupe, takvo rješenje, na prvi pogled, žrtvama diskriminacije ne bi trebalo stvarati posebne probleme.

Za razliku od ovog modela, u kojem je koordinacija ova dva mehanizma zaštite efektivno prepuštena praksi Ombudsmena BiH, susjedne su se zemlje opredijelile za pristup kojim se onemogućava paralelno vođenje oba postupka. Na taj je način samim zakonskim rješenjem osigurana koordinacija dvaju mehanizama zaštite od diskriminacije. U Srbiji, Povjerenik ne može postupati po pritužbama ako je postupak već pokrenut pred sudom ili pravosnažno okončan.¹⁷² I u Hrvatskoj Pučki pravobranitelj može ispitivati pojedinačne prijave samo pod uslovom da nije započet sudski postupak.¹⁷³ Ističući da, u prethodnom odjeljku opisana, mogućnost ali i praksa da Ombudsmen i sudovi donesu različite odluke u istom predmetu predstavlja “neefikasnu upotrebu resursa”, i predstavница OSCE-a u BiH¹⁷⁴ ukazuje na to da bi istovremeno preklapanje nadležnosti ovih institucija trebalo biti preispitano.

Transponiranje takvih rješenja u bosanskohercegovački kontekst, međutim, nosi sa sobom određene opasnosti po efikasnu zaštitu žrtava. Bitno je, naime, i ova komparativna rješenja posmatrati u kontekstu drugih elemenata zaštite koja ta zakonodavstva nude. Tako se, npr., u Srbiji ne predviđaju rokovi za podnošenje tužbe za zaštitu od diskriminacije, zbog čega se žrtvama diskriminacije ostavlja prostor za obraćanje Povjereniku, te, u slučaju da diskriminacija i dalje potraje, i za

¹⁷⁰ “Poslovnik o radu Poverenika za zaštitu ravnopravnosti”, član 22, st. 1, t. 4.

¹⁷¹ “Zakon o zabrani diskriminacije”, član 13, st. 4.

¹⁷² “Zakon o zabrani diskriminacije”, član 36, st. 1.

¹⁷³ “Zakon o suzbijanju diskriminacije”, *Narodne novine*, 85/08, član 12, st. 2(3).

¹⁷⁴ Lori Mann, lični intervju, 12. mart 2012.

pokretanje sudskog postupka. Za razliku od toga, postojanje subjektivnog roka za sudsku zaštitu u trajanju od 3 mjeseca pojedince u Bosni i Hercegovini prioritarno bi nagnalo na blagovremeno korištenje ove opcije, što bi, u slučaju usvajanja srbijanskog rješenja, značilo potpuno eliminiranje prostora za postupanje Ombudsmena u slučajevima diskriminacije u kojima se teži i ka sudskoj zaštiti. U kontekstu zakonske uloge Ombudsmena kao centralne institucije za zaštitu od diskriminacije, koja je i statistički potvrđena činjenicom da je, npr., u 2011. godini zaprimljena oko 191 nova pritužba na diskriminaciju, dok se pred sudovima, prema procjenama, nalazi oko 20 slučajeva diskriminacije,¹⁷⁵ ovakvo bi rješenje značilo implicitno upućivanje na sudove kao primarni mehanizam zaštite, što se ne čini kao namjera zakonodavca.¹⁷⁶

Potrebno je voditi računa o ulozi Ombudsmena kao centralnog i, na neki način, primarnog mehanizma zaštite žrtava. S obzirom na to da su poznati primjeri u praksi u kojima Ombudsmen BiH utvrdi da je došlo do diskriminacije i u tom smislu formuliра preporuku, a da nižestepeni sud usvoji drugačije stanovište, oduzimanje mogućnosti žrtve da se obrati Ombudsmenu iz razloga što je pokrenula sudski postupak u praksi bi moglo predstavljati i *a priori* uklanjanje prostora za potencijalno pozitivan efekt postupka pred Ombudsmenom BiH na daljnji razvoj situacije. Ovo je posebno važno uzimajući u obzir činjenicu da se neke od pritužbi na pozitivan način riješe i u toku same faze istrage i kontaktiranja druge strane¹⁷⁷ i da ovaj postupak nekad može na brži i jednostavniji način doprinijeti zaštiti žrtve od diskriminacije od dugotrajnog, skupog i formalnog sudskog postupka. U tom kontekstu, dešava se i to da, “na neki način, kroz dogovor i neposredan razgovor i kontakt”, strane, “kada su suočene sa različitim zakonskim sankcijama i dugotrajnim i eventualno skupim postupcima, (...) nađu zajedničko rješenje koje je obostrano korisno”.¹⁷⁸ Mehanizam zaštite pred Ombudsmenom u tom smislu ima i, na neki način, sporedni efekt preliminarne ocjene i kategorizacije slučajeva diskriminacije, čime se i pravosuđe rasterećuje.

S druge strane, Ombudsmen ne ugrožava princip nezavisnosti sudstva. Predstavnik Institucije ombudsmena BiH¹⁷⁹, u vezi s ovim, ukazuje na Zakon o ombudsmanu, koji predviđa da se Ombudsmen “neće miješati u proces odlučivanja sudova”¹⁸⁰. On također ističe da, kao što je to slučaj u Srbiji, ni Ombudsmen BiH u slučaju pravosnažno okončanog postupka u principu nema nadležnost da

¹⁷⁵ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

¹⁷⁶ Kada je riječ o Srbiji, i sama činjenica da Povjerenik ima jasno predviđenu aktivnu legitimaciju za zastupanje pojedinaca u postupcima sudske zaštite čini opravdanim onemogućavanje njegovog postupanja u slučaju kada je postupak već pokrenut, što, opet, u Bosni i Hercegovini nije slučaj.

¹⁷⁷ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

¹⁷⁸ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

¹⁷⁹ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012, kao i telefonski razgovor, 8. maj 2012.

¹⁸⁰ “Zakon o ombudsmanu”, član 4, stav 2.

drugačije odluči, nego mu ostaje samo mogućnost utjecanja npr. na proces izvršenja neke sudske odluke. S druge strane, postupanje po žalbi podnesenoj Ombudsmenu BiH za vrijeme trajanja sudskog postupka, “opet ne znači da će se Institucija miješati u rad sudova niti da će prejudicirati rješenje suda. Može se desiti da za neke aspekte zaštite prava Ombudsman donese preporuku da se neko ponašanje ispravi dok se sudski postupak ne okonča (...), a može se i dopisom urgirati ili preporukom ili kontaktom sa odgovornim organom i uticati na njega da se promijeni postupanje”.

Iako bosanskohercegovački model zaštite od diskriminacije, kako je već objašnjeno, ima i svojih nezanemarivih prednosti, treba istaći da suviše kratak subjektivni rok za ostvarivanje sudske zaštite od diskriminacije može negativno utjecati na korištenje mehanizma zaštite od diskriminacije pred Ombudsmenom. Polazeći od cilja osiguranja što kvalitetnije zaštite pojedinaca od diskriminacije, postojeći vremenski okvir za obraćanje Ombudsmenu, kao i mogućnost paralelnog korištenja ovog i sudskog mehanizma zaštite, čine se adekvatnim. Istovremeno, međutim, postavljanjem suviše kratkog subjektivnog roka za pokretanje sudskog postupka antidiskriminacijske zaštite ne osigurava se komplementarnost korištenja ova dva mehanizma zaštite, čime se potencijalno ugrožava zakonska uloga Ombudsmena BiH kao centralne institucije za zaštitu od diskriminacije. Naime, subjektivni rok od tri mjeseca može biti protumačen kao implicitna inicijativa za žrtve da se obrate sudovima, ne gubeći vrijeme obraćanjem Ombudsmenu.¹⁸¹ Ovo je naročito relevantno ako se uzme u obzir poražavajuća statistika u domenu ispunjavanja preporuka Ombudsmena u predmetima koji se tiču diskriminacije.

4.4.3. Uloga Ombudsmena u sudskom postupku

U komparativnoj praksi poznati su različiti načini učešća tijela za zaštitu jednakosti u sudskim postupcima: zastupanje pojedinaca, pokretanje postupka u sopstveno ime i interveniranje u tekućem postupku.

4.4.3.1. Pokretanje parničnog postupka za zaštitu od diskriminacije – zakonska nejasnoća ili zanemarena mogućnost?

Ombudsman može inicirati prekršajni i krivični postupak. Kao što je već navedeno, u skladu sa odredbama ZZD-a, Ombudsman može inicirati pokretanje prekršajnog postupka za zaštitu od diskriminacije, uključujući i situaciju u kojoj izostane saradnja s ovom institucijom. Pored toga, može podnijeti krivičnu prijavu u skladu sa općim pravilima krivičnog postupka. Ali, kako se često ističe, Ombudsman BiH ne može pokrenuti parnični postupak u cilju zaštite lica od diskriminacije.

