

Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH: zakonski okvir, politike i prakse 2016-2018.

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

www.diskriminacija.ba

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

Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH

Zakonski okvir, politike i prakse 2016–2018.



Sarajevo, 2018. godina

Naslov: Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH: zakonski okvir, politike i prakse 2016–2018.

Autorski tim: Dženana Radončić, Edin Hodžić, Midhat Izmirlija

Izdavač: Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina: 2018.

© Analitika – Centar za društvena istraživanja, sva prava pridržana

Adresa izdavača:

Josipa Vancaša 23, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba

Lektura: Amela Šehović

Redaktura i korektura: Mirela Rožajac-Zulčić

Dizajn korica: Peđa Kazazović

Dizajn unutrašnjosti publikacije: Branka Ilić

DTP: Jasmin Leventa

Štampa: Blicdruk d.o.o., Sarajevo

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

342.7(497.6)

RADONČIĆ, Dženana

Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u
BiH : zakonski okvir, politike i prakse 2016-2018.
/ [autorski tim Dženana Radončić, Edin Hodžić,
Midhat Izmirlija]. - Sarajevo : Analitika - Centar za
društvena istraživanja, 2018. - 83 str. : graf. prikazi ;
30 cm

Autorski tim: str. 85. - Bibliografija: str. 75-82 i
bilješke uz tekst.

ISBN 978-9926-425-10-4

1. Hodžić, Edin 2. Izmirlija, Midhat

COBISS.BH-ID 25778694

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



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

JEDNAKOST ZA SVE

KOALICIJA CIVILNOG DRUŠTVA
U BORBI PROTIV DISKRIMINACIJE

Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

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



MEDIACENTAR
SARAJEVO



ANALITIKA
Centar za društvena istraživanja



VAŠA PRAVA BiH
Legal Aid Network

UVOD	7
1. SUDSKA ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE	10
1.1. Uvodne napomene	10
1.2. Statistički podaci i preliminarna analiza uzorka: trendovi u domenu AD postupaka	12
1.2.1. Pregled statističkih podataka o okončanim AD parničnim postupcima	12
1.2.2. Preliminarna kvalitativna analiza prikupljenih sudskih odluka	14
1.3. Antidiskriminacijski postupak u praksi: otvorena i sporna pitanja	21
1.3.1. Sud, stranke i ostali učesnici u AD postupku	21
1.3.1.1. Sudovi	21
1.3.1.2. Stranke	21
1.3.1.3. Umještači	24
1.3.1.4. Ostala pitanja	25
1.3.2. Tok i dinamika antidiskriminacijskog postupka	26
1.3.2.1. Rokovi	26
1.3.2.2. Hitnost	26
1.3.3. Dokazni postupak i odluke	29
1.3.3.1. Općenito o dokazivanju	29
1.3.3.2. Problemi kvalifikacije pojedinih oblika diskriminacije	30
1.3.3.3. Izazovi dokaznog postupka u domaćoj praksi	32
1.4. Pravna pomoć i troškovi postupka za žrtve diskriminacije	36
1.5. Edukacija pravosudne zajednice	48
1.6. Zaključna razmatranja	39
2. INSTITUCIJA OMBUDSMENA ZA LJUDSKA PRAVA BiH U SISTEMU ZAŠTITE OD DISKRIMINACIJE	42
2.1. Uvod	42
2.2. Predložene dopune Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH i reakreditacija Institucije	44
2.3. Promotivna uloga prema Zakonu o zabrani diskriminacije, specijalni i godišnji izvještaji Institucije	47
2.4. Kapaciteti Institucije i rad Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije	50
2.5. Zaključna razmatranja	55

3.	AKTIVNOSTI MINISTARSTVA ZA LJUDSKA PRAVA I IZBJEGLICE BiH	56
3.1.	Uvod	56
3.2.	Prikupljanje podataka i baza podataka o diskriminaciji	57
3.3.	Izveštavanje o pojavama diskriminacije	62
3.4.	Strateške mjere	63
3.5.	Umjesto zaključka	65
4.	ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	66
5.	PREPORUKE	68
	Za zakonodavca	68
	Za Instituciju ombudsmena za ljudska prava BiH	68
	Za Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH	69
	Za sudove i VSTV	70
	Za centre za edukaciju sudija i tužitelja u BiH	70
	Za sindikate	70
	Za organizacije civilnog društva	70
6.	BIBLIOGRAFIJA	72
	O AUTORIMA	80

Uvod

Ovaj izvještaj predstavlja nastavak kontinuiranih aktivnosti Analitike – Centra za društvena istraživanja na monitoringu i analizi primjene Zakona o zabrani diskriminacije (u daljnjem tekstu: ZZD), sa akcentom na funkcioniranje ključnih mehanizama zaštite i djelovanje ključnih institucija u sistemu borbe protiv diskriminacije. Prema ZZD-u, arhitekturu antidiskriminacijskog djelovanja u Bosni i Hercegovini (BiH) čine tri institucionalna aktera: sudovi, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, te Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. Sudska zaštita od diskriminacije predviđena je prvenstveno kroz specifične antidiskriminacijske parnice, čija je osnovna intencija da u određenoj mjeri olakšaju položaj tužitelja u parničnom postupku. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH djeluje kao centralna institucija za zaštitu od diskriminacije, čije su nadležnosti u ovoj oblasti brojne i kompleksne. U skladu sa ZZD-om, Institucija ombudsmena, pored ostalog, rješava pojedinačne i grupne žalbe u vezi sa diskriminacijom, prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije, informira javnost o ovim pojavama, poduzima vlastita istraživanja u ovoj oblasti, daje mišljenja i preporuke organima vlasti, podnosi godišnje i vanredne izvještaje o pojavama diskriminacije parlamentima BiH, entitetima i Brčko distrikta, predlaže zakone i druge akte nadležnim institucijama u BiH, prati relevantno zakonodavstvo i savjetuje organe zakonodavne i izvršne vlasti, te provodi promotivne i aktivnosti podizanja svijesti u kontekstu borbe protiv diskriminacije.¹ Na kraju, nadležnost Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH u ovoj oblasti odnosi se na prikupljanje podataka i podnošenje izvještaja Parlamentarnoj skupštini BiH o pojavama diskriminacije, uspostavljanje i vođenje centralne baze podataka za djela diskriminacije, te praćenje provođenja ZZD-a.²

Prema već utvrđenom metodološkom pristupu, ovaj izvještaj nastoji odgovoriti na pitanje u kojoj mjeri tri navedene institucije ispunjavaju svoje zakonom propisane nadležnosti u ovoj oblasti te, konkretnije govoreći, da li je od našeg posljednjeg izvještaja o ovoj problematici³ – dakle, u posljednje dvije godine – postignut napredak u njihovom radu. U prethodnom izvještaju konstatirani su brojni problemi u sva tri segmenta antidiskriminacijskog djelovanja, koji ozbiljno dovode u pitanje efektivnost zaštite od diskriminacije u BiH, pa i funkcioniranje ukupnog sistema. Kako je utvrđeno u prethodnom izvještaju, premda pokazuju

¹ “Zakon o zabrani diskriminacije”, *Službeni glasnik BiH* 59/09 i 66/16, čl. 7.

² Ibid., čl. 8. i 9.

³ Mario Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH: zakonski okvir, politike i prakse 2012–2016* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016).

trend blagog porasta, antidiskriminacijske parnice se još uvijek prečesto vode i okončavaju na način da se ne uvažavaju specifične procesne odredbe ZZD-a. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH suočava se sa ozbiljnim kadrovskim i budžetskim ograničenjima, koja, u kombinaciji sa brojnim i kompleksnim nadležnostima u ovoj oblasti, gotovo nužno vode do iznevjerenih očekivanja u ispunjavanju zahtjevne uloge centralne institucije za zaštitu od diskriminacije. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH također predugo kasni sa ispunjavanjem vlastitih obaveza iz ZZD-a, pa je procijenjeno da će sistem prikupljanja podataka i izvještavanje o pojavama diskriminacije biti operativan tek krajem 2018. i početkom 2019. godine.

Stoga se, dvije godine kasnije, postavlja pitanje kakvi su trendovi kada je riječ o djelovanju navedena tri stuba antidiskriminacijske zaštite u BiH, te u kojoj su mjeri problemi identificirani u prethodnom ciklusu izvještavanja prevaziđeni. Odgovor na ovo opće pitanje koje se odnosi na sva tri institucionalna aktera nastojali smo dati analizom spomenutih aktivnosti iz njihove nadležnosti, s fokusom na ključne rezultate njihovog rada, ili nedostatak istih, po tim aktivnostima. Analizirani su dostupni dokumenti i drugi primarni izvori, a konsultirani su i relevantni izvještaji, članci i drugi sekundarni izvori iz ove oblasti. Po prirodi stvari, nalazi prethodnog izvještaja su korišteni kao referentni okvir. Na kraju, obavljani su i intervjui s predstavnicima nekih od najvažnijih aktera u domenu antidiskriminacijskog djelovanja u BiH, uključujući i institucije o kojima je prvenstveno riječ, kako bi se dobila što potpunija slika.

Prvo poglavlje izvještaja bavi se sudskom zaštitom od diskriminacije. Dok je fokus prethodnog izvještaja u tom dijelu bio stavljen na tada netom usvojene izmjene i dopune ZZD-a, u ovom ciklusu analiza je usmjerena prvenstveno na sudsku praksu – i to kako na kvantitativne pokazatelje tako i na kvalitativnu dimenziju antidiskriminacijskih parnica koje su odabrane za detaljniju analizu. Posebna pažnja posvećena je dokazivanju diskriminacije u praksi u svjetlu brojnih problema i nekonzistentnosti u razumijevanju i interpretaciji specifičnosti dokazivanja u antidiskriminacijskim parnicama, pa i potpunog ignoriranja ovih odredbi od strane sudova, a koji su uočeni u prethodnom izvještaju.

U drugom poglavlju tematizira se rad Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH. Ono što je svakako obilježilo protekli period jesu zakonodavne aktivnosti na izmjeni i dopuni zakonskog okvira koji regulira rad Institucije, pa je toj problematici posvećena dužna pažnja. Drugo bitno pitanje kojim se bavi ovo poglavlje jeste ostvarivanje balansa između različitih nadležnosti i obaveza Institucije ombudsmena, s posebnim fokusom na ulogu i značaj aktivnosti usmjerenih na promociju jednakosti i zaštite od diskriminacije u djelovanju Institucije. Budući da najbolje institucije ombudsmena za ljudska prava u pravilu dobro kombiniraju rad na individualnim žalbama, sa jedne, te sistemsko djelovanje, sa druge strane, ovo poglavlje nastoji utvrditi da li se i u kojoj mjeri Institucija pomjerila od gotovo isključivo reaktivnog rada na individualnim žalbama karakterističnog za prethodni period.

Treće poglavlje posvećeno je analizi progressa Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH u uspostavljanju sistema prikupljanja podataka i izvještavanja o pojavama diskriminacije u BiH. Polazeći od pretpostavke da je ideal u ovom segmentu kreiranje svojevrzne “baze znanja” o diskriminaciji, ovo poglavlje nastoji utvrditi da li se Ministarstvo u proteklom periodu barem u određenoj mjeri približilo tom idealu. Pored toga, ponuđen je i kratak osvrt na aktivnosti Ministarstva na uspostavljanju strateškog okvira za djelovanje na suzbijanju i prevenciji diskriminacije u BiH.

