

OMBUDSMEN U SISTEMU ZAŠTITE OD DISKRIMINACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI: ANALIZA SITUACIJE I KARAKTERISTIČNI PROBLEMI¹

Zakon o zabrani diskriminacije (ZZD) definira Ombudsmena BiH kao centralnu instituciju za zaštitu od diskriminacije. Međutim, u aktuelnom mehanizmu zaštite od diskriminacije propisanom u ZZD-u, javlja se niz problema koji utječu na rad ove institucije. Glavni strukturalni problem se tiče nedovoljnih budžetskih sredstava kojima Ombudsmen BiH raspolaže, što rezultira i manjkom kadra. Takva situacija povlači i druge probleme kao što su nedovoljna teritorijalna rasprostranjenost i dostupnost institucije, te nedovoljna efikasnost, specijalizacija i ekspertiza u pojedinim oblastima diskriminacije. Također, problemi se javljaju i u kontekstu odnosa sudova i ove institucije u predmetima diskriminacije, utoliko što između njih nije osigurana komplementarnost. Tako npr. sudovi bez posebnog obrazloženja mogu donijeti odluke protivno preporukama Ombudsmena, čime se olako dovodi u pitanje princip pravne sigurnosti.

GLAVNI NALAZI

1. UVOD

Zakonom o zabrani diskriminacije BiH (ZZD), usvojenim 2009. godine, Institucija ombudsmena BiH pozicionirana je kao centralna institucija za zaštitu od diskriminacije u zemlji. Nadležnosti ove institucije su brojne, te uglavnom slijede relevantne međunarodne norme koje reguliraju ulogu ovakvih tijela. No, u praksi, pored usvajanja zakona, ključno je osigurati i njegovu adekvatnu primjenu. Kako pokazuje izvještaj Evropske komisije iz 2011. godine, primjena ZZD-a u Bosni i Hercegovini ne zaslužuje prolaznu ocjenu.² Ovaj analitički sažetak se bavi ključnim problemima koji sprečavaju efikasnu primjenu ZZD-a iz perspektive Institucije ombudsmena

BiH. On je podijeljen u dva dijela – u prvom je predstavljeno aktuelno stanje, te su analizirane ključne zakonske, institucionalne te proceduralne prepreke koje sprečavaju efikasno vršenje nadležnosti Ombudsmena BiH u domenu zaštite od diskriminacije, dok su u drugom dijelu ponuđene preporuke usmjerene na rješavanje identificiranih problema.

2. NADLEŽNOSTI OMBUDSMENA BiH

Uloga Ombudsmena BiH u zaštiti od diskriminacije u najvećoj je mjeri u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima.³ Relevantni zakonski okvir ovoj instituciji

¹ Ovaj policy brief je zasnovan na nalazima izvještaja autorice Adrijane Hanušić *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH: Analiza situacije i karakteristični problemi* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2012). Izvještaj je dostupan u elektronskoj verziji, na web-stranici: <http://www.analitika.ba/publikacije/ombudsmen-u-sistemu-zastite-od-diskriminacije-u-bih>. Izradu ovog policy brief-a pomogle su istraživačke asistentice Ada Hasanagić i Hatidža Bešić. Pripremu izvještaja i policy brief-a podržao je Fond otvoreno društvo BiH.

² European Commission, Bosnia and Herzegovina 2011 Progress Report (Brussels: European Commission, 12. 10. 2011), SEC(2011) 1206, str. 18.

³ Vidjeti naročito: Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Resolution 48/134 (UN General Assembly, 20. 12. 1993).