¹⁸¹ Tako i predstavnica OSCE-a u BiH ističe da upravo zbog kratkih rokova službenici Ombudsmena BiH, često i po automatizmu, upućuju žrtve na sudsku zaštitu. Lori Mann, lični intervju, 12. mart 2012.

Na prvi pogled, međutim, Zakon ostavlja otvorenom i mogućnost pokretanja parničnog postupka za zaštitu od diskriminacije. Član 4, stav 2, Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, naime, 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”.¹⁸² Pored toga, i ZZD ne bi trebao predstavljati prepreku s obzirom na to da u članu 17 daje aktivnu legitimaciju za vođenje parničnih postupaka za zaštitu od diskriminacije, između ostalog, i tijelima i ustanovama koje se “u okviru svoje djelatnosti bave zaštitom od diskriminacije određene grupe lica”.

Unatoč ovoj zakonskoj otvorenosti za aktivno djelovanje Ombudsmena i u pravcu pokretanja sudskog postupka, dominira interpretacija i stav prema kojem Institucija ombudsmena BiH nema nadležnost za pokretanje parničnih postupaka. Tako i predstavnik ove institucije izražava mišljenje prema kojem bi korištenje mogućnosti pokretanja sudskog postupka zaštite od diskriminacije Instituciju ombudsmena BiH “odvuklo od primarne funkcije – preventivnog mehanizma zaštite ljudskih prava putem preporuka organima javne vlasti, prvenstveno na koji način da podignu standard zaštite”. U tom smislu, kako ističe, bolje je da to nastave raditi advokati, organizacije i tijela koja su već ovlaštena za to, a da se Ombudsmen ograniči na ukazivanje na mogućnost te zaštite, kao i na monitoring suđenja, odnosno, na analizu informacija prikupljenih sa suđenja i prenošenje zapažanja nadležnim institucijama u cilju poboljšanja provedbe Zakona.¹⁸³

I u komparativnoj perspektivi postavlja se pitanje koordinacije i maksimiziranja efikasnosti ova dva mehanizma zaštite od diskriminacije. Stoga je, npr., u Srbiji Povjereniku za zaštitu ravnopravnosti omogućeno da pokrene parnični postupak za zaštitu od diskriminacije.¹⁸⁴ Neka druga specijalizirana tijela također imaju mogućnost podizanja tužbi u cilju zaštite žrtava. U Mađarskoj ovakva tijela mogu pokrenuti *actio popularis*, odnosno tužbe u javnom interesu, u cilju zaštite prava pojedinca ili grupe pojedinaca čija su prava povrijeđena. Isto tako, u Belgiji, državno tijelo za zaštitu od diskriminacije može zastupati interese konkretne žrtve – bilo pravnog bilo fizičkog lica – uz njenu prethodnu saglasnost.¹⁸⁵

Komparativna analiza pokazuje da u značajnom broju država nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava ili zaštitu jednakosti imaju mogućnost pokretanja sudskog postupka za zaštitu od diskriminacije. Ipak, njeno korištenje u praksi varira. Prema anketi Equineta, od ukupno 25 ispitanih tijela, 17 tijela iz 14 država Evropske unije može zastupati pojedince u sudskim postupcima za zaštitu od

¹⁸² Ovdje se, uzimajući u obzir opći fokus zaštite koji je ograničen na javna tijela u Bosni i Hercegovini, čini da se misli na postupke u koje bi bila uključena ova tijela, a ne na postupke između privatnih lica, na koje se zaštita Ombudsmena proteže samo u oblasti diskriminacije.

¹⁸³ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

¹⁸⁴ Pučki pravobranitelj u Hrvatskoj, s druge strane, ima ulogu samo u postupku mirenja.

¹⁸⁵ Chopin, I. and Uyen Do, Th., *Developing Anti-Discrimination Law*, str. 86.

diskriminacije.¹⁸⁶ Statistike za 2008. i 2009. godinu, međutim, pokazuju da skoro polovina ovih tijela uopće nije koristila ovu mogućnost.¹⁸⁷ Kao glavne uzroke za ovakvu situaciju tijela navode nedostatke državnog finansiranja ili kadrovskih resursa,¹⁸⁸ pri čemu se posebno ističe odvrćajući efekt mogućnosti dosuđivanja troškova postupka na račun ovih tijela, npr. u Austriji, Belgiji, Finskoj i na Malti. Neka tijela među ove uzroke ubrajaju i procesna pravila, koja ograničavaju mogućnost njihovog parničanja samo na neke specifične situacije.¹⁸⁹

Ekspertiza Institucije ombudsmena svakako bi mogla biti faktor uspjeha u sudskom rješavanju najtežih oblika diskriminacije. Naravno, nije realno očekivati, niti bi bilo svrsishodno, da se Ombudsmen pretvori u stalnog zastupnika žrtava diskriminacije u sudskom postupku. No, ako postoje dovoljno snažni razlozi da se u konkretnom slučaju iskoristi i ta mogućnost, npr. iz razloga što pojedinačan slučaj ukazuje na posebno grube oblike diskriminacije ili značajan strukturalni problem koji iziskuje rješavanje, Ombudsmen bi korištenjem te opcije, koja je, kako smo naveli, i u komparativnoj perspektivi prije pravilo nego izuzetak, svojom ekspertizom i aktivnim djelovanjem mogao utjecati na posebno neprihvatljive društvene pojave, ostvarujući efekt i na pojedinca i na društvo. Ilustrativni primjeri takvih strukturalnih problema u Bosni i Hercegovini su segregacija, odnosno diskriminacija na osnovu invaliditeta u oblasti obrazovanja. U tim je slučajevima nevladina organizacija poduzela aktivnost koja bi se, zapravo, mogla očekivati od Institucije ombudsmena.¹⁹⁰ Na kraju krajeva, i iz upotrijebljene zakonske formulacije čini se da je namjera zakonodavca bila da Ombudsmenu BiH omogući, u slučajevima u kojima to smatra neophodnim pri obavljanju svojih dužnosti, ostvarivanje potencijalno značajne uloge pokretanja sudskih postupaka u slučajevima diskriminacije.

¹⁸⁶ Najčešće je riječ o zastupanju pred sudom (15 tijela, npr. u Belgiji, Britaniji, Bugarskoj, Danskoj, Mađarskoj, Slovačkoj, Švedskoj, Finskoj, Rumuniji) ili istovremeno i pred tribunalom (10, u Belgiji, Britaniji, Finskoj, Malti, Švedskoj, Irskoj, Sjevernoj Irskoj, Rumuniji), u slučaju Danske pred kvazisudskim tijelom, koje usvaja pravno obavezujuće odluke, a u slučaju Austrije pred komisijom koja izdaje neobavezujuće izjave. Equinet and B. D. Jacobsen, *Influencing the law*, str. 13.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Tako je, npr., u Austriji, Belgiji ili Slovačkoj. Ibid.

¹⁸⁹ Tako, npr., u Austriji, kada nadležna komisija u postupku koji je pokrenuo ombudsmen za jednaki tretman donese odluku s kojom se on ne slaže ili kada se odluka komisije da se radi o diskriminaciji, čije zaustavljanje naloži, ne poštuje. Equinet and B. D. Jacobsen, *Influencing the law*, str. 14. Vidi i Milieu, *Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law: Synthesis Report* (Brussels: Milieu, 2011), str. 21.

¹⁹⁰ Oba su primjera preuzeta iz dosadašnje sudske prakse nastale strateškim parničanjem NVO "Vaša prava". Prvi problem se tiče etničke segregacije djece u školama na području Hercegovačko-neretvanskoga kantona, dok se drugi problem odnosi na oko 165 djece s posebnim potrebama na području Mostara. Emina Trhulj, "Različitost u klupama – (nedostižni) ideal?" i Redakcija portala diskriminacija.ba, "Prva sudska presuda u BiH protiv 'Dvije škole pod jednim krovom' etnička diskriminacija je diskriminatorna!"