Izvještaj zaključuju preporuke upućene relevantnim akterima u sistemu zaštite od diskriminacije, sa ciljem njegovog unapređenja, naročito iz perspektive njegovog funkcioniranja u praksi. Činjenica da se mnoge preporuke u našim izvještajima u ovoj oblasti ponavljaju govori o tome da je potrebna kontinuirana aktivnost i kontinuirani pritisak širokog kruga aktera – od ekspertske i akademske zajednice, preko nevladinog sektora, do organizacija koje okupljaju marginalizirane grupe – kako bi se postigao stvarni napredak u pogledu efektivnosti sistema za zaštitu od diskriminacije u BiH. Monitoring i analiza našeg istraživačkog tima upravo je usmjerena ka tom cilju i slijedit će istu ideju i u godinama koje dolaze.

1.

Sudska zaštita od diskriminacije

1.1. Uvodne napomene

Ovaj dio izvještaja fokusira se na djelovanje sudova u domenu zaštite od diskriminacije. Kao polazna tačka, koristi se relevantni zakonski okvir, koji čine, prvenstveno, integralni tekst Zakona o zabrani diskriminacije BiH (uključujući i Zakon o izmjenama i dopunama ZZD-a; u daljnjem tekstu: ZID ZZD-a), Zakon o ravnopravnosti spolova BiH⁴, te entitetski zakoni o parničnom postupku⁵. Osim uobičajenog izazova koji se tiče valjanog tumačenja i primjene prava, za domaće sudije postoji i dodatna obaveza da predstavljeni pravni okvir tumače u skladu sa evropskim pravom. Obaveza za ovom vrstom tumačenja postoji čak i prije pristupa Bosne i Hercegovine u punopravno članstvo EU⁶, zbog čega će biti uzeto u obzir relevantno evropsko pravo—odnosno četiri antidiskriminacijske direktive: Direktiva 2000/43/EZ o provođenju načela jednakog postupanja prema osobama, bez obzira na njihovo rasno ili etničko porijeklo⁷; Direktiva 2000/78/EZ o uspostavljanju općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja⁸; Direktiva 2004/113/EZ o provođenju načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavci robe, odnosno pružanja usluga⁹ i Direktiva 2006/54/EZ o provođenju načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada.¹⁰

⁴ “Zakon o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini” – prečišćeni tekst, *Službeni glasnik BiH* 32/10.

⁵ “Zakon o parničnom postupku Federacije BiH”, *Službene novine Federacije BiH* 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15; “Zakon o parničnom postupku Republike Srpske”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 i 61/13.

⁶ Obaveza proizlazi iz tzv. harmonizirajuće klauzule sadržane u članu 75. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju potpisanom 16. 7. 2008. godine između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne, i Bosne i Hercegovine, sa druge strane, objavljen u “Službenom glasniku BiH” br. 5/08, dodatak “međunarodni ugovori”, kao iz načela lojalnosti, koje također proizlazi iz Sporazuma, koji je stupio na snagu 1. 6. 2015. godine. Tako i Tamara Čapeta i Siniša Rodin, *Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu* (Zagreb: Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, 2008), str. 46 i dalje; Siniša Rodin, “Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Evropske zajednice i Republike Hrvatske”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu* 53, br. 3–4 (2003), str. 591 i dalje.

⁷ *Službeni list EU* L 180/22, 29. 6. 2000.

⁸ *Službeni list EU* L 303/16, 27. 11. 2000.

⁹ *Službeni list EU* L 373/37, 13. 12. 2004.

¹⁰ *Službeni list EU* L 204/23, 5. 7. 2006.

Prethodna dva izvještaja, pripremljena tokom 2013.¹¹ i 2016. godine¹², stavljala su značajan naglasak na analizu zakonskih rješenja, uključujući i inovirana rješenja iz 2016. godine.¹³ Budući da u međuvremenu, od objavljivanja posljednjeg izvještaja, nije bilo promjena zakona, fokus ovog dijela izvještaja bit će na ispitivanju eventualnog napretka u domaćoj sudskoj praksi u odnosu na probleme istaknute u prethodnim izvještajima i na uočavanju novih trendova kroz analizu sudskih odluka iz BiH, ali i značajnijih odluka Suda EU i Evropskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP), tamo gdje je to odgovarajuće. Još uvijek je prerano da se donose utemeljeni zaključci o efektima izmjena i dopuna ZZD-a u praksi, prvenstveno zato što nema dovoljno sudske prakse i zato što nije proteklo dovoljno vremena od stupanja na snagu ZID ZZD-a. Sudske odluke koje su predmet analize u ovom izvještaju donesene su prije, tokom i nakon usvajanja i stupanja na snagu ZID ZZD-a kako bi se lakše pratile eventualne promjene u postupanju sudova, pa će, tamo gdje je to moguće, odgovarajuća pažnja biti posvećena isticanju dosadašnjih praksi u primjeni ZID ZZD-a.

U prvom dijelu analize bit će predstavljeni statistički podaci i kvantitativni trendovi u domenu antidiskriminacijskih postupaka (u daljnjem tekstu: AD postupci), što podrazumijeva statističku analizu cjelokupnog uzorka sudskih odluka, ali i preliminarnu kvalitativnu analizu prikupljenih sudskih odluka. U drugom dijelu naglasak će biti na praktičnim aspektima AD postupaka, tako da će sudske odluke biti analizirane u pogledu postupajućih sudova, stranaka i umješaka, toka i dinamike postupka, kao i specifičnosti dokaznog postupka. Konačno, bit će analizirani AD kapaciteti za edukaciju i aktivniju ulogu VSTV-a unutar pravosudne zajednice, a poglavlje će zaključiti završna razmatranja i preporuke.

¹¹ Adrijana Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini: Analiza zakonskih rješenja i prakse u svjetlu prvih predmeta u ovoj oblasti* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2013).

¹² Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*.

¹³ ZID ZZD je objavljen 6. 9. 2016. godine, a stupio je na snagu osmog dana od objavljivanja u "Službenom glasniku", dakle 14. 9. 2016. godine. Prema članu 14. ZID ZZD-a, postupci u predmetima u kojima do dana stupanja na snagu ovog zakona ne bude donesena prvostepena odluka suda provest će se prema odredbama ovog zakona (izmijenjeni ZZD), a postupci u predmetima u kojima do dana stupanja na snagu ZID ZZD-a bude donesena prvostepena odluka suda provest će se prema ranije važećim odredbama ovog zakona.

1.2. Statistički podaci i preliminarna analiza uzorka: trendovi u domenu AD postupaka

1.2.1. Pregled statističkih podataka o okončanim AD parničnim postupcima

Razmatranje aktuelnih trendova u domenu AD zaštite započinjemo analizom statističkih podataka o broju okončanih AD postupaka, koji su dobijeni od Centra za sudsku dokumentaciju BiH (pri Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH)¹⁴. Podaci su predstavljeni tabelarno i sortirani prema različitim parametrima, poput vrste suda koji je donio presudu (na kojem nivou i unutar koje administrativno-teritorijalne jedinice), te vrste presude kojom je postupak okončan (M – meritorna odluka, PO – procesna odluka, O – ostalo, postupak završen na drugi način).

Statistički podaci preuzeti su iz Sistema za automatsko upravljanje predmetima (CMS) Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH i odnose se na parnične predmete koji se tiču diskriminacije, a koji su okončani u periodu 2015–2018. Tabela koja slijedi sadrži podatke o sudskim odlukama koje su donesene u navedenom izvještajnom periodu, kao i podatke o odlukama kojima su riješene prethodne faze postupka u predmetima diskriminacije. Zbog odlučivanja po pravnim lijekovima na različitim instancama, tabela sadrži veći broj odluka nego što je bilo predmeta diskriminacije.¹⁵ Smatrali smo važnim raščlaniti predmete po odlukama (odnosno fazama) kako bi se lakše pratilo opterećenje pojedinih sudova, poštivanje principa hitnosti na pojedinim sudskim instancama, kao i zastupljenost pojedinih vrsta odluka. Podaci su razvrstani po odlukama donesenim u periodima 2015–2016. i 2017–2018. godina. Iako ova dva perioda ne obuhvataju isti vremenski raspon (u vrijeme pisanja izvještaja bio je tek mjesec mart/april 2018. godine), razgraničenje je napravljeno uvažavajući vrijeme stupanja na snagu ZID ZZD-a (krajem 2016. godine), a radi lakšeg uočavanja novih trendova.

Tabela nije konačni i precizni prikaz broja predmeta s obzirom na to da nisu bili dostupni potpuni podaci za sve predmete, a što u konačnici zavisi i od osoba koje unose podatke u CMS. Brojčano stanje približno je predstavljeno i nema za svrhu da posluži kao autoritativni izvor statističkih podataka u pogledu predmeta diskriminacije, nego da ukaže na pretežnu zastupljenost predmeta diskriminacije na pojedinim nivoima i po pojedinim administrativno-teritorijalnim jedinicama.

¹⁴ Podaci zatraženi formalnim putem, podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama u skladu sa odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni Hercegovini (*Službeni glasnik BiH* 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13), a odobreni na osnovu Rješenja VSTV-a od 5. 4. 2018. godine, kojem se zahvaljujemo na blagovremenom i potpunom dostavljanju traženih podataka.

¹⁵ Od ukupno 231 riješenog predmeta, u 112 predmeta u CMS-u nije evidentiran “pravni učinak” u vidu napomene o tome kako je odlučeno o tužbenom zahtjevu/žalbi/reviziji, a od spomenutih 112 predmeta, u 65 predmeta su bili evidentirani generički nazivi odluka na osnovu kojih nije bilo moguće utvrditi vrste sudske odluke, odnosno da li je tužbeni zahtjev odbijen ili usvojen (u cijelosti ili djelomično). U bazi CMS bila su evidentirana dodatna 23 predmeta diskriminacije, ali zbog nepotpunosti unesenih podataka nisu uključeni u ovaj izvještaj.

Tabela 1: Statistički podaci o sudskim odlukama iz oblasti diskriminacije pred sudovima BiH¹⁶

NIVO	SUD	2015–2016.			2017–2018.			Σ
		MO	PO	O	MO	PO	O	
BiH	Sud BiH	12	5	5	6	-	-	28
FBiH	Vrhovni sud	6	-	-	10	2	-	18
	Kantonalni sud	35	-	-	15	2	1	53
	Općinski sud	41	15	31	36	9	23	155
RS	Vrhovni sud	-	2	-	2	5	-	9
	Okružni sud	17	-	1	9	-	-	27
	Osnovni sud	9	1	2	12	3	1	28
	Apelacioni sud	-	-	-	-	-	-	-
BD	Osnovni sud	-	-	1	-	-	-	1
Σ	Σ	120	23	40	90	21	25	

Predstavljeni podaci pokazuju da broj pokrenutih predmeta ne opada, štaviše, s obzirom na to da je u konkretnom slučaju drugi period (2017–2018) kraći od prvog (2015–2016), možemo govoriti o očekivanom blagom rastu broja pokrenutih predmeta. Ipak, potrebna je i sadržajna analiza odluka kako bi se izveo zaključak o uspješnosti pokrenutih postupaka. Vjerovatno je razlog to što su građani ohrabreniji da pokreću sudske postupke, uprkos i dalje prisutnim brojnim destimulirajućim faktorima, poput nedostatka adekvatne pravne pomoći¹⁷, straha od viktimizacije, dugotrajnosti postupka i sudskih troškova.¹⁸ Neki od naših sagovornika iz prakse smatraju da izmjene i dopune ZZD-a nisu donijele očekivane promjene, prvenstveno zato što nisu bile u dovoljnoj mjeri popularizirane u praksi, ostavljajući tako žrtvu diskriminacije u manje-više istom položaju kao i prije usvajanja ZID ZZD-a.¹⁹ Ipak, kao što ćemo vidjeti u nastavku, određenih napredaka i poboljšanja ima, iako smo još uvijek daleko od zadovoljavajućeg stanja u oblasti sudske AD zaštite.