PREPORUKE

1. Potrebno je da vlasti u Bosni i Hercegovini ispoštuju član 7, stav 5, ZZD-a, odnosno da u budžetu Institucije ombudsmena predvide stavke koje su neophodne za efikasno djelovanje Odjela za eliminaciju diskriminacije. Naime, pogodan budžetski plan pokrio bi troškove Institucije i doveo do proširenja kadrovskih kapaciteta u ovom odjelu, što bi omogućilo veću teritorijalnu dostupnost institucije i dodatnu ekspertizu njenog osoblja u pojedinačnim oblastima diskriminacije.
2. U svrhu unapređenja postupka zaštite od diskriminacije, neophodno je utemeljiti medijaciju kao jednu od važnih procedura za rješavanje slučajeva diskriminacije, i to prvenstveno tako što bi se unutar Institucije ombudsmena educirali medijatori, koji bi strankama pomagali da mirnim putem riješe spor.
3. Da bi se poboljšala komplementarnost postupaka pred Ombudsmenom BiH i bosanskohercegovačkim sudovima, potrebno je ukloniti subjektivni rok od tri mjeseca predviđen za ostvarivanje sudske zaštite od diskriminacije. Prema relevantnim komparativnim rješenjima, rok bi trebalo ili potpuno ukinuti ili predvidjeti primjenu općih zastarnih rokova i na tužbene zahtjeve povodom diskriminacije.
4. Kako bi se postigla bolja usklađenost postupka pred Ombudsmenom BiH i onog pred sudom, a povodom istog slučaja diskriminacije, potrebno je, odgovarajućim propisom, predvidjeti obavezu pružanja jasnog obrazloženja od suda ukoliko njegova odluka odstupa od preporuke Ombudsmena BiH.
5. Institucija ombudsmena treba preuzeti značajniju ulogu u domenu sudske zaštite od diskriminacije, i to iniciranjem sudskih postupaka u strateški značajnim predmetima, te aktivnijim djelovanjem u kapacitetu treće strane u postupku.
6. Važno je da Institucija ombudsmena ne zanemaruje slučajeve u kojima je diskriminacija produžena kao rezultat nepostupanja po preporukama Ombudsmena BiH. U takvim slučajevima treba koristiti i značajan mehanizam pokretanja prekršajne odgovornosti.

dodjeljuje kvazisudske ovlasti, prema kojima ona može provoditi istrage i davati svoja mišljenja i preporuke, pored ostalog, i u pojedinim slučajevima diskriminacije. Pored toga, Ombudsmen BiH ima čitav niz zahtjevnih nadležnosti: educirati javnost o pitanjima koja se tiču eliminiranja diskriminacije, vršiti analizu statističkih podataka o slučajevima diskriminacije, obavljati istraživanja, podnositi godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije relevantnim državnim institucijama, te raditi na promoviranju javnih politika koje osiguravaju jednakost.

Osim gore navedenih, ZZD također predviđa inovacije koje znatno proširuju nadležnosti Ombudsmena BiH. Jedna od takvih inovacija svakako je odredba prema kojoj Institucija pruža zaštitu od diskriminatornog postupa-

nja svih pravnih i fizičkih lica⁴, što znači da je područje zaštite od diskriminacije prošireno i na privatni sektor.

Jedan je od bitnih mehanizama zaštite od diskriminacije u Bosni i Hercegovini postupak po pojedinačnim žalbama pred Institucijom ombudsmena. Ovaj je postupak besplatan i jednostavan, što ga, i to svakako treba naglasiti, čini i lakše dostupnim siromašnim i marginaliziranim pojedincima koji smatraju da su njihova prava povrijeđena. Postupak se pokreće ili po službenoj dužnosti ili na osnovu žalbe. Ukoliko konkretni predmet ukazuje na "moguće kršenje prava žalitelja, pokrenut će se postupak istraživanja pribavljanjem potrebne dokumentacije, traženjem izjašnjenja odgovorne strane, uvidom u odgovarajući spis..."⁵ i slično. Ukoliko istraga rezultira

⁴ "Zakon o zabrani diskriminacije", *Službeni glasnik BiH* 59/09, član 7, str. 5.

⁵ "Pravila postupka Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH", *Službeni glasnik BiH* 104, član 30, 28. 12. 2011.

utvrđivanjem povrede prava i sloboda, Institucija ombudsmena izdaje preporuke o tome kako je otkloniti. Preporuke Institucije ombudsmena su pravno neobavezujuće, ali još jedna inovacija ZZD-a sastoji se u tome da je u slučaju nepostupanja po preporuci u predmetu diskriminacije predviđena mogućnost korištenja mehanizma prekršajne odgovornosti.

3. KLJUČNI PROBLEMI U RADU OMBUDSMENA BiH

Prema istraživanju koje je Analitika provela tokom 2011. i 2012. godine, Institucija Ombudsmena BiH se u svom radu na suzbijanju diskriminacije u skladu sa ZZD-om suočava sa nizom problema.