4.4.3.2. Pokretanje postupka u strateškim predmetima

Pored opcije zastupanja konkretnih pojedinaca, drugi mogući način učešća ovih institucija u sudskim postupcima jeste njihovo pokretanje u vlastito ime, u pravilu radi zaštite javnog interesa. Do ovoga bi moglo doći ukoliko ne bi bila identificirana konkretna žrtva, nego bi se radilo o postojanju nekog propisa ili odredbe s naizgled diskriminatornim elementima ili konkursa za posao s takvim efektom, u vezi s kojim niko nije podnio pritužbu. Druga zamisliva situacija bila bi saznanje Ombudsmena da je došlo do diskriminacije, pri čemu žrtve pokazuju strah od podnošenja pritužbi i/ili pokretanja sudskih postupaka zbog mogućih negativnih posljedica po njih.¹⁹¹ U komparativnoj perspektivi, 17 od 25 ispitanih tijela iz ukupno 16 evropskih država¹⁹² navelo je da ima ovu mogućnost, šest tijela tu mogućnost nema¹⁹³, a dva na to pitanje nisu mogla odgovoriti ni potvrdno ni odrično.¹⁹⁴

Međutim, u komparativnoj praksi se potencijal ove opcije također ne koristi često. Tako je samo šest od ovih 17 tijela u državama Evropske unije, dakle manje od polovine, u 2009. godini iskoristilo ovu ovlast (u ukupno 40 predmeta).¹⁹⁵ U Belgiji je 2011. godine Centar za jednake mogućnosti pokrenuo parnični postupak u 5 slučajeva, što je 1–2% od ukupnog broja ovakvih predmeta.¹⁹⁶ I u Komisiji provincije Ontario (Kanada), koja ima mogućnost podnošenja sistemskih pritužbi Tribunalu za ljudska prava, ova opcija je 2009–2010. godine korištena samo jednom, slično kao i u drugim kanadskim komisijama, i to, kako se ističe, prvenstveno zbog nedostatka resursa za ovu dodatnu aktivnost.¹⁹⁷ U većini država postoje slične prepreke: nedostatak finansijskih i kadrovskih resursa, ograničenost na slučajeve u kojima neka žrtva da svoj pristanak (npr. Austrija, Belgija, Češka, Švedska) ili na slučajeve u kojima se zakonodavstvo smatra neustavnim (Mađarska), odnosno problem informiranja i dolaska do saznanja da postoje zakoni ili politike s diskriminatornim efektom (V. Britanija).¹⁹⁸

¹⁹¹ Equinet and B. D. Jacobsen, *Influencing the law*, str. 16.

¹⁹² Među njima Austrija, Bugarska, Belgija, Finska, Malta, Hrvatska, Češka, Francuska, Holandija, Britanija, Irska, Sjeverna Irska, Švedska, Mađarska, Rumunija, Slovačka. Ibid., str. 16, fn. 40.

¹⁹³ Naprimjer Njemačka i Norveška. Ibid., str. 16, fn. 41.

¹⁹⁴ Ibid., str. 16.

¹⁹⁵ Ibid., str. 16.

¹⁹⁶ Equinet, *Providing Independent Assistance*, str. 25.

¹⁹⁷ Heather MacNaughton, "Lessons Learned: the BC Direct Access Human Rights Tribunal".

¹⁹⁸ Equinet and B. D. Jacobsen, *Influencing the law*, str. 17. Nekada, međutim, postoje i pozitivni primjeri u kojima jednostavno nema potrebe da se ovakvo pitanje rješava na sudu. Tako su, npr., nadležna tijela u Britaniji i Sjevernoj Irskoj u 2008. i 2009. godini, tamo gdje su uočili potencijalno diskriminatorno ponašanje, poslodavcu ili pružaocu usluga dali savjet koji su oni poslušali rješavajući problem bez potrebe za pokretanjem sudskih postupaka. Ibid., str. 18.

Pri tome, nedostatak resursa se obično kompenzira strateškim pristupom, što bi svakako mogla biti opcija i u Bosni i Hercegovini. U skladu s prethodno citiranim odredbama Zakona o ombudsmanu i ZZD-a, i ova druga značajna opcija pokretanja postupka u vlastito ime, odnosno u cilju zaštite javnog interesa, čini se prihvatljivom u Bosni i Hercegovini. U odgovoru na činjenicu da vođenje ovih postupaka zahtijeva kako novac tako i vrijeme, i institucije za zaštitu ravnopravnosti u nekim drugim državama, kao npr. u Belgiji, Britaniji i Irskoj, opredijelile su se za strateški pristup.¹⁹⁹ One tako imaju ustanovljene interne kriterije, na osnovu kojih biraju strateški bitne slučajeve za koje iniciraju sudski postupak – npr. slučajeve putem kojih se može testirati primjena nekog postojećeg pravila, pojasniti praktična primjena određenih standarda, iznijeti pred sud pojedine diskriminatorne prakse ili kojima se može kreirati važan precedent.²⁰⁰ Takav bi pristup i u Bosni i Hercegovini, kako u slučaju učešća u postupku u vlastito ime tako i na strani pojedinca, bio posebno poželjan, jer bi, pored sporednog efekta uštede novca i vremena, Ombudsmenu omogućio strateško djelovanje u cilju eliminacije raširenih ili težih diskriminatornih praksi i pojava strukturalne diskriminacije, koje utječu na različite grupe lica.

4.4.3.3. Uloga Ombudsmana u započetom parničnom postupku za zaštitu od diskriminacije

Treći mogući vid učešća u postupcima za zaštitu od diskriminacije jeste intervencija u tekućem sudskom postupku. Prema komparativnim podacima, 13²⁰¹ od 25 ispitanih tijela u zemljama Evropske unije navela su da imaju ovu mogućnost. Ipak, samo su je tri tijela zaista i koristila u 2008. i 2009. godini.²⁰² Uzroci tome su, ponovo, finansijske prirode – troškovi učešća u postupku, nedostatak drugih resursa, ali i nevoljnost sudova da dopuste takve intervencije, kao npr. u Hrvatskoj i Bugarskoj.²⁰³ Što se tiče posljednjeg faktora, svakako je bitno imati u vidu da se on u nekim zemljama vjerovatno može dovesti u vezu sa nedostatkom pravne tradicije dopuštanja takvih intervencija. Međutim, u tom je smislu inspirativan

¹⁹⁹ Za više informacija vidi Equinet, *Providing Independent Assistance*, str. 23 i 40.

²⁰⁰ Primjeri za to su tijela za zaštitu jednakosti u Britaniji, Irskoj i Sjevernoj Irskoj. I Švedska je 2010. radila na politici strateškog parničenja. Equinet and B. D. Jacobsen, *Influencing the law*, str. 14. Za konkretne opise strateških pristupa u Belgiji, Irskoj i Sjevernoj Irskoj vidi Equinet, *Providing Independent Assistance*, str. 23–27.

²⁰¹ U Britaniji, Irskoj, Sjevernoj Irskoj, Bugarskoj, Češkoj, Hrvatskoj, Danskoj, Mađarskoj, Malti, Norveškoj, Francuskoj, Slovačkoj, Italiji. Nasuprot tome, države u kojima to nije moguće su npr. Belgija, Finska, Luksemburg, Švedska, Holandija i Rumunija. Equinet and B. D. Jacobsen, *Influencing the law*, str. 19, fn. 55–56.

²⁰² Britanija je pri tome jedino tijelo koje ovu mogućnost uveliko koristi (navedene 32 intervencije), što se dovodi u vezu sa, generalno gledajući, jakom tradicijom korištenja intervencija u anglosaksonskim pravnim kulturama. Ibid., str. 19.

²⁰³ Ibid., str. 20.

primjer jedne takve zemlje – Mađarske, u kojoj je, uprkos tome, Ombudsmen na uspješan način uspio intervenirati u sudskom postupku tvrdeći da je asistiranje sudovima u tumačenju antidiskriminacijskog zakonodavstva prirodni dio uloge tijela za zaštitu jednakosti.²⁰⁴