¹⁶ Radi poređenja sa periodom 2013–2014, pogledati tabelu u prethodnom izvještaju: Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 14.

¹⁷ U jednom predmetu radi utvrđivanja mobinga pred Općinskim sudom u Travniku, koji je trenutno u toku i u kojem tužiteljicu zastupa pravni tim NVO “Centar ženskih prava”, sama tužiteljica je priznala da nijedan advokat kojem se obratila (i koji se inače bave radnim pravom) nije htio prihvatiti njen slučaj, tvrdeći da “kada se radi o mobingu, šanse za uspjeh su minimalne, a postupak dugotrajan i iscrpljujući”.

¹⁸ Za zaključke iz prethodnih izvještaja, vidi: Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*.

¹⁹ Intervju sa Emirom Prcanovićem, izvršnim direktorom NVO “Vaša prava”, 3. 4. 2018.

1.2.2. Preliminarna kvalitativna analiza prikupljenih sudskih odluka

Nažalost, sve statistički predstavljene odluke nisu dostupne, tako da se uzorak odnosi na manji broj sudskih odluka koje su prikupljene i koje su sadržajno analizirane. Na ovom ćemo mjestu predstaviti rezultate preliminarne analize. Tamo gdje se zaključci odnose na veći broj predmeta za koje su podaci pribavljeni od VSTV-a, to će biti posebno naglašeno.

a) **Brojčano stanje:** Ukupno su sadržajno analizirane 23 presude. Od toga se dvije presude odnose samo na postupak pred osnovnim, odnosno općinskim sudovima. Naravno, mimo navedenih presuda, analizirane su presude sudova više instance (kantonalni/okružni, Vrhovni sud Federacije BiH, Apelaciono vijeće Suda BiH), koje su sadržavale reference i podatke o odlukama nižestepenih sudova, što dozvoljava makar kvantitativnu analizu većeg broja odluka. Dodatno, analizirana su i četiri značajna predmeta koji su bili razmatrani pred Sudom BiH, kao sudom prve instance, ili pred Apelacionim vijećem tog Suda.

b) **Oblast:** U većini analiziranih presuda/predmeta, o diskriminaciji je odlučivano kao o samostalnom pitanju, koje je kumulirano uglavnom sa zahtjevom za utvrđivanje povrede prava iz radnopravnih odnosa i zahtjevom za naknadu štete²⁰. Zapravo, podaci pokazuju da se u svim sadržajno analiziranim predmetima radilo o navodima o diskriminaciji u radnim odnosima, u pogledu pristupa radu (prije zasnivanja radnopravnog odnosa) i ostvarivanju prava iz postojećeg radnopravnog odnosa.

I podaci dobiveni od VSTV-a potvrđuju dominantnu zastupljenost predmeta diskriminacije iz oblasti zapošljavanja, rada i radnih uslova (najčešće u odnosu na pristup radu, uređenje radnih uslova, naknade, otpuštanje ili napredovanje u službi) u preko 64% predmeta. Po zastupljenosti zatim slijede predmeti diskriminacije koji se tiču jednakog učešća u javnom životu svih građana (približno 11%), zatim oblast pravosuđa i uprave (6%), te, u manjim procentima, i po sljedećem redoslijedu u skladu sa njihovom zastupljenošću: oblasti porodičnog života; obrazovanja, nauke, kulture i sporta; stanovanja (pristup stanovima i uslovi stanovanja); članstvo u profesionalnim organizacijama; obuka – napredovanje, stručno usavršavanje, profesionalno usmjeravanje; zdravstvena zaštita, oblast roba i usluga namijenjenih javnosti i javnim mjestima; oblast javnog informiranja i medija; obavljanje privredne djelatnosti; socijalna zaštita (način postupanja prema korisnicima socijalne zaštite i odlučivanje o socijalnim naknadama), te oblast prava djeteta.²¹

²⁰ Štetne posljedice diskriminacije obuhvataju nepovoljniji tretman (direktna diskriminacija), značajno veću pogođenost štetnim posljedicama (indirektna diskriminacija), povredu dostojanstva ličnosti (uznemiravanje, seksualno uznemiravanje, segregacija). Manifestiraju se u vidu materijalne i nematerijalne štete.

²¹ Ovakvu statistiku generalno potvrđuje i OSCE na osnovu vlastitih analiza predmeta diskriminacije. Intervju sa Milošem Bogičevićem, pravnim savjetnikom u Misiji OSCE-a u BiH, 2. 4. 2018.

Pravni okvir za suzbijanje diskriminacije u radnim odnosima, osim ZZD-a i entitetskih zakona o radu²², čini i Zakon o ravnopravnosti spolova u BiH. Za razliku od ZZD-a, koji općenito zabranjuje diskriminaciju, Zakon o ravnopravnosti spolova detaljnije identificira konkretne oblike diskriminacije u radnim odnosima (naravno, u pogledu spola kao zaštićenog osnova). Nažalost, u praćenim predmetima ovaj zakon se ne spominje.²³

U posmatranim predmetima nije uočen angažman sindikata.²⁴ Očigledno je da sindikati ne ostvaruju svoj potencijal u AD parničnim postupcima, koji nije zanemariv, najprije zato što je procesna uloga sindikata uporediva sa ulogom organizacija civilnog društva. Sindikati potpadaju pod uslove predviđene čl. 16.²⁵ i 17.²⁶ ZZD-a, jer se radi o (nevladinim) organizacijama/udruženjima u svojstvu pravnog lica, koje imaju za cilj zaštitu prava radnika i u odnosu na zabranu diskriminacije kao ljudsko pravo. Dakle, sindikat, odnosno uposlenici pravne službe sindikata načelno bi mogli pokrenuti kolektivni AD postupak, a mogli bi se uključiti i kao umješaci na strani tužitelja (radnika). Također, nema prepreke, osim uslova stručnosti, da sindikat zastupa radnika u individualnim parnicama.²⁷ I prije pokretanja sudske postupke, sindikat može pružiti značajnu pomoć i podršku radnicima, čak i preduprijediti sudski postupak kroz korištenje drugih, alternativnih načina rješavanja sporova. Sindikat je taj kojem se radnik/ca može obratiti nakon prepoznavanja diskriminacije i koji bi trebao zastupati radnika/cu u komunikaciji i tokom pregovaranja s poslodavcem, pružati pravnu podršku i savjete prema drugim organima, kroz pomoć u pripremi prijave i žalbi prema inspekciji rada, poreskoj upravi, Instituciji ombudsmena za ljudska prava, pomagati u osiguranju advokata,

²² “Zakon o radu Federacije BiH”, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* 26/16; “Zakon o radu Republike Srpske”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 1/16.

²³ Zakon o ravnopravnosti spolova u BiH detaljnije identificira oblike diskriminacije koji su zabranjeni u oblasti radnih odnosa u članovima 12, 13. i 14, te zabranjuje diskriminaciju u pogledu konkretno navedenih situacija u budućem i sadašnjem radnom ambijentu.

²⁴ Iz izjava stranaka je ipak moguće zaključiti da postoje izolirani slučajevi (određenog) angažmana sindikata u drugim AD parnicama. Činjenica da o minimalnoj uključenosti sindikata posredno zaključujemo, na način da je ne možemo sa sigurnošću isključiti u odnosu na ukupnost AD postupaka, najbolje pokazuje da je u pitanju simbolični angažman, bez velikog uticaja na poboljšanje položaja radnika.

²⁵ Učešće trećih lica: “U postupku koji se pokreće u skladu s članom 12. ovog zakona može se, u skladu s pravilima parničnog postupka, kao umješac na strani lica ili grupe lica koja tvrde da su žrtve diskriminacije pridružiti tijelo, organizacija, ustanova, udruženje ili drugo lice koje se u okviru svoje djelatnosti bavi zaštitom od diskriminacije lica ili grupe lica o čijim se pravima odlučuje u postupku.”

²⁶ Kolektivna tužba za zaštitu od diskriminacije: “Udruženja ili druge organizacije osnovane u skladu sa zakonom, koje se bave zaštitom ljudskih prava, odnosno prava određene grupe osoba, mogu podnijeti tužbu protiv osobe koja je povrijedila pravo na jednako postupanje većeg broja osoba koje pretežno pripadaju grupi čija prava tužitelj štiti.”

²⁷ Što izričito predviđa, primjera radi, član 301. ZPP FBiH: “U radnim sporovima radnika može, besplatno, zastupati i osoba uposlena za pružanje pravne pomoći pri sindikatu, pod uvjetom da je diplomirani pravnik i ima položen pravosudni ispit.”

i ostalo po potrebi.²⁸ Zasad, ostaje žaljenje zbog propuštanja brojnih prilika za poboljšanja položaja radnika usljed pasivnog držanja sindikata, naročito uzevši u obzir brojnost AD predmeta u kojima se radnici pojavljuju kao tužitelji.

c) **Vrsta diskriminacije i zaštićeni osnovi:** Analiza pojava oblika diskriminacije kroz prikupljenu sudsku praksu pokazuje da se u najvećem broju slučajeva predmeti tiču direktne diskriminacije, a manje mobinga²⁹ i viktimizacije³⁰, pri čemu nisu zabilježeni slučajevi uznemiravanja, niti seksualnog uznemiravanja. I podaci OSCE-a s terena potvrđuju predstavljene zaključke: najviše je predmeta direktne diskriminacije, čak 68%, zatim slijedi mobing sa 21%, dok je slučajeva indirektno diskriminacije izuzetno malo, te čine tek 3% od ukupnog broja predmeta.³¹

Iznenadujuće ili ne, u analiziranim presudama nema značajnog broja slučajeva mobinga – tek su uočena tri takva predmeta. Podaci OSCE-a ukazuju na veći broj slučajeva mobinga u praksi, ali sa značajno manjim brojem uspješnih predmeta.

Viktimizacija³² se rijetko pojavljuje kao predmet AD postupaka, uprkos njenom uređenju kao zasebnog oblika diskriminacije u ZIDZZD-a. Analiziran je jedan predmet Suda BiH povodom viktimizacije, ali prema ranije važećim odredbama ZZD-a iz 2009. godine. Prema mišljenju Suda BiH,³³ ranije odredbe nisu pružale zaštitu od revanšizma zbog prijavljivanja diskriminacije u parničnom postupku, nego samo u prekršajnom, u skladu sa članom 21. ZZD-a³⁴ u vezi s članom 18.