3.1. Strukturalna pitanja

Ključni problem kada je riječ o efikasnom obavljanju uloge Ombudsmena BiH kao centralne institucije za zaštitu od diskriminacije u Bosni i Hercegovini jeste način finansiranja te institucije. Naime, Institucija ombudsmena BiH trenutno nema odgovarajuću ulogu u definiranju i odobravanju vlastitoga godišnjeg budžeta. Ombudsmen BiH najprije podnosi prijedlog budžeta Ministarstvu finansija BiH, koje zatim utvrđuje konačni prijedlog, koji se podnosi Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje. Posljedica je takve marginalizacije Ombudsmena BiH u proceduri usvajanja budžeta to da još uvijek nije usvojena odgovarajuća budžetska stavka za aktivnosti Odjela za eliminaciju diskriminacije. U skladu s tim, Institucija ne raspolaže dovoljnim resursima za efikasno izvršavanje svih obaveza koje proizlaze iz ZZD-a, a naročito joj nedostaju sredstva za promociju ZZD-a, monitoring sudskih postupaka koji se tiču diskriminacije, provođenje istraživanja iz oblasti diskriminacije i praćenje usklađivanja zakonodavstva sa novim propisima u ovoj oblasti.⁶

Nedostatak resursa, dakako, rezultira i nedovoljnom kadrovskom popunjenošću Ombudsmena BiH, pa je i prisutnost ove institucije na široj teritoriji Bosne i Hercegovine ograničena. Naime, Institucija ombudsmena ima tek pet ureda – glavni ured u Banjoj Luci, te četiri regionalna ureda u Sarajevu, Mostaru, Livnu i Brčkom. Takva teritorijalna rasprostranjenost uredâ evidentno ne omogućava ispunjavanje važnog principa dostupnosti Institucije žrtvama kršenja ljudskih prava. Pored toga, nedostatak ljudskih i finansijskih resursa onemogućava specijalizaciju osoblja Ombudsmena BiH za različite oblike diskriminacije, što je također predviđeno relevantnim međunarodnim standardima.⁷

Usljed navedenih problema, ni kapacitet Institucije nije dovoljan, jer ona ne uspijeva efikasno pokriti rastući priliv predmeta, niti ih blagovremeno rješavati. Tako, naprimjer, samo u području diskriminacije 81 predmet je prenesen iz 2010. u 2011. godinu, od čega je samo njih 40 okončano. Istovremeno, u 2011. godini, od 191 novog predmeta iz područja diskriminacije, okončano je tek njih 88,⁸ što znači da je veliki broj predmeta, kako iz 2010. tako i iz 2011, prenesen u 2012. godinu. Takvi trendovi rješavanja predmeta iz oblasti diskriminacije kontinuirano povećavaju opterećenje Institucije.

3.2. Zakonske nedoumice

Iako je Ombudsmen BiH Zakonom određen kao centralna institucija za zaštitu od diskriminacije, nije u potpunosti precizirano na koji se način ova kompleksna uloga ostvaruje u praksi. Poseban problem predstavlja i činjenica da javnost, uključujući i stručnu javnost, nedovoljno poznaje nove institute u ZZD-u, kakvi su prebacivanje tereta dokazivanja na tuženog ili zaštita od viktimizacije, što uveliko umanjuje njihov efekat u domenu zaštite od diskriminacije. Kako je već spomenuto, pored javnog sektora, ZZD obuhvata i diskriminaciju u privatnom sektoru. Međutim,

⁶ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, *Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2010. godinu* (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2011), str. 121; Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, *Izvještaj o pojavama diskriminacije u BiH za 2011. godinu* (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2012), str. 7.

⁷ Vidjeti, npr., 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, 21.3.2011), CommDH(2011)2, par. 4.2.

⁸ Ombudsman, *Godišnji izvještaj za 2010.*, str. 121; Ombudsman, *Izvještaj o pojavama*, str. 11.

javnost još uvijek nije dovoljno svjesna ni te inovacije, te je broj prijava diskriminacije u privatnom sektoru još uvijek zanemariv.

Slična je situacija i sa pravilom prebacivanja tereta dokazivanja, koje podrazumijeva da se, ukoliko podnosilac žalbe diskriminaciju učini vjerovatnom, teret dokazivanja prebacuje navodnom prekršitelju, te da Ombudsmen BiH utvrđuje diskriminaciju u slučaju da navodni prekršitelj ne uspije dokazati da nije postupao diskriminatorno. Ipak, ovo pravilo do sada se nije adekvatno koristilo u praksi. Institucija ombudsmena, kao primarna institucija u borbi protiv diskriminacije, svakako bi trebala razviti praksu korištenja ovog instituta najprije u svom radu, čime bi pomogla i sudovima da ga primjenjuju na pravi način.