Poseban vid zamislivog učešća u postupku jeste učešće u ulozi “prijatelja suda” (*amicus curiae*). Riječ je o praksi kada treće lice koje nije strana u postupku u njemu uzme učešće radi pojašnjenja nekog pravnog pitanja koje inače ne bi bilo ili ne bi bilo dovoljno kvalitetno razmatrano. Ovo je najčešće slučaj kada se sudu podnose informacija ili tumačenje u pisanoj formi²⁰⁵. Tako je, npr., u Irskoj, u kojoj je *amicus curiae* relativno nepoznat i nov, u dva slučaja (koja se tiču smještaja *traveller* zajednice) Irskom tijelu za zaštitu jednakosti dozvoljeno da se u postupku pojavi kao *amicus curiae*.²⁰⁶ U Rumuniji je predviđeno zanimljivo rješenje – njihovo tijelo za zaštitu jednakosti nema pravo intervenirati u postupku, ali antidiskriminacijsko zakonodavstvo predviđa da će ono u svim slučajevima biti saslušano (*summoned*), čime mu se *de facto* dodjeljuje uloga neke vrste obaveznog sudskog vještaka u ovoj vrsti parničenja.²⁰⁷ S druge strane, npr. u Francuskoj, pored mogućnosti tijela zaduženog za borbu protiv diskriminacije²⁰⁸ da samo zahtijeva da mu se, kako u parničnim tako i u upravnim i krivičnim postupcima, dâ mogućnost da iznese svoja opažanja, ono ima i ulogu pravnog savjetnika (*auxiliaire de justice*). To praktično znači da ga sami sudovi (parnični, krivični ili upravni) bilo po službenoj dužnosti bilo na zahtjev stranaka, mogu pozvati da im, u antidiskriminacijskim postupcima koje trenutno vode, predoči svoja opažanja.²⁰⁹ U ovom slučaju, tijelo se pojavljuje isključivo u ulozi zastupnika javnog interesa – borbe protiv diskriminacije i zaštite jednakosti.²¹⁰

ZZD ostavlja mogućnost Ombudsmenu da kao treće lice učestvuje u postupku zaštite od diskriminacije na strani potencijalnih žrtava diskriminacije. Član 16 pri tome ovakav vid učešća uslovljava pristankom žrtava, te predviđa da, bez obzira na ishod spora, treće lice samo snosi troškove svog učešća. Prema iskustvu drugih zemalja, upravo je mogućnost snošenja dodatnih troškova u uslovima hroničnog nedostatka resursa destimulativna za ova tijela. Takođe, u bosanskohercegovačkom kontekstu ova je odredba nedorečena po pitanju da li bi Ombudsmen ovu mogućnost imao i u slučaju da je već usvojio preporuku koja

²⁰⁴ Ibid., str. 20–21.

²⁰⁵ Farkas, *How to Present a Discrimination Claim*, str. 71.

²⁰⁶ Ibid., str. 71.

²⁰⁷ Ibid., str. 70.

²⁰⁸ Vrhovno tijelo za borbu protiv diskriminacije (HALDE), koje više ne postoji, i sadašnja Institucija pravobranitelja (Défenseur des droits).

²⁰⁹ Loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, čl. 13 (izmijenjen Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances).

²¹⁰ Cour de Cassation, Chambre sociale, presuda br. 08-40.628, 2. juni 2010.

nije provedena. S obzirom na to da ne predviđa ograničenje ove vrste, može se pretpostaviti da je to moguće.²¹¹

Kako pokazuju dosadašnja iskustva, opcije učešća Ombudsmena u tekućem postupku u bosanskohercegovačkoj praksi još se ne koriste, što svakako predstavlja propust. Do sada nije bilo sudskih postupaka u kojima je Ombudsmen učestvovao u vidu umješača na strani tužitelja, što se prvenstveno pojašnjava činjenicom da institucija do sada nije zaprimila odgovarajući zahtjev u tom smislu.²¹² Kada je riječ o situaciji zamislivoj u skladu sa komparativnim iskustvima – da sudovi zatraže mišljenje Ombudsmena u vezi sa određenim pitanjem – to se do sada nije desilo. Takvo što bi svakako bilo korisno jer Odjel za eliminaciju diskriminacije već ima značajno iskustvo u obavljanju te savjetodavne uloge, koju je ostvario pred nekim drugim javnim tijelima (načelnik općine, sindikati i sl.), u smislu davanja mišljenja, odnosno zauzimanja pravnog stava o tome da li određena situacija predstavlja diskriminaciju – zasnovano na praksi Evropskog suda za ljudska prava, tumačenju nekih međunarodnih konvencija koje sudovi možda ne primjenjuju u svom radu i praksi same Institucije ombudsmena.²¹³ Važno je, međutim, imati u vidu prethodno opisana komparativna iskustva, koja ukazuju na činjenicu da je za puno ostvarivanje potencijala savjetodavne uloge tijela za zaštitu jednakosti u strateški bitnim slučajevima često potrebna njihova vlastita inicijativa i nametanje kao relevantnog faktora, pogotovo u uslovima u kojima je preuzimanje takve uloge u domaćem pravosudnom sistemu relativno nepoznato.²¹⁴

Osiguranje adekvatnih resursa u kombinaciji sa strateškim pristupom jeste ključ uspjeha svakog od moguća tri vida učešća Ombudsmena u parničnim postupcima antidiskriminacijske zaštite. Zbog toga je i u Bosni i Hercegovini prilikom razmatranja korištenja aktivne legitimacije u parničnim postupcima za Ombudsmena BiH, odnosno mogućnosti učešća u postupku u ulozi trećeg lica, potrebno voditi računa o važnoj preporuci da se tijelima za zaštitu jednakosti moraju osigurati adekvatni resursi da bi ona uopće bila u mogućnosti koristiti opisane ovlasti.²¹⁵ Pored toga, i sama tijela se ohrabruju da u cilju efektivnog korištenja njima dostupnih resursa koriste metod strateškog parničenja, odnosno da se fokusiraju na najvažnije slučajeve, u kojima se može testirati ili pojasniti pravo ili uspostaviti precedent²¹⁶.

²¹¹ Ovo je i logično objašnjivo činjenicom da u nekim situacijama nije dovoljno samo koristiti preporuku kao dokaz, nego je potrebno dodatno pojašnjenje i komentari Ombudsmena, naprimjer iz razloga što je neko upravno tijelo ili drugo lice izričito odbilo poštovati njegovu preporuku ili je došlo do daljnjeg razvoja događaja koji ukazuje na nove elemente diskriminacije ili elemente koji dovode do promjene mišljenja Ombudsmena o datoj situaciji.

²¹² Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

²¹³ Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

²¹⁴ Vidjeti na početku odjeljka (4.4.3.3) izloženi primjer Mađarske i Irske.

²¹⁵ Equinet and B. D. Jacobsen, *Influencing the law*, str. 32.

²¹⁶ Ibid., str. 32.

5.

Zaključna razmatranja

Iako zakonski okvir pruža kvalitetnu platformu za značajnu ulogu Ombudsmena BiH u borbi protiv diskriminacije, brojni problemi s kojima se ova institucija suočava u radu u praksi umanjuju potencijal njenog široko postavljenog zakonskog mandata. U tom smislu, u ovom istraživanju nastojali smo identificirati temeljne probleme na koje je potrebno obratiti pažnju u narednom periodu.

Tijela za zaštitu jednakosti mogu biti efikasno sredstvo zaštite pojedinca od diskriminacije – specijalizirana su i dostupna. Poredeći ih sa sudskom zaštitom, ona mogu biti jednostavniji, brži i efikasniji način za ostvarivanje zaštite od diskriminacije. Ova tijela vremenom razvijaju posebnu ekspertizu i iskustvo, te mogu ostvariti bitan utjecaj na pravo i njegovu primjenu. Da bi i Institucija ombudsmena BiH, kojoj je dodijeljena uloga centralne institucije za zaštitu od diskriminacije, mogla postati istinski katalizator društvenih promjena u ovoj oblasti, potrebno je, međutim, osigurati uslove za njeno nesmetano, nezavisno i efektivno djelovanje – prije svega, za njeno finansijsko i kadrovsko opremanje.

Ombudsmen BiH u velikoj mjeri dijeli probleme institucija za zaštitu jednakosti u drugim zemljama, prije svega kada je riječ o ograničenim resursima i nerazumijevanju vlasti koje odobravaju budžet, što je ilustrirano činjenicom da još uvijek nije usvojena Zakonom predviđena posebna budžetska stavka neophodna za funkcioniranje Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije. To se direktno odražava na obavljanje svih njegovih nadležnosti: između ostalog, na brzinu rješavanja žalbi, prisustvo na terenu, organiziranje aktivnosti podizanja svijesti javnosti, provođenje raznih vrsta istraživanja i normativno-pravnih analiza, te na preuzimanje aktivnije uloge u iniciranju i učešću u raznim vrstama sudskih postupaka.

No, neki od problema tiču se procedura, procesa i uslova u kojima Institucija ombudsmena vrši svoju funkciju. S jedne strane, u uslovima nedovoljno razvijene kulture vladavine prava, njenim preporukama ne pridaje se uvijek dužna pažnja, pri čemu izostaje neophodna podrška drugih ključnih aktera, prvenstveno parlamenta, u unapređenju provođenja nerealiziranih preporuka. Na taj način, izostaje i podrška jačanju reputacije i autoriteta ove institucije.