²⁸ Detaljnije o diskriminaciji u radnim odnosima u BiH: Elma Demir, *Diskriminacija u oblasti rada u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Asocijacija za demokratske inicijative, 2015), str. 12 i dalje.

²⁹ Mobing je oblik nefizičkog uznemiravanja na radnom mjestu koji podrazumijeva ponavljanje radnji koje imaju ponižavajući efekt na žrtvu čija je svrha ili posljedica degradacija radnih uslova ili profesionalnog statusa zaposlenog. ZZDBiH, čl. 4. st. 3.

³⁰ Podsjećamo, ZIDZZD-om viktimizacija je uvedena kao zasebni oblik diskriminacije, što znači da sada osoba koja smatra da trpi štetne posljedice zbog prijavljivanja diskriminacije (viktimizirana osoba) ima na raspolaganju sve mogućnosti koje su inače predviđene za antidiskriminacijsku zaštitu. Vidjeti više: Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 42.

³¹ Spomenut je primjer slučaja indirektno diskriminacije žene zaposlenice koja nije mogla napredovati zbog odredbe u Pravilniku o napredovanju koji je kao uslov za napredovanje predviđao da zaposlenik bude ocijenjen najvišom ocjenom u nekoliko posljednjih godina rada neprekidno. No, zbog porodijskog odsustva, žene zaposlenice nisu uvijek bile u jednakom položaju kao i muške kolege, zbog čega nisu bile neprekidno na poslu, pa nisu mogle biti ocijenjene, a samim tim nisu mogle ni napredovati. Dakle, radilo se o odredbi koja je jednako vrijedila za sve, ali nije sve jednako pogađala. Intervju sa Milošem Bogičevićem, 2. 4. 2018.

³² Viktimizacija, kao oblik diskriminacije, zabranjena je i predstavlja svaki oblik nepovoljnog postupanja prema osobama koje su u dobroj vjeri prijavile ili namjeravaju prijaviti diskriminaciju, prisustvovala ili svjedočile diskriminaciji, odbile nalog za diskriminatornim postupanjem, na bilo koji način učestvovala u postupku za zaštitu od diskriminacije, pružile ili imale namjeru ponuditi informacije ili dokumente potrebne u postupku zaštite od diskriminacije ili o diskriminatornom postupanju informirale javnost.

³³ Sud BiH, GŽ 16322/2016, 4. 7. 2016.

³⁴ Stav 1: "Pravno lice koje lice koje je prijavilo diskriminaciju u dobroj vjeri, ili lice koje je na bilo koji način učestvovalo u postupku zaštite od diskriminacije dovede u nepovoljan položaj na osnovu toga što je to lice prijavilo diskriminaciju ili učestvovalo u postupku, u suprotnosti sa članom 18. (Zaštita lica koje prijavi diskriminaciju ili učestvuju u postupku, op.a.) ovog zakona, kazniće se za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od 1.000 KM do 10.000 KM."

istog zakona³⁵. Kako sud ističe, “[s]amim tim, nije moguće tražiti naknadu štete, jer se ne radi o diskriminaciji za koju se, prema članu 12. tačka c), može tražiti naknada štete.” Takvo tumačenje ubuduće neće biti utemeljeno, jer je u ZIDZZD-u viktimizacija izričito predviđena kao oblik diskriminacije sa ciljem zaštite osoba koje prijavljuju diskriminaciju ili učestvuju u AD postupku.³⁶

Što se tiče zastupljenosti pojedinih zaštićenih osnova po kojima se vrši diskriminacija, uočavamo da je taj aspekt u najvećem broju slučajeva evidentiran kao ‘neodređen’. Ovo, sa jedne strane, ukazuje na (ne)razumijevanje koncepta diskriminacije i zaštićenog osnova, a sa druge strane na kvalitet i način unosa podataka u bazu sudskih odluka.³⁷ Po zastupljenosti zatim slijede etnička pripadnost (24%), potom političko ili drugo uvjerenje (19%), spol (preko 10%) i obrazovanje (8%). Ostatak (21%) otpada na oblike diskriminacije kod kojih ne postoji zaštićeni osnov, barem ne u klasičnom smislu, poput mobinga, koji je karakterističan po tome što je isključivo vezan za proces rada.³⁸

d) **Vrste zahtjeva:** Razmatranje vrste postavljenih AD tužbenih zahtjeva pokazuje da se najčešće radi o kumulaciji deklaratornih i drugih vrsta zahtjeva, u pravilu kondemnatornih i reparacijskih zahtjeva. Zahtjevi za naknadu štete redovno se postavljaju, obuhvatajući materijalnu i češće nematerijalnu štetu za duševne bolove zbog povrede prava ličnosti (ugled, čast, sloboda i druga prava ličnosti).³⁹ Kada sudovi, u rijetkim slučajevima, usvoje tužbene zahtjeve koji se tiču naknade štete, u pravilu smanjuju dosudene iznose u odnosu na iznose koje je tužilac označio u tužbi. U domaćem pravu ne postoji tzv. kaznena odšteta (engl. *punitive damages*), kakva postoji recimo u angloameričkom pravu i koja ima za svrhu da, nezavisno od uzrokovane štete u konkretnom slučaju, odvraća počinitelja od daljnjeg činjenja štetnih radnji. Iako domaći sudovi nemaju na raspolaganju tu mogućnost, ne koriste dovoljno dostupnu mogućnost da kroz pravične naknade prvenstveno nematerijalne štete destimuliraju diskriminatore od istog postupanja u budućnosti.⁴⁰

e) **Vrste odluka:** Analizirajući podatke dostavljene od VSTV-a, uočavamo da je gotovo 80% slučajeva okončano donošenjem meritornih presuda (kojima je suštinski odlučeno o tužbenom zahtjevu), dok se približno 20% njih odnosi na druge vrste odluka ili načina okončanja postupka (tužba je povučena, odbačena

³⁵ “Nijedna osoba koja je prijavila diskriminaciju ili učestvovala u pravnom postupku za zaštitu od diskriminacije neće trpjeti nikakve posljedice zbog takvog prijavljivanja ili učestvovanja.”

³⁶ ZIDZZD, čl. 18.

³⁷ Intervju sa Milošem Bogičevićem, 2. 4. 2018.

³⁸ Ibid.

³⁹ Kada je oštećeni zbog povrede prava ličnosti (ugleda, časti, slobode i drugih prava ličnosti) trpio duševne bolove, sud mu, pored sankcija iz člana 199. Zakona o obligacionim odnosima, može dosuditi i pravičnu naknadu kada, zbog okolnosti slučaja, samo na taj način može oštećenom dati punu satisfakciju u skladu sa ciljem kome naknada nematerijalne štete služi (Zaključak br. 2, usvojen na savjetovanju bivših vrhovnih sudova, Ljubljana 15. i 16. 10. 1986. – Bilten VS BiH 1/87, str. 55).

⁴⁰ Tako misli i naš sagovornik, intervju sa Emirom Prcanovićem, 3. 4. 2018.

kao neuredna itd). Relativno velik procent postupaka okončanih na drugi način, bez odlučivanja o meritumu, ukazuje na to da i tužitelji trebaju ozbiljnije pristupiti pokretanju parničnih postupaka kako kasnije ne bi povlačili tužbe ili kako tužbe ne bi bile odbačene zbog neurednosti. Ne postoji zakonska obaveza zastupanja po advokatu ili drugoj osobi s položenim pravosudnim ispitom u AD parnicama (osim ako se radi o izjavljivanju revizije⁴¹), ali je uputno zatražiti stručnu pravnu pomoć u analizi situacije i sačinjavanju tužbe. Kvalitetna tužba sa unaprijed provedenim testom diskriminacije drastično povećava šanse za uspjeh u postupku. Korištenje stručne pomoći i konsultiranje profesionalaca naročito je važno ako uzmemo u obzir stopu uspješnosti tužitelja u AD postupcima. Tako je, u odnosu na meritorne odluke, u 63,63% odluka odbijen tužbeni zahtjev za utvrđivanje diskriminacije. Ostatak otpada na odluke kojima je tužbeni zahtjev usvojen u cjelini (16,36%) ili djelimično (20%). Dakle, statistički gledano, u manje od 40% predmeta tužitelji uspiju u postupku, što samo potcrtava važnost dobre pripreme za postupak uz stručnu pomoć.

Od 21 predmeta mobinga koji je analizirao OSCE, 17 predmeta je okončano odbijanjem tužbenog zahtjeva, dok je u samo četiri predmeta pozitivno odlučeno o zahtjevu tužitelja/ice (u cijelosti ili djelimično).⁴² Ovaj je zaključak neobičan ako imamo u vidu izvještaje Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH, prema kojima se, iz godine u godinu, najveći broj žalbi zaprimljenih po osnovu ZZZD-a odnosi upravo na mobing: tokom 2014. godine⁴³, od 230 predmeta koji se odnose na diskriminaciju, 69 žalbi se odnosilo na mobing; u izvještajnom periodu za 2015. godinu⁴⁴, najveći broj žalbi koje se tiču diskriminacije se odnosio na mobing kao poseban oblik diskriminacije na radnom mjestu – 37 od ukupno 159 registriranih predmeta. Od ukupno 150 zaprimljenih predmeta diskriminacije tokom 2016. godine, 55 se odnosilo na mobing.⁴⁵ Tokom 2017. godine⁴⁶ trend je isti: od ukupno 174 registrirana predmeta diskriminacije, 37 se odnosilo na mobing. Dakle, mobinga u praksi ne nedostaje, samo broj pokrenutih i uspješnih sudskih

⁴¹ Član 247. stav 2. Zakona o parničnom postupku FBiH: “Revizija je nedozvoljena ako nije izjavljena putem punomoćnika iz člana 301b. ovog zakona (...)”.

⁴² Ibid.

⁴³ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2014. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2015), str. 5. i 6.

⁴⁴ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2015. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2016), str. 89–95.

⁴⁵ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2016. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2017), str. 93–103.

⁴⁶ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2017. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2018).

postupaka ne odgovara zastupljenosti ovog oblika diskriminacije u radnom ambijentu.