Strah od viktimizacije uveliko utječe na stepen prijavljivanja slučajeva diskriminacije Instituciji ombudsmena. Jedan od važnih faktora koji utječu na takvo stanje zasigurno je i to što Ombudsmen BiH ne čini dovoljno da stranke zaštiti od viktimizacije, iako Zakon predviđa odgovarajući mehanizam zaštite u vidu prekršajnog postupka. Činjenica je, također, i da se ne poduzimaju odgovarajući koraci usmjereni na umanjivanje straha od negativnih posljedica prijavljivanja diskriminacije, kao što su promocija mehanizma zaštite od viktimizacije i slučajeva u kojima je ovaj mehanizam proizveo pozitivne efekte.

3.3. Proceduralna pitanja

Na proceduralnom planu, prvi problem predstavlja činjenica da medijacija, koja je ZZD-om predviđena kao mogući mehanizam rješavanja predmeta u domenu diskriminacije, trenutno nije precizno definirana. S jedne strane, zakonska odredba može upućivati samo na Instituciju ombudsmena kao medijatora, dok se, s druge strane, može interpretirati i na način da Institucija u odgovarajućim slučajevima samo savjetuje stranke da se obrate Udruženju medijatora BiH. Aktuelna interpretacija ove odredbe u samoj Instituciji ombudsmena podrazumijeva drugonavedenu opciju, premda bi interna medijacija vjerovatno bila bolje rješenje s obzirom na poziciju i iskustvo Institucije u oblasti zaštite od diskriminacije.

Ograničena pravna pomoć koju Ombudsmen BiH može pružiti žrtvama diskriminacije koje žele koristiti druge mehanizme zaštite dodat-

ni je problem u ovom domenu. Prije svega, pravna je pomoć ograničena već na strukturalnom nivou, jer nije jednako dostupna svim građanima na cjelokupnoj teritoriji države. Pored toga, izuzev pružanja općih informacija o mehanizmima zaštite i pukog monitoringa sudskih postupaka, Ombudsmen BiH nema opciju snažnijeg djelovanja na strani žrtve u sudskom postupku, u smislu pisanja podnesaka ili zastupanja žrtava pred drugim javnim tijelima.

Neizvršavanje preporuka Ombudsmena u oblasti diskriminacije drugi je bitan problem u ovom segmentu. Statistike pokazuju da su u 2011. godini od ukupno 128 predmeta u toj oblasti, 102 zatvorena bez utvrđivanja diskriminacije, dok je u preostalih 26 Institucija izdala odgovarajuće preporuke u pravcu eliminiranja diskriminacije. Od toga, međutim, kako pokazuje izvještaj ove institucije o pojavama diskriminacije za 2011. godinu, 18 preporuka uopće nije realizirano. Takva je statistika zasigurno obeshrabrujuća. No, Ombudsmen BiH može utjecati na to da se njegove preporuke u oblasti diskriminacije, iako načelno nisu pravno obavezujuće, poštuju, i to prvenstveno putem prekršajnog mehanizma. Ipak, taj potencijalno značajni mehanizam do sada nije adekvatno i konzistentno korišten.

Drugo potencijalno značajno sredstvo pritiska u pravcu izvršenja preporuka Ombudsmena, kada je riječ o diskriminaciji u javnom sektoru, jeste objavljivanje u godišnjem izvještaju Institucije ombudsmena BiH naziva konkretnih javnih organa koji odbijaju izvršavanje preporuka, kao i imena odgovornih osoba u tim organima. Imajući u vidu da se taj izvještaj upućuje i najvišim državnim i entitetskim organima vlasti, a dostupan je i široj javnosti, on može biti značajno sredstvo pritiska na počinitelje diskriminacije. No, dosadašnja praksa Ombudsmena BiH pokazuje da se ni ova potencijalno značajna mjera uopće ne koristi.

Dodatni problem u ovom kontekstu predstavlja i činjenica da ne postoji sistematski način praćenja provođenja preporuka Ombudsmena BiH od strane parlamenata na nivou Bosne i Hercegovine i entiteta. To je svakako značajan propust, jer je upravo podrška parlamenata realizaciji preporuka ove institucije jedan od ključnih faktora za osiguravanje njene efektivnosti i autoriteta.

3.4. Ombudsmen BiH i sudska zaštita

Pored obraćanja Instituciji ombudsmena BiH, osobe koje smatraju da je njihovo pravo na slobodu od diskriminacije povrijeđeno mogu pokrenuti i sudski postupak zaštite od diskriminacije. Ključna je razlika između ta dva postupka sadržana u tome što postupak pred sudom rezultira obavezujućom sudskom odlukom, dok Ombudsmen izdaje autoritativne ali pravno neobavezujuće preporuke – koje su, to treba još jednom istaći, samo u domenu diskriminacije dodatno osnažene uvođenjem mehanizma prekršajne odgovornosti za njihovo neprovođenje.