Nadalje, pored zakonskih nejasnoća u pogledu njene uloge po pojedinim pitanjima, kao što je, npr., medijacija i pokretanje parničnih postupaka zaštite od diskriminacije, identificirali smo postojanje zakonski jasnih ovlasti i novih instituta čiji se potencijal do sada nedovoljno koristio. Primjere predstavljaju prekršajni postupak zaštite od diskriminacije, promoviranje brojnih inovacija koje Zakon

nudi, kao što je proširenje nadležnosti Institucije ombudsmena BiH na postupanje po žalbama vezanim za privatni sektor, ili zabrana viktimizacije.

Iako je jasno da na većinu ovih pitanja direktan utjecaj ima obim resursa koji stoje na raspolaganju Instituciji ombudsmena BiH, te da se mora uzeti u obzir činjenica da je uloga Ombudsmena u ovoj važnoj oblasti relativno novoga karaktera, smatramo da je upravo aktuelni trenutak optimalan za reviziju postojećih praksi i utvrđivanje, u svjetlu najboljih komparativnih iskustava, strateških koraka potrebnih za optimizaciju efikasnosti ovog ključnog mehanizma za zaštitu pojedinaca od diskriminacije u Bosni i Hercegovini.

6.

Preporuke

Status Institucije ombudsmena BiH

1. Potrebno je precizirati značenje, sadržaj i praktične zahtjeve i implikacije statusa Ombudsmena BiH kao centralne institucije za zaštitu od diskriminacije.

Budžetska i strukturalna pitanja

2. Neophodno je osigurati finansijske resurse potrebne za efikasno ispunjenje mandata centralne institucije za zaštitu od diskriminacije koji je Ombudsmenu povjerio ZZD. U tom smislu, i ECRI u svom posljednjem izvještaju o Bosni i Hercegovini²¹⁷ preporučuje da “vlasti osiguraju dostupnost dovoljnih finansijskih i ljudskih resursa Ombudsmenu za ljudska prava kako bi ova institucija efikasno izvršavala svoje zadatke koji su joj dodijeljeni u području borbe protiv rasne diskriminacije”. Dakle, apsolutno je prioritetno ispunjenje zakonske obaveze državnih vlasti Bosne i Hercegovine iz člana 7 stav 5 ZZD-a o uvrštavanju posebne stavke u budžetu neophodne za funkcioniranje Odjela za borbu protiv diskriminacije. Daljnja mogućnost jačanja ovog odjela jeste, po ugledu na Hrvatsku, osiguranje dodatnih sredstva iz nekog od dostupnih programa pomoći Evropske unije koji bi bio ciljano usmjeren na jačanje efikasnosti zaštite od diskriminacije.

3. Izrada optimalnog budžetskog okvira Ombudsmena BiH zahtijeva realnu procjenu raznovrsnih faktora. Pri utvrđivanju optimalnog budžeta i kadrovskih kapaciteta ove institucije, kako to pokazuju relevantni međunarodni standardi,²¹⁸ naročito treba imati u vidu populaciju konkretne države, te broj prijavljenih i procijenjenih slučajeva diskriminacije. Pritom, treba istaći da statistika sama po sebi, barem u kontekstu Bosne i Hercegovine, nije jedino mjerodavna za utvrđivanje optimalnih kapaciteta Institucije ombudsmena BiH u kontekstu ispunjavanja njene uloge centralnog tijela za zaštitu od diskriminacije. Naime, na osnovu dosadašnjeg iskustva, upravo s povećanjem institucionalnih kapaciteta same

²¹⁷ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Second Report on Bosnia and Herzegovina, (Strasbourg: ECRI, 8. februar 2011), CRI(2011)2, tačka 41.

²¹⁸ Vidjeti odjeljak 2 ovog izvještaja.

institucije, povećava se i broj pritužbi građana.²¹⁹ Stoga se, pored populacijskog faktora i statističkih podataka o dosadašnjim pritužbama, mora uzeti u obzir i očekivani broj priliva pritužbi, uslovljen kako većim prisustvom Institucije na terenu, tako i postepenim jačanjem svijesti pojedinaca o diskriminaciji i postojećim mehanizmima zaštite od nje.

4. Potrebno je osigurati proceduralne garancije da će zahtjevi Ombudsmena u pogledu budžeta biti na adekvatan način razmotreni pred Parlamentarnom skupštinom BiH, koja bi trebala imati poseban senzibilitet za provođenje zakonske odredbe koju je sama usvojila. U tom smislu, u skladu s preporukama Venecijanske komisije,²²⁰ potrebno je da taj prijedlog, u neizmijenjenom obliku, bude uključen u prijedlog državnog budžeta koji se podnosi Parlamentarnoj skupštini ili da se podnese i izvorni prijedlog Ombudsmena kako bi se on mogao uporediti sa reduciranim prijedlogom nadležnog organa vlasti – u našem slučaju Ministarstva finansija BiH. Druga opcija jeste da Institucija ombudsmena direktno podnese prijedlog budžeta nadležnoj skupštinskoj komisiji, poput rješenja usvojenog u Crnoj Gori. U tom bi slučaju, međutim, bilo neophodno osigurati implementaciju zahtjeva komisije bez dodatnih intervencija Ministarstva finansija.

5. Koristeći na optimalan način osigurana sredstva, potrebno je ojačati kadrovske kapacitete Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije. To podrazumijeva, po uzoru na Srbiju, ali i vodeći računa o populacijskom faktoru u Bosni i Hercegovini, formiranje tima od oko 15 uposlenika i reorganizaciju Odjela u smislu uspostavljanja posebnih sektora za rad na žalbama, istraživanje i izradu izvještaja i publikacija, te analizu normativno-pravnih pitanja. Među uposlenicima koji postupaju po pojedinačnim žalbama poželjna je podjela ovlasti po pojedinim, posebno bitnim ili zastupljenim diskriminacijskim osnovama, čime bi se dugoročno, uz minimalan trošak i njihovu kontinuiranu edukaciju, osigurao fokusiran razvoj ekspertize uposlenika za pojedine osnove i oblike diskriminacije.

Dostupnost Institucije ombudsmena BiH

6. Potrebno je osigurati pojačano prisustvo Ombudsmena na terenu, i to otvaranjem regionalnih ureda u Tuzli, najmnogoljudnijem kantonu u Federaciji BiH, ali i Trebinju i Bihaću.

²¹⁹ Tako je, npr., nakon uvođenja tzv. uredovnih dana Ombudsmena u Tuzli od novembra 2010. godine (koji podrazumijevaju boravak pravnika iz ureda u Brčkom u Tuzli dva dana tokom sedmice) zabilježeno značajno povećanje broja predmeta sa područja ovoga kantona. Predrag Raosavljević, lični intervju, 6. februar 2012.

²²⁰ Venice Commission, *Opinion on the possible reform*, tačka 28.

Na ovaj će se način, s jedne strane, ojačati dostupnost usluga Institucije ombudsmena pojedincima na cjelokupnoj teritoriji Bosne i Hercegovine, a, s druge strane, stvoriti uslovi za efikasnije provođenje ostalih bitnih aktivnosti – istraga, monitoringa postupaka i podizanja svijesti u oblasti borbe protiv diskriminacije.

7. U cilju osiguranja dostupnosti usluga savjetovanja svim građanima u Bosni i Hercegovini, potrebno je uvesti i reklamirati posebnu telefonsku liniju putem koje će se pružati savjeti pojedincima i/ili, u partnerstvu sa pouzdanim lokalnim institucijama i organizacijama, uspostaviti mreža “antidiskriminacijskih centara”, koji bi predstavljali prve kontakt tačke i pružaoce usluga savjetovanja za žrtve diskriminacije, uz odgovarajući trening i nadzor Ombudsmena.

Unapređenje postupka zaštite od diskriminacije

8. U slučaju da izostanu adekvatni odgovori druge strane, Ombudsmen BiH nedostatak odbrane te strane mora staviti na teret njoj²²¹ a ne žrtvi. Istovremeno, opća obaveza pružanja adekvatne pomoći podnosiocima žalbi, kao i provođenje istražnih radnji, trebaju doprinijeti efikasnoj identifikaciji *prima facie* slučaja diskriminacije.

9. Potrebno je uspostaviti model medijacije u prijavljenim slučajevima diskriminacije, bilo educiranjem osoblja Ombudsmena, kao što je to slučaj u Hrvatskoj, bilo formiranjem spiska medijatora specijaliziranih za oblast ljudskih prava/ zaštite od diskriminacije bilo njihovim educiranjem u tom smjeru, po ugledu na praksu u Srbiji.