Kada se uzmu u obzir poteškoće oko dokazivanja mobinga kao oblika diskriminacije i zaziranje čak i profesionalaca od zastupanja u predmetima mobinga, onda su brojke dobrim dijelom razumljive, iako i dalje veoma razočaravajuće. Žrtve su najčešće žene, a moberi (osobe koje vrše mobing) su najčešće muškarci i u pravilu se radi o tzv. vertikalnom mobingu (odnos nadređeni – podređeni).⁴⁷ Najveća prepreka za uspješno okončavanje sudskih postupaka jeste dokazivanje mobinga, koji se često dešava bez prisustva svjedoka, pri čemu najčešće ne postoji pismeni trag o nedozvoljenoj radnji, nego se pojedine radnje (najčešće uznemiravanja ili izolacije) dešavaju u neposrednoj blizini i u usmenom obliku ili u izostanku bilo kakve komunikacije. Ipak, ima i pozitivnih primjera. U spomenutom izvještaju Institucije ombudsmena za 2017. godinu navodi se primjer predmeta Suda BiH u kojem je Sud uvažio preporuku Institucije i utvrdio postojanje mobinga. Pritom, Sud se bavio ocjenjivanjem nalaza vještaka o uticaju mobinga na zdravlje tužiteljice, pitanjem računanja rokova kod kontinuirane diskriminacije, teretom dokazivanja, utvrđivanjem visine nematerijalne štete, kao i uloge Institucije ombudsmena u AD postupcima.⁴⁸

Kada je riječ o analiziranim presudama, mobing je bio predmet odlučivanja u tri postupka, ali bez uspjeha za tužitelja. U jednom predmetu pred Okružnim sudom Banja Luka⁴⁹ navedeno je da tužiteljica “nije učinila vjerovatnim postojanje mobinga”, a osim toga da je tužba neblagovremena. Drugi predmet je dobio epilog odlukom Vrhovnog suda FBiH⁵⁰ kojom je revizija odbijena, pa je na snazi ostala prvostepena odluka kojom je tužbeni zahtjev za utvrđivanje mobinga odbijen. Tužba za utvrđivanje mobinga je podnesena zato “što je zakonska zastupnica tuženog na razne načine vršila psihički pritisak (na tužitelje) u svrhu naplate naknade za odvoz smeća od domaćinstava, lično pozivajući tužitelje na njihove mobilne telefone i zahtijevajući od njih da se posebno potrudu tokom vikenda i naplate u što većem iznosu, a od tužiteljica, kao ženskih osoba, i da se posebno srede i dotjeraju kako bi izgledale ljepše, jer će u suprotnom ostati bez posla, a što je kod tužitelja stvorilo osjećaj nelagode, nemoći, poniženja, prijetnji i straha za radno mjesto”. U pogledu tih činjenica, nižestepeni sudovi su utvrdili da ponašanje zakonske zastupnice tuženog nije imalo za cilj degradaciju prava tužitelja ili njihovog profesionalnog statusa, nego da se radilo o nastojanju direktora preduzeća koje obavlja uslužnu djelatnost da poboljša radnu disciplinu i radni efekt tužitelja, a sve u funkciji ostvarivanja većeg prihoda preduzeća. (!) Dakle, neće biti u pitanju mobing, osim ako postupanje poslodavca za cilj ima ugrožavanje radnog mjesta tužitelja ili ima

⁴⁷ Intervju sa Emirom Prcanovićem, 3. 4. 2018.

⁴⁸ Sud BiH, Predmet broj S 13 P 02205616 P, 6. 10. 2017, citirano prema Izvještaju IO za 2017. godinu, str. 99–100.

⁴⁹ Okružni sud Banja Luka, Presuda br. 71 0 Rs 113646 15 Rsž, 19. 1. 2016.

⁵⁰ Vrhovni sud FBiH, Odluka br. 58 0 Rev 092256 17 Rev, 6. 4. 2017.

sistemske i ponižavajući karakter, što u ovom postupku, prema mišljenju suda, nije utvrđeno. Poruku koju postupajući sud šalje ovakvim obrazloženjem jeste da, dok god se radnje mobinga čine u ime unapređenja poslovanja privrednog društva/kompanije/javnog preduzeća, dakle sa najboljim, utilitarističkim, namjerama poslodavca, takve radnje se ne mogu kvalificirati kao radnje mobinga, jer preteže korisnost nasuprot degradaciji i poniženju radnika.

Naravno, dokazivanje i izvođenje zaključaka o postojanju mobinga kompleksan je zadatak. Sudska praksa još uvijek nije u dovoljnoj mjeri razvijena i usaglašena. Razloga ima više – generalno mali broj pokrenutih postupaka za utvrđivanje mobinga, nesporni izazovi oko dokazivanja, nedostatak detaljnijeg zakonskog reguliranja definicije mobinga itd. Mobing se, prema svojoj definiciji, vezuje samo za proces rada, a ne specifična lična svojstva žrtve u vidu zaštićene osnove, te podrazumijeva sistemsko postupanje prema radniku/ci sa ciljem poniženja, izolacije ili isključenja u odnosu na radni ambijent. Sve navedene specifičnosti mobinga stalno su se isticale u procesu izmjena i dopuna ZZD-a, s prijedlogom tri adekvatnije varijante – da se pitanje mobinga uredi, detaljnije i preciznije, posebnom glavom u ZZD-u, posebnim propisom na državnom nivou ili entitetskim radnim zakonodavstvom.⁵¹ Na koncu, ništa konkretno nije promijenjeno. Definicija mobinga je i dalje, u istom sadržaju, zadržana u ZZD-u. U gotovo identičnom sadržaju uključena je u entitetsko radno zakonodavstvo. Ovakav ishod može i dalje reproducirati probleme oko interpretacije koncepta mobinga, a naročito uslova ‘ponavljanja radnji mobinga’. Šta znači ponavljanje i koliko dugo treba trajati? Ovo su važna praktična pitanja koja trebaju obuhvatiti najrazličitije situacije: od poduzimanja jedne radnje s trajnom posljedicom⁵², preko poduzimanja dvije, tri, četiri (...) radnje u kratkom periodu, do dužeg vremenskog trajanja manjeg broja radnji. Indikativna je nedavna presuda Suda BiH⁵³, u trećem analiziranom predmetu, u kojoj se navodi da je bitan element mobinga vremenski kontinuitet u kojem se ponavljaju radnje koje imaju karakter ovog oblika diskriminacije, tako da se uznemiravanje koje je u vezi sa radnom atmosferom, procesom rada, načinom obavljanja poslova i degradiranja na radnom mjestu, na relevantan način može utvrditi ukoliko se kontinuirano odvija u periodu od šest mjeseci i ponavlja jednom mjesečno. Dakle, na osnovu vremenskog kontinuiteta zaključuje se da li se radi o pojedinačnom incidentu ili o ponašanju čija je namjera ugrožavanje ugleda, časti, dostojanstva ili integriteta zaposlenog i njegova eliminacija iz radnog okruženja. Problem i dalje ostaje neprecizna zakonska definicija, koja načelno može biti predmet drugačijeg tumačenja pred drugim sudovima.

⁵¹ Vidjeti: Sarajevski otvoreni centar i Agencija za ravnopravnost spolova BiH, *Ka efikasnoj zaštiti od diskriminacije: Prijedlog za izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije* (Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar i Agencija za ravnopravnost spolova, 2015), str. 9–10.

⁵² Jasno je da bitan element mobinga predstavlja vremenski kontinuitet u kojem se ponavljaju radnje mobinga, a prema određenim stavovima, dovoljno je i da se jednom radnjom stvori trajna posljedica. Vidi Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, fn. 50, str. 19.

⁵³ Treći analizirani predmet. Sud BiH, Presuda Rev 17351/2016, 14. 2. 2017.

1.3. Antidiskriminacijski postupak u praksi: otvorena i sporna pitanja

1.3.1. Sud, stranke i ostali učesnici u AD postupku

1.3.1.1. Sudovi

Općinski, odnosno osnovni sudovi su nadležni za vođenje AD parnica u prvom stepenu, dok su kantonalni, odnosno okružni sudovi nadležni u drugom stepenu, povodom izjavljenih žalbi. U trećem stepenu sude vrhovni sudovi entiteta, odnosno revizijsko vijeće Apelacionog suda Brčko distrikta. Mjesna nadležnost sudova u AD parnicama može biti određena kao opća nadležnost (prema prebivalištu tuženog) ili kao izberiva nadležnost (prema prebivalištu tužitelja, odnosno prema mjestu gdje je počinjena radnja diskriminacije). Kako je isticano u ranijim izvještajima, u praksi nije bilo većih problema oko primjene ovih rješenja.⁵⁴ Tako je iz podataka VSTV-a vidljivo da se u posmatranom periodu samo u četiri predmeta kao sporno pojavilo pitanje nadležnosti (apsolutna nenadležnost zbog koje se tužba odbacila, oglašavanje suda stvarno nenadležnim, utvrđivanje isključive mjesne nadležnosti i izberive mjesne nadležnosti).

1.3.1.2. Stranke

Kao tužitelji se uglavnom pojavljuju individualne osobe⁵⁵, iako je bilo slučajeva suparničarstva na tužiteljskoj strani, ali bez klasičnih kolektivnih tužbi. Što se tiče strateškog parničenja, treba spomenuti rasplet u, sada već poznatom, predmetu redovnice Janje Martine Katović protiv Općine Glamoč zbog toga što nije primljena na radno mjesto direktorice Dječijeg vrtića "Leptirić" Glamoč. Općinski i Kantonalni sud u Livnu su utvrdili postojanje diskriminacije, ali je Vrhovni sud Federacije BiH⁵⁶ usvojio reviziju tužene i preinačio prvostepenu i drugostepenu presudu tako što je tužiteljčin zahtjev u cijelosti odbio, zbog toga što "nije postojao niko s kim bi se tužiteljica mogla uporediti", budući da se jedina prijavila na raspisani konkurs.⁵⁷ Očigledno je da je Vrhovni sud tom prilikom u cijelosti zanemario mogućnost korištenja hipotetičkog komparatora. Po apelaciji tužiteljice, donesena je odluka Ustavnog suda BiH⁵⁸, u kojoj je zapaženo

⁵⁴ Vidjeti: Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 20. i dalje.

⁵⁵ Podaci dobiveni od VSTV-a pokazuju da je u antidiskriminacijskim parnicama tuženi češće pravna osoba (dvostruko više u odnosu na tužene fizičke osobe).

⁵⁶ Vrhovni sud FBiH, Presuda br. 68 0 P 017561 13 Rev, 17. 7. 2014.

⁵⁷ Aleksandra Ivanković, *Pogrešna logika dokazivanja u antidiskriminacijskim predmetima: slučaj Vrhovnog suda Federacije BiH* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015).

⁵⁸ Ustavni sud BiH, Odluka AP 4583/14, 15. 6. 2017.

da Vrhovni sud nije uzeo u obzir izjavu općinskog načelnika⁵⁹, iako je njome eksplicitno ukazano na to da njemu smeta tužiteljčina odora i da je navedenu izjavu dao u vrijeme procesa izbora direktora vrtića. Ustavni sud je zato zaključio da je u datom slučaju došlo do povrede prava na pravično suđenje⁶⁰, pa je Vrhovni sud FBiH, u ponovljenom postupku, ocijenio da revizija tužene nije osnovana i istu je odbio. Izjava načelnika, kao i činjenica da tužena ni nakon tri godine od provedenog konkursa i prijedloga za izbor nije imenovala tužiteljicu za direktoricu je, prema shvatanju Vrhovnog suda, “dokaz da je tužena postupajući na taj način, povrijedila njeno pravo na imenovanje zbog vjerskog porijekla, odnosno njene odore”, te su nižestepeni sudovi pravilno utvrdili nejednako postupanje. Institutom hipotetičkog komparatora nije se bavio ni Ustavni sud ni Vrhovni sud FBiH u ponovljenom postupku.