Ono što je posebno značajno u ovom kontekstu jeste postizanje komplementarnosti dvaju postupaka zaštite. U praksi, preporuka Ombudsmena BiH u sudskom postupku po istom slučaju diskriminacije najčešće se koristi kao dokaz da je došlo do povrede prava, pa sudovi uglavnom odlučuju na isti način kao i Ombudsmen BiH. Tada sudu preostaje samo da utvrdi obim povrede prava, te vrstu Zakonom predviđene sankcije u konkretnom slučaju. Međutim, u praksi se može desiti, a i dešavalo se, da ove dvije institucije ne donesu istu odluku za isti slučaj, odnosno da sud donese odluku protivno preporuci Ombudsmena BiH. Naime, sud nije zakonski obavezan da prihvati preporuku Institucije ombudsmena BiH. Pozitivna implikacija takvog rješenja i prakse jeste potvrđivanje principa neovisnosti sudstva, ali, istovremeno, takva neusklađenost može dovesti u pitanje načelo pravne sigurnosti.

Rokovi

U slučaju diskriminacije, pojedinac u Bosni i Hercegovini ima pravo da podnese žalbu Ombudsmenu BiH, da pokrene postupak za zaštitu od diskriminacije pred sudom ili da učini i jedno i drugo. Rokovi za obraćanje ovim institucijama se razlikuju. U slučaju obraćanja sudu, pojedinac za pokretanje postupka ima subjektivni rok od tri mjeseca, odnosno objektivni rok od dvanaest mjeseci.⁹ S druge strane, opći rok za podnošenje žalbi Instituciji ombudsmena BiH je navršena godina od nastupanja događaja na koji se pojedinac žali, mada u praksi ova institucija ima diskreciono pravo da prihvati žalbe podnesene i izvan

ovog roka. Međutim, postojanje subjektivnog roka od tri mjeseca za pokretanje parničnog postupka (a koji ZZD predviđa samo u slučaju tužbe za zaštitu od diskriminacije) može obeshrabiliti pojedince da se obrate Ombudsmenu BiH, što ni u kom slučaju ne bi trebalo da bude dominantna praksa. Naime, prema aktuelnom zakonskom rješenju, obraćanje Instituciji ombudsmena ne suspendira rokove za obraćanje sudu, pa u praksi, dovršavanje postupka pred Ombudsmenom BiH može značiti i propuštanje roka za obraćanje sudu. Činjenica da se ova dva mehanizma mogu koristiti paralelno, barem u teoriji, trebalo bi da pojedincu omogući bolju zaštitu od diskriminacije. Međutim, njihova komplementarnost nije u potpunosti osigurana aktuelnim zakonskim okvirom. Prije svega, kratak subjektivni rok za obraćanje sudu može motivirati žrtve diskriminacije da zaobilaze instancu Ombudsmena BiH, te da odmah pokreću parnični postupak, iako bi se konkretni slučaj potencijalno brže i jednostavnije mogao riješiti pred Ombudsmenom BiH. Na taj bi se način na duži rok mogla ugroziti pozicija Institucije ombudsmena kao centralne institucije za zaštitu od diskriminacije.

Uloga Ombudsmena BiH u sudskom postupku

Primarna funkcija Ombudsmena BiH ogleda se u tome da djeluje kao bitan mehanizam u zaštiti ljudskih prava tako što izdaje preporuke za zaštitu lica od diskriminacije. No, Institucija ombudsmena BiH, u okviru svojih ovlasti, može pokrenuti prekršajni i krivični postupak u slučajevima diskriminacije pojedinaca, odnosno intervenirati u toku postupka koji se već vodi, kad god ustanovi da je takva aktivnost neophodna pri obavljanju njenih dužnosti.¹⁰

Pored toga, u aktuelnom zakonskom okviru Ombudsmen može pokretati i sudske postupke, bilo u korist pojedinca ili u vlastito ime. Potonja opcija naročito je značajna u oblasti diskriminacije, jer omogućava utuživanje i u slučajevima u kojima nema konkretne žrtve (npr. konkurs za posao koji sadrži diskriminatorne elemente) ili u situacijama u kojima postoji strah kod potencijalnih žrtava od negativnih posljedica ukoliko sami podnesu

⁹ "Zakon o zabrani diskriminacije", član 13, stav 4.