Odnos postupka pred Ombudsmenom i sudske zaštite

10. Na proceduralnom planu, potrebno je odgovarajućim propisom predvidjeti obavezu pružanja posebnog, jasnog i detaljnog obrazloženja suda u slučaju odstupanja od preporuke Ombudsmena BiH. Ovim rješenjem, poznatim u komparativnoj praksi, postigla bi se bolja harmonizacija postupka pred Ombudsmenom i onog pred sudom.

11. Bazirajući se na postojećim zakonskim opcijama, Institucija ombudsmena BiH trebala bi preuzeti aktivniju ulogu u sudskom postupku. Lavina tužbi koje bi

²²¹ Vidi i Equinet, *Strategic Enforcement*, str. 21.

pokrenula ova institucija, i u skladu sa komparativnim iskustvima, ne može se očekivati, ali je značajno da i ekspertiza i iskustvo Ombudsmena budu iskorišteni u strateškim predmetima, koji se odnose, npr., na pojave strukturalne diskriminacije, utvrđivanje precedenata ili razjašnjenje pojedinih pravila antidiskriminacijskog zakonodavstva. Eventualne nedoumice u pogledu aktivne legitimacije Ombudsmena BiH u ovom smislu moguće je riješiti traženjem autentičnog tumačenja konkretnih odredaba Zakona o ombudsmanu BiH i ZZD-a BiH od zakonodavca.

12. Strateški pristup je neophodno zauzeti i u posebno bitnim slučajevima u kontekstu korištenja zakonske mogućnosti učešća u postupku na strani žrtve diskriminacije. Potrebno je dodatno razmotriti i uvođenje zakonske mogućnosti suda da traži savjetodavno mišljenje Ombudsmena u postupcima zaštite od diskriminacije. Ovo bi također mogle biti opcije koje bi potencijalno doprinosile koordiniranom djelovanju sudova i Ombudsmena. S obzirom na ekspertizu ovih tijela u odnosu na široko postavljen mandat sudova, ovo bi moglo biti od velike pomoći, uz uvažavanje nezavisnosti sudova, koji ipak na kraju sami odlučuju da li će tražiti/omogućiti mišljenje, te da li će ga na kraju uvažiti. Kao što to pokazuju komparativna iskustva, i sama Institucija ombudsmena treba preuzeti aktivnu ulogu u identificiranju ovakvih slučajeva i nudi svoju ekspertizu, nezavisno od izostanka zaprimljenih zahtjeva za njegovim učešćem. Pored slučajeva diskriminacije s kojima je Institucija ombudsmena upoznata kroz zaprimljene žalbe, i postupaka u kojima vrši monitoring, u identificiranju strateški bitnih slučajeva važno je ostvariti saradnju s relevantnim organizacijama civilnog društva.

13. Potrebno je eliminirati suviše kratak subjektivni rok od tri mjeseca za ostvarivanje sudske zaštite od diskriminacije. Na ovaj bi se način osigurala veća komplementarnost postupka antidiskriminacijske zaštite pred Ombudsmenom i sudovima u Bosni i Hercegovini, te bi se ostavio otvoren prostor za primarno korištenje opcije zaštite pred Ombudsmenom, a potom, po potrebi, i pred nadležnim sudom. U međuvremenu, sve dok do predloženih izmjena ne dođe, potrebno je posebnu pažnju posvetiti pitanju informiranja javnosti, a posebno marginaliziranih grupa, o nesuspensivnom djelovanju obraćanja Instituciji ombudsmena.

Mehanizmi za poboljšanje realizacije preporuka Institucije ombudsmena BiH u domenu diskriminacije

14. U okviru godišnjeg, te posebno specijalnog izvještaja o diskriminaciji, potrebno je da Institucija ombudsmena fokusirano skrene pažnju na slučajeve produžene diskriminacije neprovođenjem preporuka Ombudsmena. Neophodno je poseban odjeljak posvetiti slučajevima neopravdane realizacije preporuka

Ombudsmena, uz spominjanje naziva odgovornih organa vlasti i/ili službenika. Na ovaj bi se način osiguralo adekvatno skretanje pažnje kako na društveno negativne pojave diskriminacije tako i na organe vlasti u okviru kojih se ona provodi, čime bi se osigurao javni pritisak za njenu eliminaciju.

15. U okviru parlamenata potrebno je osigurati standardizaciju i institucionalizaciju mehanizama nadgledanja primjene nerealiziranih preporuka Ombudsmena koji se odnose na javna tijela, kao i uključiti organizacije civilnog društva i medije u ovaj proces nadgledanja²²². Na taj bi način fokusirana prezentacija negativnih primjera u izvještajima bila praćena adekvatnom komplementarnom podrškom parlamenata, u smislu traženja informacija od organa vlasti o utvrđenim pojavama diskriminacije/neprovođenja preporuka, u smislu upućivanja preporuka tim organima od samog parlamenta, kao i u smislu osiguranja normativnih izmjena, koje bi mogle eliminirati neke oblike diskriminacije. U tom smislu, bolja podrška parlamenata može biti bitan komplementarni faktor uspješne eliminacije pojava diskriminacije, kao i poštivanja preporuka Ombudsmena.

16. Neophodno je iskoristiti puni potencijal zakonske opcije iniciranja i učešća u prekršajnim postupcima zaštite od diskriminacije, te na strateški način širiti informacije o njihovom eventualno pozitivnom ishodu. Ovo je bitno osigurati u svim slučajevima viktimizacije lica, sve dok potencijalni viktimizatori ne shvate opasnosti koje im takvo postupanje donosi, a viktimizirana lica ne steknu zaštitu i povjerenje u zaštitu koju im Zakon u vezi s tim pruža. Ako imamo u vidu statistiku po kategorijama neispunjenih preporuka, prekršajnu odgovornost treba češće koristiti i u slučajevima diskriminacije koja je nastavljena uprkos usvojenoj preporuci. U takvoj vizuri, ne postoji nikakva suštinska razlika između neispunjenja preporuke, izostanka odgovora na nju ili loših argumenata kojima se nastoji opravdati njeno neispunjenje. Pretpostavljamo da je zakonodavac ovu opciju i predvidio imajući u vidu naročit značaj borbe protiv diskriminacije, te potencijalno negativnu statistiku u ispunjavanju preporuka u toj oblasti. U svim takvim situacijama, Institucija ombudsmena bi trebala postupati jednako.

17. U strateškim slučajevima također je potrebno inicirati prekršajne postupke zaštite od diskriminacije, bez obzira na to da li je Ombudsmen prethodno donio preporuku ili ne.

²²² U tom smislu vidi Zaključke i preporuke sa Međunarodne konferencije "Saradnja parlamenata i nezavisnih regulatornih tijela u Jugoistočnoj Evropi", održane 3–4. aprila 2012. u Domu Narodne skupštine Republike Srbije.

Promotivne aktivnosti

18. Potrebno je posebnu pažnju posvetiti promoviranju inovacija ZDD-a, s fokusom na mogućnost zaštite od diskriminacije i u privatnom sektoru, pravila o prebacivanju tereta dokazivanja, zabranu viktimizacije i prekršajnu odgovornost predviđene ZZD-om. To može imati dvostruki pozitivan efekt – ohrabrivanje žrtava na podnošenje žalbi i odvrćanje potencijalnih prekršitelja od nedozvoljenih radnji. Pored educiranja opće javnosti, posebno je bitno od samog početka informirati svako lice koje je označeno kao potencijalni diskriminator o zabrani viktimizacije lica koja učestvuju u postupku i sankcijama koje mogu uslijediti u slučaju njenog nepoštivanja. S druge strane, blagovremeno pojašnjenje pravila o prebacivanju tereta dokazivanja u pravilu će stvoriti podsticaj za pružanje odgovora i saradnju s Ombudsmenom u cilju adekvatne odbrane.

19. Institucija ombudsmena BiH naročito bi trebala voditi računa o korištenju svoje ekspertize u oblasti zaštite od diskriminacije u vidu pojašnjenja i razvijanja prakse koja se odnosi na primjenu ovog pravila i drugih zakonskih inovacija u svojim odlukama i preporukama, čime se može ostvariti edukativni efekt na širu pravosudnu zajednicu.

20. Neophodno je osigurati i provođenje zakonom predviđenih širih edukativno-informativnih aktivnosti o ZZD-u, mogućnostima zaštite koje on nudi, o ulozi Ombudsmena kao posebno značajnog mehanizma zaštite, kao i o pojavama diskriminacije u bosanskohercegovačkom društvu, te posebnu pažnju posvetiti podizanju svijesti javnosti o negativnim pojavama rasizma i rasne diskriminacije u Bosni i Hercegovini.