Ustavni sud BiH se, također, nije bavio pitanjem ugrožavanja vjerskih sloboda u kontekstu diskriminacije zbog utvrđene povrede prava na pravično suđenje. Bilo bi zanimljivo vidjeti kakva bi bila linija zaključivanja u tom slučaju, naročito ako uzmemo u obzir recentnu i, poprilično razočaravajuću, praksu Suda EU.⁶¹ Prije više od godinu dana⁶² Sud EU je objavio dvije presude u predmetima *Achbita*⁶³ i *Bouagnaoui*⁶⁴ koji se tiču manifestiranja religije u radnom ambijentu.⁶⁵ Među boricima za ljudska prava, opravdano se izražava razočarenje objema presudama⁶⁶ zbog legitimiziranja i praktično davanja uputstva poslodavcima kako da diskriminiraju svoje zaposlenike. Oba slučaja se tiču radnica muslimanki zaposlenih u privatnim kompanijama. U slučaju *Achbita*, radnica je radila tri godine kod istog poslodavca prije nego što je odlučila da se pokrije (nosi vjersku maramu), što je za posljedicu imalo otkaz. Poslodavac se pozivao na korporativnu politiku neutralnosti, koja je formalno uvedena tek nakon što je *Achbita* obznanila

⁵⁹ Načelnik tužene Općine Glamoč je u emisiji “Crta” na BHTV1 od 28. 3. 2011. godine izjavio da mu smeta apelantičina odora, odora časne sestre, te da u Općinskom vijeću Općine Glamoč nema konsenzusa oko imenovanja apelantice za ravnateljicu vrtića u Glamoču, kao i da mu je s tačke gledišta hrvatskog naroda jasno stajalište tog naroda, ali s tačke gledišta druga dva naroda stajalište je takvo da je imenovanje apelantice za direktoricu vrtića prihvatljivo samo ako bi i “otac Savo, monarh iz manastira Vrba, bio direktor škole”.

⁶⁰ Ustavni sud BiH, Odluka 4583/14, tačka 42.

⁶¹ Vidjeti također: Amila Kurtović, *Zabrana nošenja vjerskih obilježja na radnom mjestu: perspektiva Suda pravde Evropske unije* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2018).

⁶² 14. 3. 2018. godine.

⁶³ Europski sud pravde, *Samira Achbita and Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding vs. G4S Secure Solutions NV*, 14. 3. 2017.

⁶⁴ Europski sud pravde, *Asma Bouagnaoui and Association de défense des droits de l’homme (ADDH) vs. Micropole SA*, 14. 3. 2017.

⁶⁵ Predmet tumačenja su bili članovi 2(2)(a) Direktive 2000/78.

⁶⁶ Eva Brems, “Analysis: European Court of Justice Allows Bans on Religious Dress in the Workplace”, *Blog of the IACL, AIDC*; Saila Ouald Chaib i David Valeska, “European Court of Justice Keeps the Door to Religious Discrimination in the Private Workplace Opened, The European Court of Human Rights Could Close It”, *Strasbourg Observers*, 27. 3. 2017.

da se ima namjeru pokriti. U drugom slučaju, Bougnaoui je već nosila maramu, ali je, nakon pritužbi nekoliko mušterija, od nje zatraženo da skine maramu, što je odbila i posljedično dobila otkaz. Osnovno pitanje za sud je bilo ima li privatni poslodavac pravo da svojim radnicama zabrani nošenje ženske muslimanske marama na poslu i ako one to odbiju, ima li pravo dati im otkaz?⁶⁷

U prvom predmetu, Sud EU nije pronašao diskriminaciju, jer smatra da je opravdano otpustiti radnicu kada kompanija ima pravila o političkoj, vjerskoj i filozofskoj neutralnosti. U svakom slučaju, prema mišljenju Suda EU, nema direktne diskriminacije, jer se isto pravilo odnosi na sve radnike jednako⁶⁸. Ako bi nacionalni sud zaključio da u konkretnom slučaju postoji indirektna diskriminacija, Sud EU je ponudio liniju argumentacije za opravdavanje indirektna diskriminacije.⁶⁹ U predmetu *Bougnaoui*, Sud EU je utvrdio direktnu diskriminaciju na osnovu religije s obzirom na to da poslodavčeva odluka nije bila zasnovana na općoj politici neutralnosti kompanije, nego na temelju zahtjeva pojedinačnih klijenata. Želje klijenata da im usluge ne pruža muslimanka sa maramom ne mogu se smatrati “opravdanim i odlučujućim profesionalnim zahtjevom”.⁷⁰ Iako je u predmetu *Bougnaoui* utvrđeno postojanje diskriminacije, obrazloženje je zasnovano na pogrešnim razlozima. Dok se u predmetu *Achbita* poslodavcu dozvoljava uvođenje politike neutralnosti sa ciljem vođenja poslovanja⁷¹, u predmetu *Bougnaoui* Sud EU ne dozvoljava da lične preferencije klijenata služe kao osnov za ograničenje prava radnika na izražavanje vjerske pripadnosti. Nameće se zaključak da nije dozvoljeno da se na temelju zahtjeva pojedinačnih

⁶⁷ Opinion of Advocate General Kokott: Case C-157/15 *Samira Achbita and Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v G4S Secure Solutions NV*, 31. 5. 2016.

⁶⁸ Europski sud pravde, *Samira Achbita and Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding vs. G4S Secure Solutions NV*, tačka 30.

⁶⁹ Prema mišljenju Suda, legitimni cilj koji se slijedi u ovom slučaju je politika religijske, filozofske ili vjerske neutralnosti. Dakle, dovoljno je da poslodavac želi projicirati sliku svoje kompanije kao vjerski neutralne kako bi se opravdalo različito tretiranje radnika. Mjera zabrane nošenja vjerskih simbola smatra se adekvatnom i neophodnom za ostvarenje legitimnog cilja neutralnosti, dok god se provodi na “konzistentan i sistematičan način”. Vidjeti: Erica Howard, *Religious Clothing and Symbols in Employment – A Legal Analysis of the Situation in the EU Member States* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017); Monique Steijns, “Achbita and Bougnaoui: Raising more Questions than Answers”, *Eutopia Law*, 18. 3. 2017; Brems, “Analysis”.

⁷⁰ Iako načelno pravilo o zabrani nošenja vjerskih obilježja jeste jednako primjenjivo na sve, propust Suda EU tiče se izbora pogrešnog komparatora. Kao komparator se uzimaju drugi religiozni radnici, iako u konkretnom slučaju to trebaju biti radnici koji ne izražavaju nikakva religijska uvjerenja. Poređenje vjernika različitih religija je kao poređenje radnika sa drugačijom vrstom invaliditeta. Ovdje vidimo da je diskriminirana grupa homogena u pogledu pripadnosti i manifestiranja pripadnosti nekoj od religija/sistema vjerovanja, što obično predstavlja jedan od elemenata direktne diskriminacije. Za opširnije vidjeti: Ouald Chaib i Valeska, “European Court of Justice Keeps the Door to Religious Discrimination in the Private Workplace Opened”.

⁷¹ Kao manje restriktivna mjera razmatrala se mogućnost ponude radnog mjesta koje ne implicira direktan rad s klijentima. Europski sud pravde, *Samira Achbita and Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding vs. G4S Secure Solutions NV*, par. 40–43.

klijenata radnici da otkaz, ali onda kada to poslodavac unaprijed i sistematično učini kroz politiku neutralnosti, onda je dozvoljeno.

Drugačiju liniju argumentacije zauzima Evropski sud za ljudska prava u sličnom predmetu *Eweida*⁷², koji nažalost nije inspirirao Sud EU.⁷³ Eweida je bila radnica u privatnoj aviokompaniji sa direktnim kontaktom s klijentima, koja je suspendirana s posla zbog nošenja katoličkoga krsta.⁷⁴ ESLJP je utvrdio povredu vjerskih sloboda, ostavivši malo prostora za ograničenja vjerskih sloboda radnika od strane privatnih poslodavaca u ime korporativnog imidža kompanije.⁷⁵ U presudi je ESLJP razmatrao brojna važna pitanja, od kojih su možda najvažniji odnos i razlika između ljudskih prava i poslovnog interesa, ozbiljnost ograničenja slobode aplikantice i manjak dokaza o šteti uzrokovanoj kompaniji zbog vjerskih simbola radnika.⁷⁶ Nijednim od ova tri pitanja Sud EU se, nažalost, nije ozbiljno pozabavio u navedenim predmetima. Osim toga, čini se da nije iskorištena prilika da se kroz sudski aktivizam ublaže talasi islamofobije u Evropi, makar u kontekstu radnih odnosa.

1.3.1.3. Umješači

ZIDZZD za AD parnice predviđa posebnu i olakšanu mogućnost učešća umješača na strani tužitelja, i to samo uz njegov/njen pristanak. Kao umješači se mogu pojaviti tijelo, organizacija, ustanova, udruženje ili druga osoba koji se u okviru svoje djelatnosti bave zaštitom od diskriminacije osoba ili grupe osoba o čijim se pravima odlučuje u postupku.⁷⁷ U prethodnom izvještaju utvrđeno je da se umješači rijetko uključuju u parnicu na strani tužitelja.⁷⁸ Nažalost, takva praksa je nastavljena, pa nema podataka o uključivanju organizacija

⁷² ECtHR, *Eweida and Others vs. UK*, 15. 1. 2013.

⁷³ Pitanja diskriminacije povodom muslimanskih (pa čak i jevrejskih) ženskih marama u Evropi javljaju se već duže vrijeme. Pogledati: Sarah Haverkort-Speekenbrink, *European Non-Discrimination Law: A Comparison of EU Law and the ECHR in the Field of Non-Discrimination and Freedom of Religion in Public Employment with an Emphasis on the Islamic Headscarf Issue* (Cambridge: Intersentia, 2012); Eva Brems (ur.), *The Experiences of Face Veil Wearers in Europe and the Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

⁷⁴ Vidjeti više u: Stijn Smet i Eva Brems (ur.), *When Human Rights Clash at the European Court of Human Rights – Conflict or Harmony?* (Oxford: Oxford University Press, 2017).

⁷⁵ Ipak treba istaći da nije isti status i značaj svakog vjerskog simbola. Nošenje ženskog (muslimanskog ili jevrejskog) ženskog šala, odnosno marame, jevrejske muške kape jarmulke ili turbana za sikha nije izraz “želje za manifestiranjem svoje vjere”, nego vid obaveznog prakticiranja vjere. Nošenje dodatnih vjerskih simbola (Davidove zvijezde, mjeseca i zvijezde, krsta) nije prakticiranje vjere, nego izražavanje pripadnosti vjeri, pa njihovo skidanje ili sakrivanje ne krši vjerske zakone nijedne od navedenih vjera, dok skidanje marame, šala, kape ili turbana znači kršenje rigoroznih vjerskih pravila. Tako i Joseph Weiler, “Je suis Achbita”, *European Journal of International Law* 28, br. 4 (2017), str. 991.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ ZIDZZD, čl. 16.