¹⁰ "Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH", *Službeni glasnik BiH* 19/02 i 32/06, član 4, stav 2.

tužbu. Naravno, teško je očekivati, a bilo bi i kontraproduktivno, da se Institucija ombudsmena pretvori u stalnog zastupnika žrtava diskriminacije pred sudovima ili da se počne intenzivno angažirati na pokretanju sudskih postupaka u vlastito ime. Ipak, iskustva drugih zemalja pokazuju da pažljivo planirani angažman ove institucije na pokretanju sudskih postupaka u strateški bitnim slučajevima može imati veoma pozitivne efekte.

Dodatni način na koji se Ombudsmenu daje mogućnost da sudjeluje u sudskom postupku jeste intervencija u ulozi treće strane. Prema članu 16 ZZD-a, Ombudsmen može intervenirati u sudskom postupku tako što će se pojaviti na strani žrtve diskriminacije, odnosno na strani tužioca, i na taj način ojačati njihov položaj u postupku. Potencijalno značajna uloga Ombudsmena BiH u svojstvu prijatelja suda, koji bi u sudskom postupku pojašnjavao određena pravna ili faktička pitanja iz oblasti diskriminacije, nažalost, nije predviđena aktuelnim zakonskim rješenjem.

No, i pored navedenih široko postavljenih ovlasti, Ombudsmen BiH još uvijek zazire od angažmana u sudskim postupcima, prvenstveno zbog sveprisutnog nedostatka resursa, ali i zbog restriktivne interpretacije vlastite uloge u domenu zaštite od diskriminacije, koju predstavnici ove institucije vide kao strogo i potpuno odvojenu od one koju imaju sudovi.

4. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

U odnosu na druge vidove zaštite od diskriminacije, način na koji Institucija ombudsmena pruža zaštitu pojedincu brži je i efikasniji, jer je riječ o specijaliziranoj instituciji, čije su procedure manje formalne i pred kojom pravno zastupanje nije potrebno, pa je dostupna širokom krugu žrtava kršenja ljudskih prava. No, iako zakonski okvir nudi osnovu za značajnu ulogu Ombudsmena BiH u borbi protiv diskriminacije, brojni problemi s kojima se ova institucija suočava u praksi umanjuju potencijal njenih široko postavljenih ovlasti u borbi protiv diskriminacije. Nedostatak finansijskih i kadrovskih resursa, nedovoljno korištenje zakonskih mogućnosti za jačanje autoriteta ove institucije (poput mehanizma prekršajne odgovornosti za nepostupanje po njenoj preporuci u dome-

nu diskriminacije), te nedovoljna podrška drugih aktera, naročito parlamenata, radu i povećanju efektivnosti zaštite koju Ombudsmen BiH pruža u domenu diskriminacije, samo su neki od ključnih problema. Pored toga, nejasnoće u pogledu razumijevanja uloge i ovlasti ove institucije, te neefikasno korištenje dodatnih mehanizama zaštite koji joj stoje na raspolaganju – kao što je pokretanje prekršajnog postupka zbog nepostupanja po preporukama u predmetima diskriminacije ili pokretanje ili sudjelovanje u sudskom postupku za zaštitu od diskriminacije – u praksi reduciraju opseg angažmana i ukupnu djelotvornost Ombudsmena BiH u borbi protiv diskriminacije.

Premda Institucija ombudsmena BiH, to treba priznati, u manjoj ili većoj mjeri dijeli probleme institucija za zaštitu jednakosti u drugim zemljama, te unatoč činjenici da su brojne uloge Ombudsmena BiH u domenu zaštite od diskriminacije novijeg datuma, moguće je i potrebno poduzeti niz strateških koraka u pravcu optimiziranja efikasnosti ove ključne instance za zaštitu pojedinaca od diskriminacije.

Status Institucije ombudsmena BiH

1. Potrebno je da se dopunama ZZD-a konkretno odredi status Institucije ombudsmena kao centralne institucije za zaštitu od diskriminacije, odnosno da se jasno odrede značenje, sadržaj te implikacije tog statusa.

Budžetska i strukturalna pitanja

2. Osim izmjene zakonskog okvira, potrebno je osigurati finansijske resurse kako bi Institucija ombudsmena mogla ispuniti svoj mandat i zaista djelovati kao centralna institucija za zaštitu od diskriminacije. U tom smislu, neophodno je da se nadležne institucije Bosne i Hercegovine pridržavaju relevantne odredbe ZZD-a (član 7, stav 5), koja nalaže da se u budžet uvrste stavke koje su potrebne za efikasno djelovanje Odjela za borbu protiv diskriminacije Institucije ombudsmena BiH. Jedna od dodatnih mogućnosti finansiranja, kao što to pokazuje primjer Hrvatske, jeste da se potrebna sredstva osiguraju iz nekih od programa Evropske unije koji finansijski pomažu da se ojača zaštita od diskriminacije. No, to svakako nije dugoročno održivo rješenje, te je neophodno da se odgovarajući budžet institucije osigura iz lokalnih sredstava.