Bibliografija

Knjige, članci, izvještaji i vodiči

1. Canadian Human Rights Act Review Panel under the authority of the Minister of Justice and the Attorney General of Canada, *Report: Promoting Equality: A new Vision*, Ottawa, 2000. Dostupno na: <http://publications.gc.ca/collections/Collection/J2-168-2000E.pdf> (stranica posjećena 25. februara 2012).
2. Carver, Richard. "One NHRI or Many? How Many Institutions Does It Take to Protect Human Rights? – Lessons from the European Experience", *Journal of Human Rights Practice*, 3 (2011), str. 1–24.
3. Chopin, Isabelle and Thien Uyen Do. *Developing Anti-Discrimination Law in Europe. The 27 Member States, Croatia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Turkey compared*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.
4. Equinet's Working Group on Dynamic Interpretation and B. D. Jacobsen. *Influencing the law through legal proceedings – the powers and practices of equality bodies*. Brussels: Equinet, 2010.
5. Equinet's Working Group on Strategy Development. *Providing Independent Assistance to Victims of Discrimination*. Brussels: Equinet, 2011.
6. Equinet's Working Group 2 on Strategic Enforcement. *Strategic Enforcement. Powers and Competences of Equality Bodies*. Brussels: Equinet, 2006.
7. European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field. "Discussion paper Enforcement and role of Equality bodies: Best practices?". Legal Seminar on the implementation of EU law on equal opportunities and anti-discrimination, Brussels, 25 novembar 2008. Dostupno na: http://www.non-discrimination.net/content/media/DP-Enforcement%20and%20role%20of%20equality%20bodies_best%20practices.pdf (stranica posjećena 7. januara 2012).
8. European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field. "How to address discrimination across all grounds and share experience between different kinds of discrimination: summary workshop proceedings". Legal Seminar on the implementation of EU law on equal opportunities and anti-discrimination, Brussels, 25. novembar 2008. Dostupno na: <http://www.non-discrimination.net/content/media/Summary%20workshop%20proceedings%20Legal%20Seminar%2025%20November%202008.pdf> (stranica posjećena 3. augusta 2012).
9. Farkas, Lilla. *How to Present a Discrimination Claim: Handbook on seeking remedies under the EU Non-discrimination Directives*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.
10. Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Izvještaj o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini za period januar – decembar 2010. (Sarajevo: Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, 2010). Dostupno na: <http://www.bh-hchr.org/izvjestaji.htm> (stranica posjećena 6. novembra 2011).

11. ICVA i Prava za sve. *Vodič za zaštitu od diskriminacije kroz zakon i institucije*. Sarajevo: ICVA i Prava za sve, 2011. Dostupno na: http://www.rightsforall.ba/eng/dw/vodic_diskriminacija.pdf (stranica posjećena 6. novembra 2011).
12. Ilieva, Margarita. *Bulgaria – Country Report on Measures to Combat Discrimination*. European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, 2010. Dostupno na: http://www.non-discrimination.net/content/media/2010-BG-Country%20Report%20LN_final.pdf (stranica posjećena 5. augusta 2012.)
13. Ilieva, Margarita. "Discussion Paper: Legal Standing of Organisations". Legal Seminar on Approaches to Equality and Non-discrimination Legislation inside and outside the EU, 4. oktobar 2011. Dostupno na: <http://www.non-discrimination.net/content/media/Legal%20Standing%20of%20Organisations%20-%20discussion%20paper.pdf> (stranica posjećena 7. januara 2012).
14. Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2010. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, 2011). Dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/publikacije/GI2010/GI_OmbBiH_2010_bos.pdf (stranica posjećena 5. augusta 2012).
15. Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2011. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, 2012). Dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/publikacije/GI2011/GI_OmbBiH_2011_bos.pdf (stranica posjećena 5. augusta 2012).
16. Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, Izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini (Banja Luka: Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, 2012). Dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/publikacije/diskriminacija/2011/BOS_DISKR2011.pdf (stranica posjećena 5. augusta 2012).
17. International Council on Human Rights Policy & Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions* (Geneva: International Council on Human Rights Policy, 2005).
18. Joint Committee on Human Rights (JCHR), *Equality and Human Rights Commission: 13th Report of Session 2009–10*. (London: House of Commons, 2010). Dostupno na: <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200910/jtselect/jtrights/72/72.pd> (stranica posjećena 5. maja 2012).
19. Koalicija nevladinih organizacija, *Izvještaj u sjeni Koalicije nevladinih organizacija o primjeni Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije u Bosni i Hercegovini* (Koalicija nevladinih organizacija, 2010). Dostupno na: <http://www.bh-hchr.org/izvjestaji.htm> (stranica posjećena 6. novembra 2011).
20. Kušan, Lovorka. *Croatia – Country Report on measures to combat discrimination*. European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, 2010. Dostupno na: http://www.non-discrimination.net/content/media/2010%20-HR-%20Country%20Report%20LN_FINAL_0.pdf (stranica posjećena 6. augusta 2012).
21. MacNaughton, Heather. "Lessons Learned: the BC Direct Access Human Rights Tribunal", dostupno na: http://www.justice.gov.yk.ca/pdf/Heather_MacNaughton_Article.pdf (stranica posjećena 5. marta 2012).

22. McColgan, Aileen. *United Kingdom – Country Report on Measures to Combat Discrimination*. European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, 2010. Dostupno na: http://www.non-discrimination.net/content/media/2010-UK-Country%20Report%20LN_FINAL_0.pdf (stranica posjećena 5. augusta 2012).
23. Milieu. *Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law: Synthesis Report*. Brussels: Milieu, 2011. Dostupno na: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/conference_sept_2011/final_report_access_to_justice_final_en.pdf (stranica posjećena 20. marta 2012).
24. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2011. godinu (Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2012). Dostupno na: <http://www.ravnopravnost.gov.rs>. (stranica posjećena 7. maja 2012).
25. Reljanović, Mario. "Zabrana diskriminacije u Bosni i Hercegovini – Pravni okvir i praksa". U: *Pravo zemalja u regionu*, ur. Vladimir Čolović, str. 334–348. Beograd: Institut za uporedno pravo, 2010.
26. United Nations. *National Human Rights Institutions. History, Principles, Roles and Responsibilities (Professional Training Series No. 4/ Rev.1)*. New York & Geneva: United Nations, 2010.
27. Vehabović, Faris, Adnan Kadribašić i Midhat Izmirlija. *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije*. Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, 2010.
28. Vučić, Olivera, ur. *Perspectives of use of alternative dispute resolution techniques in cases of discrimination in Serbia*. Beograd: UNDP i Ministarstvo rada i socijalne politike, 2009. Dostupno na: <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=FD0F9FB1-0CDB-1171-6DFE4FED760650C3> (stranica posjećena 7. maja 2011).
29. "Zaključci i preporuke". Međunarodna konferencija "Saradnja parlamenata i nezavisnih regulatornih tijela u Jugoistočnoj Evropi". Beograd, 3–4. aprila 2012. Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/Odr%C5%BEana_me%C4%91unarodna_konferencija_%E2%80%9ESaradnja_parlamenata_i_nezavisnih_regulatornih_tela_u_jugoisto%C4%8Dnoj_Evropi%E2%80%9C.15257.941.html (stranica posjećena 8. maja 2012).

Bosanskohercegovački propisi i odluke

1. "Aneks 6 – Sporazum o ljudskim pravima", Institucija ombudsmena za ljudska prava, 1995. Dostupno na: <http://ombudsmen.gov.ba/materijali/o%20nama/Annex%20VI%20-%20bosnian.pdf> (stranica posjećena u martu 2012).
2. Institucija Ombudsmana za ljudska prava BiH, Preporuka od 13. jula 2010. godine, br. Ž-BR-04-66/10 (Brčko: Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, 2010). Dostupno na: <http://www.ombudsmen.gov.ba> (stranica posjećena 6. augusta 2012).
3. Institucija Ombudsmana za ljudska prava BiH, Preporuka od 2. februara 2011. godine, br. Ž-SA-06-870/10 (Sarajevo: Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, 2011). Dostupno na: <http://www.ombudsmen.gov.ba> (stranica posjećena 6. augusta 2012).
4. Institucija Ombudsmana za ljudska prava BiH, Preporuka od 18. jula 2011. godine, br. P-116/11 (Sarajevo: Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, 2011). Dostupno na: <http://www.ombudsmen.gov.ba> (stranica posjećena 6. augusta 2012).

5. "Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH", *Službeni glasnik BiH*, br. 19/02 i 32/06.
6. "Zakon o zabrani diskriminacije", *Službeni glasnik BiH*, br. 59/09.