⁷⁸ Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 28.

civilnog društva, Institucije ombudsmena ili, pak, sindikata kao umješača. Naši sagovornici iz OSCE-a potvrđuju da nisu uočili slučajeve uključivanja umješača na strani tužitelja, ali jesu na strani tuženog.⁷⁹ Dakle, pored problema relativno rijetkog pojavljivanja, odnosno nepojavljivanja umješača na strani tužitelja – diskriminirane osobe – u AD parnicama, još uvijek je primjetno dozvoljavanje umješača na strani *tuženog* pod povoljnijim procesnim uslovima koji su inače rezervirani isključivo za tužitelja. Ova nepoželjna pojava istaknuta je i u prethodnom izvještaju.⁸⁰ Za ovakve slučajeve simptomatično je da sudovi ne obrazlažu posebno zašto smatraju nužnim ili potrebnim dozvoliti umješača na strani tuženog, čime se navedeno rješenje iz ZZD-a obespredmećuje.⁸¹

U predmetu povodom zahtjeva za utvrđivanje mobinga, a koji još uvijek nije okončan⁸², tužiteljica je stavila prijedlog da se ombudsmenka Jasminka Džumhur sasluša pred sudom u svojstvu *amicus curie*, budući da je sudskom postupku prethodio postupak po žalbi pred Institucijom ombudsmena, u kojem je Džumhur učestvovala i neposredno obavljala razgovor s tuženikom, a koji je okončan izdavanjem preporuke. Postupajući sudija je ovakav prijedlog odbio, prihvatajući da se konkretna preporuka izvede kao isprava i dokazno sredstvo, ali bez saslušanja predložene osobe, obrazlažući kratko da za tim nema potrebe s obzirom na preporuku i da nikakva nova saznanja ne bi mogla biti iznesena pred sudom. Čini se da tužitelji uglavnom ne potenciraju niti predlažu saslušanje ombudsmena u svojstvu *amicus curiae*, bez obzira na to da li je donesena preporuka u konkretnom predmetu i bez obzira na to da li se po izdatoj preporuci postupilo ili ne. Zbog toga nije ni bilo dovoljno prilika da se u domaćoj sudskoj praksi razvije stav o korištenju instituta *amicus curiae*. Pitanje je, naravno, kako bi sudovi odlučivali čak i da tužitelji postave odgovarajuće prijedloge. Na ovaj se način nažalost propušta prilika da sud, naročito u periodu kada se još uvijek razvijaju kapaciteti za vođenje AD postupaka, dobije stručno mišljenje i razjašnjenje pojedinih instituta, kao i druge korisne informacije i statistike, što bi olakšalo odlučivanje u postupku.

1.3.1.4. Ostala pitanja

Što se tiče mogućnosti pokretanja postupka u ime neidentificiranog tužitelja zbog javnih diskriminatornih izjava, nismo upoznati s takvim slučajevima u

⁷⁹ Intervju sa Milošem Bogičevićem, 2. 4. 2018.

⁸⁰ Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 29.

⁸¹ Posljednji poznati slučaj sa ovom problematikom odnosi se na predmet Konjević-Polje pred Osnovnim sudom u Srebrenici, a povodom zahtjeva za utvrđivanje diskriminacije na etničkoj i jezičkoj osnovi djece bošnjačkih povratnika u RS zbog toga što im je uskraćeno jednako pravo u odnosu na djecu srpske nacionalnosti u vezi sa obrazovanjem na maternjem bosanskom jeziku. Kao umješač na strani tužene javilo se Ministarstvo prosvjete i kulture Republike Srpske. Intervju sa Milošem Bogičevićem, 2. 4. 2018.

⁸² Postupak je u toku pred Općinskim sudom Travnik.

domaćoj praksi.⁸³ Bilo je ipak slučajeva u kojima je tužba odbijena zato što je pogrešno označena tužena strana, koja nije bila legitimirana za konkretan spor, dakle, postojao je nedostatak pasivne legitimacije. Presudom Kantonalnog suda u Sarajevu⁸⁴, odlučujući o žalbi tužiteljice izjavljene protiv presude Općinskog suda u Sarajevu, kojom je tužbeni zahtjev odbijen, sud je naveo “da je pobijana presuda zakonita, ne iz razloga koje je u obrazloženju naveo prvostepeni sud, nego zbog činjenice da tuženi u ovoj pravnoj stvari nije pasivno legitimisan”. Tužbom je kao tuženi označen dekan fakulteta iz Sarajeva zbog uvođenja treće nastavne linije na predmetu koji predaje tužiteljica i zbog angažiranja drugog nastavnika. Presudom po žalbi, Kantonalni sud utvrđuje da je tuženi, kao dekan, samo predsjedavajući Nastavno-naučnog vijeća, koje je donijelo odluku, pa isti nema ovlaštenja stavljati van snage odluke kolegijalnog tijela, zbog čega na strani tuženog postoji nedostatak pasivne legitimacije.

1.3.2. Tok i dinamika antidiskriminacijskog postupka

1.3.2.1. Rokovi

Rok za podnošenje antidiskriminacijske tužbe iznosi tri godine od dana saznanja o učinjenoj povredi, a najdalje pet godina od dana učinjenja povrede.⁸⁵ ZIDZZD-om su produženi rokovi za podnošenje AD tužbe, te su propisana izričita rješenja za pojedine specifične slučajeve diskriminacije (kontinuirana i sistemska diskriminacija), zbog čega su prevaziđeni brojni problemi u praksi.⁸⁶ Prije izmjena ZZD-a bili su česti slučajevi neuspješnih AD parnica u kojima se utvrđivala neblagovremenost tužbenog zahtjeva zbog isteka, tada važećeg, tromjesečnog subjektivnog roka koji počinje teći od dana saznanja za diskriminaciju. Umjesto neblagovremenosti, sada je, kako je već navedeno, veći problem neurednost tužbi, što još više naglašava značaj adekvatne pravne pomoći u AD predmetima.

1.3.2.2. Hitnost

Nesporno je da su sudovi i drugi organi dužni primjenjivati princip hitnosti u svim postupcima u kojima se ispituju tvrdnje o počinjenoj diskriminaciji.⁸⁷ Poštivanje principa hitnosti nadilazi značaj pojedinačnog predmeta budući da je u vezi sa obavezom države da svoj pravosudni sistem organizira na način da se poštuju garancije obuhvaćene pravom na pravično suđenje, sadržane u

⁸³ U predmetu Janje Martine Katović pojavila se konkretna i identificirana tužiteljica.

⁸⁴ Kantonalni sud u Sarajevu, Presuda br. 308022 14 Gž, 8. 1. 2016.

⁸⁵ ZZD, čl. 13. st. 4.

⁸⁶ Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 17–20.

⁸⁷ ZIDZZD, čl. 11. st. 4. i 5.

članu 6. EKLJP.⁸⁸ Osim vođenja i organiziranja svih faza parničnog postupka, izvršenje sudske odluke predstavlja integralni dio suđenja u svrhu zahtjeva za postupanje u razumnom roku, pa propust nadležnih organa da, bilo provedu parnični postupak ažurno ili da blagovremeno izvrše konačnu sudsku odluku, predstavlja kršenje člana 6. EKLJP-a. Ranijim izvještajima pokušala se skrenuti pažnja na zanemarivanje principa hitnosti u svim fazama AD postupaka.⁸⁹ Situacija se u posljednje dvije godine nije značajnije promijenila i to ostaje jedan od dva najveća problema u AD parnicama. Drugi problem predstavlja nedosljedno primjenjivanje pravila o olakšanom teretu dokazivanja (o tome više u nastavku).⁹⁰ Iako ima pozitivnih primjera ažurnog okončavanja postupka, naročito pred vrhovnim sudovima⁹¹, velik je broj slučajeva u kojima žrtva diskriminacije mora biti naoružana strpljenjem i pripremljena na višegodišnje čekanje do okončanja (parničnog) postupka. Sve to uz pretpostavku postojanja dovoljno sredstava za plaćanje troškova postupka. Zabrinjavajuće je što sudovi generalno ne koriste mogućnost odlučivanja da žalba ne zadržava izvršenje ili, pak, određivanja kraćeg roka za ispunjenje radnje naložene tuženom.⁹²

Analizom podataka pribavljenih od VSTV-a, posmatrajući predmete okončane tokom 2016. godine i kasnije, uočeno je dosta predmeta koji dužinom svog trajanja dovode u pitanje princip hitnosti, kako pred općinskim/osnovnim sudovima, tako i pred kantonalnim/okružnim sudovima. Podsjećamo, Evropski sud za ljudska prava je kroz obimnu dugogodišnju praksu isticao, bez nagovještaja preciznih rokova, da procjena razumnog roka zavisi od okolnosti konkretnog slučaja,⁹³ što znači uzimanje u obzir brojnih elemenata, poput kompleksnosti predmeta (obim dokaza, broj suparničara, potreba za vještačenjem, pribavljanje dokaza iz inostranstva ili složenost pravnog pitanja)⁹⁴, ponašanja stranaka i postupanja sudova/sudija.⁹⁵ Sa druge strane, *Pravilnikom VSTV-a o vremenskim okvirima*

⁸⁸ Jedan od zaključaka konferencije “Pravo na obrazloženu odluku – obavezan standard u postupku pred sudom”, koju su, u okviru Pravosudnog foruma, organizirali The AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) i Ustavni sud Bosne i Hercegovine u saradnji sa VSTV-om BiH 6. i 7. novembra 2017. godine.

⁸⁹ Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 30 i dalje.

⁹⁰ Tako i Emir Prcanović, podaci dobiveni u intervjuu.

⁹¹ Primjeri ekspeditivnijih postupaka po reviziji pred Vrhovnim sudom FBiH (16. 11. 2015–2. 8. 2016; 12. 7. 2016–19. 9. 2016; 20. 10. 2017–22. 11. 2017), postoje, naravno, i drugačiji primjeri (npr. 27. 8. 2014–21. 3. 2017). Isto tako, i pred Vrhovnim sudom RS-a dosta je slučajeva okončano bez odugovlačenja (18. 9. 2015–28. 1. 2016; 26. 1. 2017–17. 11. 2017; 13. 4. 2017–4. 5. 2017), nasuprot postupcima koji su znatno duže trajali (4. 12. 2015–29. 3. 2017. ili 2. 10. 2015–13. 4. 2017).

⁹² ZZD, čl. 13. st. 3.

⁹³ Presude ECtHR, *König vs. Germany*, 28. 6. 1978; *Pedersen and Baadsgaard vs. Denmark*, 17. 12. 2004.

⁹⁴ David Harris, Michael O’Boyle, Edward Bates i Carla Buckley, *Harris, O’Boyle, and Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2014), str. 440–441.

⁹⁵ Ibid., str. 441.

za postupanje po predmetima u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini utvrđeni su dosta konkretniji tzv. optimalni rokovi za rješavanje predmeta u sudovima (i tužilaštvima) u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), po pojedinim fazama. Za prvostepene parnične postupke pokrenute po AD tužbama, optimalan rok je 180 dana, dakle 6 mjeseci (150 dana je zakonski rok uz iskustveno efektivno/dodatno vrijeme od 30 dana).⁹⁶ AD postupci po redovnim pravnim lijekovima imaju optimalno vrijeme od 207 dana (približno sedam mjeseci), a postupak po reviziji 151 dan (otprilike 5 mjeseci). Uvažavajući predstavljene rokove, zaključujemo da bi optimalno trajanje AD parničnog postupka, čak i sa izjavljivanjem redovnih i vanrednih pravnih lijekova, trebalo trajati 18 mjeseci, odnosno godinu i po dana.