3. Potrebno je osigurati da zahtjeve Ombudsmena BiH u kontekstu budžeta razmotri Parlamentarna skupština BiH, što znači da verzija budžeta koju je predložila Institucija ombudsmena BiH mora biti uključena u prijedlog državnog budžeta, bilo kao jedini prijedlog ili zajedno sa izmijenjenim prijedlogom Ministarstva finansija BiH. Drugi je način da se izmjenama budžetskih procedura omogući da sama Institucija ombudsmena direktno iznese prijedlog budžeta ove institucije nadležnoj komisiji Parlamentarne skupštine BiH.

4. Nužno je osigurati odgovarajuće kadrovske kapacitete u Odjelu za eliminaciju svih oblika diskriminacije. Iskustva drugih zemalja, naročito onih iz okruženja, te populacijski faktor u Bosni i Hercegovini, sugeriraju da je potrebno da Institucija oformi tim od oko 15 uposlenih u samom odjelu i da oformi posebne sektore unutar njega koji bi se bavili žalbama, istraživanjem, izvještajima i publikacijama te analizom normativno-pravnih pitanja. To bi omogućilo da poslovi i zadaci uposlenih budu raspoređeni prema pojedinim oblicima diskriminacije, čime bi se dugoročno omogućila specijalizacija i razvila potrebna ekspertiza unutar same institucije.

Dostupnost Institucije ombudsmena BiH

5. Potrebno je potaknuti otvaranje ureda Ombudsmena BiH u Tuzli, Bihaću i Trebinju. Pored povećane dostupnosti Institucije ombudsmena, na taj bi se način unaprijedila i njena efikasnost u istrazi, nadgledanju predmeta i širenju javne svijesti o borbi protiv diskriminacije.

6. Kako bi Ombudsmen BiH bio na raspolaganju svim stanovnicima Bosne i Hercegovine, a ne samo onima koji žive u većim gradovima, potrebno je uvesti odgovarajuću telefonsku liniju putem koje se pojedinci mogu obratiti Instituciji i zatražiti savjet ako su svjedoci ili žrtve diskriminacije. Pored toga, najbolje prakse drugih zemalja sugeriraju i uspostavljanje mreže "antidiskriminacijskih centara" na lokalnom nivou, kojima bi se žrtve diskriminacije mogle direktno obratiti za savjet. U aktualnoj situaciji oskudnosti raspoloživih resursa, važno je istaći da ti centri ne bi nužno iziskivali velike troškove, jer bi mogli djelovati u partnerstvu s pouzdanim lokalnim organizacijama i institucijama, uz odgovarajući trening i nadzor Ombudsmena BiH.

Unapređenje postupka zaštite od diskriminacije

7. Potrebno je uspostaviti mehanizme medijacije koji bi se koristili u slučajevima diskriminacije. To bi se, prije svega, moglo postići educiranjem uposlenih u Instituciji ombudsmena. Druga je opcija utvrditi odgovarajuću listu raspoloživih eksternih medijatora specijaliziranih za oblast zaštite od diskriminacije.

Odnos postupka pred Ombudsmenom BiH i sudske zaštite

8. Da bi se postigla usklađenost antidiskriminacionih postupaka pred Ombudsmenom BiH i onih pred sudovima, potrebno je uvođenje propisa koji bi obavezali sudove da jasno i detaljno obrazlože razloge eventualnog odstupanja od preporuke Ombudsmena BiH u istom slučaju diskriminacije.

9. Ombudsmen BiH morao bi biti aktivniji u sudskim postupcima za zaštitu od diskriminacije. Iskustvo i znanje koje Ombudsmen BiH ima u ovoj oblasti bilo bi značajno iskoristiti, prije svega u domenu pokretanja strateških parnica, ali i snažnijim nametanjem Ombudsmena BiH kao treće strane u antidiskriminacijskom parničnom postupku.

10. Dopunama ZZD-a potrebno je uvesti mogućnost da sudovi traže mišljenja i ekspertizu Ombudsmena BiH u svojstvu prijatelja suda (*amicus curiae*) kada su u pitanju slučajevi zaštite od diskriminacije. Pored toga što bi omogućilo konstruktivno djelovanje Ombudsmena BiH u pravcu pojašnjavanja ključnih koncepata i predočavanja saznanja u domenu diskriminacije u sudskim postupcima, takvo rješenje doprinijelo bi boljoj općoj koordinaciji rada sudova i Ombudsmena BiH u ovoj oblasti.