Propisi i jurisprudencija drugih zemalja

1. "Australian Human Rights Commission Act" (Act No. 125 of 1986), s izmjenama i dopunama od 1. jula 2012. Dostupno na: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2012C00585> (stranica posjećena 8. augusta 2012).
2. "Canadian Human Rights Act" (R.S.C., 1985, c. H-6), s izmjenama i dopunama od 13. marta 2012. Dostupno na: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/H-6/page-14.html#docCont> (stranica posjećena 8. augusta 2012).
3. Canadian Human Rights Tribunal. *Syndicat des employés d'exécution de Québec-Téléphone and Canadian Human rights Commission v Telus Communications (Québec) Inc.*, Odluka o prethodnim pitanjima, 15. septembar 2005.
4. Cour de Cassation, Chambre sociale, presuda br. 08-40.628, 2. juni 2010. godine. Dostupno na: <http://www.editions-tissot.fr/droit-travail/jurisprudence-sociale-cassation.aspx?jsID=1544&occlID=707> (stranica posjećena 15. februara 2012).
5. "Federal Discrimination Law", Australian Human Rights Commission, 2011. Dostupno na: <http://www.humanrights.gov.au> (stranica posjećena 19. marta 2012).
6. "Human Rights Ombudsman Law" (Slovenija). Dostupno na: <http://www.varuh-rs.si/legal-framework/constitution-laws/human-rights-ombudsman-law/?L=6> (stranica posjećena 7. maja 2012).
7. Loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Francuska). Dostupno na: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000423967> (stranica posjećena 8. augusta 2012).
8. Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances (Francuska). Dostupno na: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000268539> (stranica posjećena 8. augusta 2012).
9. "Poslovnik o radu Poverenika za zaštitu ravnopravnosti" (Srbija), *Službeni glasnik RS*, br. 34/11.
10. "Zakon o suzbijanju diskriminacije" (Hrvatska), *Narodne novine*, 85/08.
11. "Zakon o zabrani diskriminacije" (Srbija), *Službeni glasnik RS*, br. 22/09.

Međunarodni instrumenti i dokumenti

1. Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Opinion of the Commissioner for human rights on national structures for promoting equality (Strasbourg: Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 21. mart 2011), CommDH(2011)2.
2. "Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and

services”, *Official Journal of the European Union*, L 373/2004. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:EN:PDF> (stranica posjećena 9. augusta 2012).

3. “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 of the European Union*, L 18/2000. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML> (stranica posjećena 9. augusta 2012).

4. “Directive 2006/54/EC of the European parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast)”, *Official Journal of the European Union*, L 204/2006. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:en:PDF> (stranica posjećena 9. augusta 2012).

5. European Commission, Bosnia and Herzegovina 2011 Progress Report (Brussels: European Commission, 12. oktobar 2011), SEC(2011) 1206.

6. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Explanatory Memorandum to ECRI general policy recommendation N°7 on national legislation to combat racism and racial discrimination (Strasbourg: ECRI, 2003). Dostupno na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n7/ecri03-8%20recommendation%20nr%207.pdf (stranica posjećena 9. augusta 2012).

7. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), General Policy Recommendation No. 7. on national legislation to combat racism and racial discrimination (Strasbourg: ECRI, 13. decembar 2002), CRI(2003)8.

8. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), General Policy Recommendation No. 2. on specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level (Strasbourg: ECRI, 13. juni 1997), CRI(97)36.

9. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Fourth Report on Belgium (Strasbourg: ECRI, 26. maj 2009), CRI(2009)18.

10. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Fourth Report on Norway (Strasbourg: ECRI, 24. februar 2009), CRI(2009)4.

11. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Second Report on Bosnia and Herzegovina (Strasbourg: ECRI, 8. februar 2011), CRI(2011)2.

12. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), the Commissioner for Human Rights, Directorate General of Human Rights of the Council of Europe, Joint Opinion on the Draft Law on the Ombudsman of Serbia (Venice: European Commission for Democracy through Law; Commissioner for Human Rights; Directorate General of Human Rights of the Council of Europe, 3–4. decembar 2006), CDL- AD(2004)041.

13. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the draft amendments to the law on the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro (Venice: European Commission for Democracy through Law, 9–10. oktobar 2009), CDL-AD(2009)043.

14. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakhstan (Venice: European Commission for Democracy through Law, 1–2. juni 2007), CDL- AD(2007)020.

15. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Joint Opinion on the Law on the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro (Venice: European Commission for Democracy through Law, 14–15. oktobar 2011), CDL- AD(2011)034.
16. UN General Assembly, Resolution: National institutions for the promotion and protection of human rights, Annex: Principles relating to the status of national institutions; i Additional principles concerning the status of commissions with quasi-judicial status, A/ RES/48/134 (UN General Assembly, 20. decembar 1993).
17. UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Model National Legislation for the Guidance of Governments in the Enactment of Further Legislation against Racial Discrimination, HR/PUB/96/2 (Geneva: UN Office of the High Commissioner for Human Rights, 1996). Dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46ceb4db2.html> (stranica posjećena 16. marta 2012).

Ostalo

1. Equinet, "The Serbian Commissioner for the Protection of Equality in the Spotlight", 2011. Dostupno na: <http://www.equineteurope.org/107464.html> (stranica posjećena 8. maja 2012).
2. Parlamentarna skupština BiH, Obrazloženje uz Zakon o zabrani diskriminacije (Sarajevo: Parlamentarna skupština, 2009), Arhiva Analitike – Centra za društvena istraživanja.
3. Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske, "Activities of the Ombudsman as the Central Body for the Suppression of Discrimination (Equality Body)". Dostupno na: <http://www.ombudsman.hr/en/activities.html> (stranica posjećena 8. maja 2012).
4. Pučki pravobranitelj Republike Hrvatske, "Otvaranje Twinning projekta", 25. januar 2012. Dostupno na: <http://www.ombudsman.hr/hr/novosti-s-podrucja-suzbijanja-diskriminacije.html?start=15> (stranica posjećena 6. maja 2012).
5. Redakcija portala diskriminacija.ba. "Prva sudska presuda u BiH protiv 'Dvije škole pod jednim krovom' etnička diskriminacija je diskriminatorna!", 28. april 2012. Dostupno na: <http://diskriminacija.ba> (stranica posjećena 29. aprila 2012).
6. Trhulj, Emina. "Različitost u klupama – (nedostižni) ideal?", 15. novembar 2011. Dostupno na: <http://diskriminacija.ba> (stranica posjećena 20. novembra 2011).
7. Vaša prava, "Javna rasprava u Mostaru 'Borba protiv diskriminacije – sadašnje stanje i izazovi u BiH'", 31. oktobar 2011. Dostupno na: <http://www.vasaprava.org/?p=1194#more-1194>, (stranica posjećena 6. novembra 2011).

0 autorici

Adrijana Hanušić je magistrirala 2009. godine iz oblasti međunarodno pravo na Pravnom fakultetu Univerziteta u Strazburu (stipendistkinja francuske vlade, magistrirala s pohvalom – “Mention Bien”). Tokom 2008. godine pohađala je ljetni semestar nastave na Pravnom fakultetu Humboldt univerziteta u Berlinu, a 2007. godine diplomirala je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu, uz priznanje za odličan uspjeh. Učestvovala je na brojnim domaćim i međunarodnim konferencijama i edukativnim programima, među kojima su Škola političkih studija Vijeća Evrope i Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika u Bosni i Hercegovini Fonda otvoreno društvo BiH. Objavljuje radove iz oblasti međunarodnog prava, zaštite ljudskih prava i ustavnog prava Bosne i Hercegovine. Aktivna je članica više strukovnih i drugih udruženja građana. Tokom dodiplomskog studija bila je kao volonter istraživač angažirana u Birou za ljudska prava u Tuzli, a prva radna iskustva stekla je u njemačkom Bundestagu (IPS – Međunarodna parlamentarna stipendija) i u Venecijanskoj komisiji Vijeća Evrope. Od 2010. do 2012. godine bila je zaposlena u advokatskoj kancelariji u Tuzli. Sada radi kao pravna konsultantica za švicarsku nevladinu organizaciju TRIAL, te povremeno i za druge lokalne nevladine organizacije. Fondacija “Konrad Adenauer” trenutno ju je angažirala u Ustavnompravnoj komisiji Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, s fokusom na rad na implementaciji presude Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine.

Analitika - Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na sveukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.

www.analitika.ba



DISKRIMINACIJA
DISKRIMINACIJA