11. Potrebno je ukinuti ili značajno produžiti iznimno restriktivni subjektivni rok od tri mjeseca predviđen za ostvarivanje sudske zaštite od diskriminacije. Takvim rješenjem dodatno bi se unaprijedila komplementarnost antidiskriminacijskih postupaka pred Ombudsmenom BiH i pred bosanskohercegovačkim sudovima.

Mehanizmi za poboljšanje realizacije preporuka Institucije ombudsmena BiH u domenu diskriminacije

12. Potrebno je osigurati da se unutar godišnjeg izvještaja Institucije ombudsmena BiH posebno obrati pažnja na slučajeve u kojima



Antidiskriminacijski program Fonda otvoreno društvo BiH

Policy brief 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 parničanje, analiza politika i zagovaranje. Više informacija o antidiskriminacijskom programu Fonda otvoreno društvo BiH možete pronaći na web stranici www.diskriminacija.ba.

je diskriminacija produžena kao rezultat nepoštivanja njenih preporuka. Sve takve slučajeve potrebno je izričito objaviti, uz eksplicitno navođenje imena odgovornih službenika, što bi povećalo pritisak javnosti na eliminaciju diskriminacije u konkretnim slučajevima.

13. Potrebno je utvrditi odgovarajući mehanizam u okviru parlamenata u Bosni i Hercegovini, koji bi nadgledao proces primjene neizvršenih preporuka Ombudsmena BiH koje se odnose na javna tijela, te uključiti civilno društvo i medije u taj mehanizam.

14. Institucija ombudsmena bi trebala konzistentno koristiti opcije iniciranja i učešća u prekršajnim postupcima za zaštitu od diskriminacije, kako onih koji se tiču neizvršenih preporuka, tako i u slučajevima kada se diskriminacija i viktimizacija nastavljaju unatoč usvojenoj preporuci. Pored toga, potrebno je, kroz strateški pristup, širiti informacije o pozitivnom ishodu takvih postupaka, što bi moglo imati edukativnu ali i preventivnu funkciju.

Promotivne aktivnosti

15. Inovacije ZZD-a treba snažno promovirati. To se naročito odnosi na proširenje zaštite od diskriminacije i na privatni sektor, zabranu viktimizacije, te prekršajnu odgovornost za neizvršavanje preporuka Institucije ombudsmena BiH. Ovakva promocija, s jedne strane, ohrabruje žrtve da podnesu žalbu, a, s druge strane, odvraća moguće počinitelje od diskriminacije.

16. Ombudsmen BiH bi, naročito u svojim preporukama i odlukama, trebao koristiti svoju ekspertizu u oblasti zaštite od diskriminacije kako bi stručnoj javnosti pružio odgovarajuća pojašnjenja i stimulirao praksu adekvatne primjene zakonskih inovacija u ovoj oblasti.

17. Nužno je i osigurati provođenje niza edukativno-informativnih aktivnosti na polju zaštite od diskriminacije, odnosno o ZZD-u i zaštitnim mehanizmima koje nudi, sa posebnim naglaskom na Instituciju ombudsmena BiH kao centralnu u ovoj oblasti.

BIBLIOGRAFIJA

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. 3. 2011, CommDH(2011)2.
2. European Commission. *Bosnia and Herzegovina 2011 Progress Report*. Brussels: European Commission, 12.10. 2011, SEC(2011) 1206.
3. Hanušić, Adrijana. *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH: Analiza situacije i karakteristični problemi*. Sarajevo: Analitika – centar za društvena istraživanja, 2012. Dostupno na: http://www.analitika.ba/files/A.Hanusic_Ombudsmen_BOS_23nov2012.pdf (stranica posjećena 24. 11. 2012).
4. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. *Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2010. godinu*. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2011.
5. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. *Izvještaj o pojavama diskriminacije u BiH za 2011. godinu*. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2012.
6. UN General Assembly. Resolution 48/134: Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), 20. 12. 1993.
7. "Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH". *Službeni glasnik BiH* 19/02 i 32/06.
8. "Zakon o zabrani diskriminacije". *Službeni glasnik BiH* 59/09.

Za više informacija kontaktirajte:

Analitika – Centar za društvena istraživanja
www.analitika.ba
info@analitika.ba

Copyright © 2013
Analitika – Centar za društvena istraživanja