Imajući to u vidu, navest ćemo nekoliko primjera predmeta okončanih izvan navedenog optimalnog vremenskog okvira, po pojedinim fazama.⁹⁷ Vremenske odrednice odnose se na početak i završetak faze postupka pred naznačenim sudom, a ne na postupak u cjelini: nekoliko predmeta pred Kantonalnim sudom Tuzla (jedan započet 11. 6. 2013, a okončan 27. 12. 2016. godine; drugi započet 9. 5. 2014, a okončan 9. 2. 2017. godine; treći započet 20. 8. 2014. godine, a okončan 29. 3. 2017. godine) i Kantonalnim sudom Mostar (jedan predmet započet 12. 6. 2014, a okončan 13. 2. 2017. godine; drugi započet 7. 1. 2015, a okončan 23. 6. 2017. godine), predmet pred Kantonalnim sudom Sarajevo (započeo 9. 9. 2013, a okončan 29. 11. 2016. godine), predmeti pred Općinskim sudom Sarajevo (jedan započeo 30. 12. 2013. godine, a okončan 28. 2. 2018. godine; drugi predmet u kojem je presudom⁹⁸ donesenom 29. 12. 2012. godine odbijen tužbeni zahtjev, nakon čega je tužitelj izjavio žalbu o kojoj je odlučeno presudom Kantonalnog suda u Sarajevu tek 3. 3. 2017. godine); predmet pred Osnovnim sudom u Banjoj Luci (započeo 19. 2. 2013, a okončan 18. 11. 2016. godine), Osnovnim sudom u Gradišci (započeo 21. 3. 2012, okončan 28. 12. 2016. godine), Općinskim sudom u Travniku (započeo 22. 4. 2015, a završen 13. 3. 2018. godine) i Osnovnim sudom u Prijedoru (započeo 11. 12. 2014. godine, a okončan 11. 4. 2017. godine).⁹⁹

Kako u antidiskriminacijskim postupcima nema uobičajenog imovinskog cenzusa kao ograničenja za pristup Vrhovnom sudu, to je velika vjerovatnoća da će postupak trajati nekoliko godina zbog korištenja svih dostupnih pravnih lijekova. Taktika odugovlačenja postupka ponekad će djelovati destimulativno

⁹⁶ Konkretni rokovi navedeni su u: Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, "Aneks Pravilnika o vremenskim okvirima za postupanje po predmetima u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini: optimalni rokovi za rješavanje predmeta – prečišćeni tekst", 2015.

⁹⁷ Navedenim primjerima ne iscrpljuje se lista predmeta u kojima je došlo do kršenja principa hitnosti.

⁹⁸ Presuda br. 160062 13 Rsž.

⁹⁹ Većina predmeta u kojima je postupak trajao natprosječno dugo okončali su se neuspješno po tužitelja (odbacivanjem tužbe kao neuredne, utvrđivanjem mjesne nenadležnosti, donošenjem druge procesne odluke, odbijanjem žalbe i potvrđivanjem prvostepene presude kojom je odbijen tužbeni zahtjev itd.).

na suprotnu stranu, a ponekad će sami sudovi tome doprinijeti, bez obzira na namjere stranaka. U svakom slučaju, poštivanje principa hitnosti u AD parnicama ostaje jedan od najvećih izazova za domaću praksu.

1.3.3. Dokazni postupak i odluke

1.3.3.1. Općenito o dokazivanju

Domaće zakonodavstvo je, uvažavajući teškoće dokazivanja diskriminacije, i inspirirano evropskim rješenjima, odstupilo od standardnog shvatanja tereta dokazivanja, tako da žrtva eventualne diskriminacije nije dužna dokazati diskriminaciju sa stepenom sigurnosti, već je dovoljno da učini vjerovatnim da je do diskriminacije došlo.¹⁰⁰ Olakšani teret dokazivanja za tužitelja znači da u interesu svog slučaja predstavi činjenično stanje koje traži objašnjenje i da je jedno od mogućih i vjerovatnijih objašnjenja – diskriminacija.¹⁰¹ Konkretno određivanje dokaza dijelom je već učinjeno kroz ZZD, koji navodi statističke podatke i situaciono testiranje kao posebna dokazna sredstva. Pored toga, tužitelji mogu koristiti upitnike, audio/video snimke (tamo gdje je to dopušteno), nalaz i mišljenje vještaka, te različite posredne dokaze čije je tumačenje prepušteno sudu. Pored navedenih dokaznih sredstava, stranke mogu koristiti i preporuke Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH. Podaci pokazuju da se ta mogućnost ne koristi u značajnijem broju predmeta.¹⁰² Jedan od razloga može biti problem koji se isticao i u prethodnom izvještaju, a tiče se nedovoljnog ili neadekvatnog uvažavanja preporuka Institucije ombudsmena.¹⁰³ Za postupajući sud postoji obaveza da ocijeni preporuku Institucije ombudsmena kao dokazno sredstvo. Ranija praksa pokazivala je da sudovi generalno nisu posebno obrazlagali odluku da ne uvažavaju preporuku, nego bi to samo konstatirali u obrazloženju, zbog čega su formulirane preporuke da se u ZIDZZD uvede obaveza detaljnog obrazloženja u slučaju odstupanja.¹⁰⁴ Nažalost, takvo rješenje nije u konačnici usvojeno, nego je ZIDZZD-om predviđeno da je sud dužan *razmotriti* preporuku koja je predložena kao dokazno sredstvo.¹⁰⁵ Ovakva obaveza postojala

¹⁰⁰ ZZD, čl. 15.

¹⁰¹ Dijelom dopunjeni citat Declana O'Dempseyja tokom seminara na temu "Primjena Zakona o jednakosti ili zabrani diskriminacije u Briselu", 28. novembar 2014. godine, citirano prema Lilla Farkas i Orlagh O'Farrell, *Reversing the Burden of Proof: Practical Dilemmas at the European and National Level* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015), str. 34.

¹⁰² Intervju sa Milošem Bogičevićem, 2. 4. 2018.

¹⁰³ Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 37.

¹⁰⁴ Pogledati *Preporuke za unapređenje Zakona o zabrani diskriminacije* (Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015).

¹⁰⁵ ZZD, čl. 15. st. 9.

je i ranije po odredbama Zakona o parničnom postupku¹⁰⁶, pa je jasno da nije došlo do značajnijeg unapređenja u zakonskom rješenju, a posljedično ni do poboljšanja u praksi.¹⁰⁷ Zato ostaje žaljenje što se prilikom inoviranja ZZD-a sud nije izričito obavezao da u slučaju odstupanja od preporuke Institucije ombudsmena izradi posebno, jasno i detaljno obrazloženje.¹⁰⁸

1.3.3.2. Problemi kvalifikacije pojedinih oblika diskriminacije

Razmatranje u ovom dijelu u fokusu će imati dokazivanje direktne diskriminacije s obzirom na to da je to najčešći oblik koji se javlja u praksi sudova. Razlikovanje direktne i indirektne diskriminacije neće uvijek biti jednostavno, uprkos naizgled jasnim i različitim definicijama. To je tako, između ostalog, zato što kod direktne diskriminacije postoji više vrsta. Postoji tzv. otvorena direktna diskriminacija (kao što je to slučaj s predmetom Janje Martine Katović), kada diskriminator ili osoba povezana sa diskriminatorom otvoreno iznese svoje diskriminatorne motive i odluke. Postoji i prikrivena direktna diskriminacija, s tipičnim scenarijem, kada noćni barovi ili klubovi zadrže politiku dozvoljavanja ulaska samo članovima (prividno neutralno pravilo), a da je pritom članstvo dostupno samo određenim osobama ili su npr. samo određene osobe isključene iz članstva (Romi, žene itd.). Zajednička karakteristika prikrivene direktne diskriminacije zasnovane na praksi i otvorene direktne diskriminacije zasnovane na formalnom pravilu koji pravi razlikovanje jeste to što su, u oba slučaja, pogođene/diskriminirane grupe, homogene. Po ovome se direktna diskriminacija (oba oblika) razlikuje od indirektne diskriminacije, kod koje su obje grupe, diskriminirana i uporedna, heterogene, iako su osobe sa zaštićenom osnovom mnogo više zastupljene u grupi koja trpi nepovoljnije posljedice, odnosno mnogo su manje zastupljene u uporednoj grupi/komparatoru.¹⁰⁹

Sljedeći primjer iz prakse pokazuje da razlikovanje direktne i indirektne diskriminacije još uvijek može predstavljati izazov za domaće sudove. *Presudom Kantonalnog suda u Sarajevu*¹¹⁰ odbijena je žalba i potvrđena presuda *Općinskog suda u Sarajevu*,¹¹¹ kojom je odbijen tužbeni zahtjev za utvrđenje diskriminacije i naknadu štete. Iako ne osporavamo meritum presude, u obrazloženju je iznesen zaključak koji bi u drugom predmetu mogao dovesti do pogrešne konačne odluke. Naime, u prvostepenoj presudi stoji da “tužitelj iz navedenog Pravilnika

¹⁰⁶ Sud će savjesno i brižljivo cijeniti svaki dokaz posebno i sve dokaze zajedno. “Zakon o parničnom postupku Federacije BiH”, *Službene novine Federacije BiH* 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15, čl. 8. i “Zakon o parničnom postupku Republike Srpske”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 i 61/13, čl. 8.

¹⁰⁷ Intervju sa Emirom Prcanovićem, 3. 4. 2018.

¹⁰⁸ Vidjeti Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 37.

¹⁰⁹ Farkas i O’Farrell, *Reversing the Burden of Proof*, str. 39.

¹¹⁰ Kantonalni sud Sarajevo, Presuda br. 65 0 Rs 160062 13 Rsž, 3. 3. 2017.

¹¹¹ Općinski sud u Sarajevu, Presuda br. 65 0 Rs 160062 1o Rs, 29. 12. 2012.

(...) ne može zasnivati diskriminaciju jer je Pravilnik isti za sve uposlenike". U prednjoj rečenici nedostaje određenje da tužitelj eventualno ne može dokazivati direktnu (neposrednu) diskriminaciju, a ne bilo koju diskriminaciju, jer indirektna diskriminacija upravo pretpostavlja načelno jednako pravilo (ili kriterij ili praksu), koje faktički različito pogađa pojedine članove grupe.

Naravno, treba imati u vidu da razlikovanje direktne i indirektna diskriminacije nije uvijek jednostavno. Dobar primjer je segregacija. Segregacija je samostalan oblik diskriminacije i definira se kao djelo kojim (fizička ili pravna) osoba odvaja druge osobe na osnovu jednog od zakonom predviđenih zaštićenih osnova, u skladu sa definicijom diskriminacije sadržanom u članu 2. Zakona o zabrani diskriminacije.¹¹² U domaćem pravno-političkom kontekstu, segregacija se najočitije manifestira u fenomenu tzv. "dvije škole pod jednim krovom", koje impliciraju fizičko i administrativno razdvajanje djece učenika po etničkom principu. Konkretna praksa bila je predmet kako teorijskog elaboriranja¹¹³ tako i praktičnog preispitivanja.¹¹⁴ Segregaciji je značajna pažnja posvećena u praksi Evropskog suda za ljudska prava, koji se bavio pitanjem segregacije Roma u obrazovnom sistemu na više nivoa, nivou razreda (razdvajanje učenika po razredima unutar iste zgrade i razdvajanje učenika po razredima i razmještaj razreda u različite zgrade), te na nivou škole (integrirane i škole samo za romsku djecu).¹¹⁵ Kvalificiranje segregacije kao jednog od dva oblika diskriminacije nije bilo konzistentno u praksi ESLJP, što je možda i opravdano s obzirom na varijacije segregacije. Tako su neki pojavnici oblici segregacije definirani kao direktna diskriminacija (segregacija na nivou razreda i škole), a drugi kao indirektna diskriminacija (segregacija u škole za djecu s posebnim potrebama)¹¹⁶, pri čemu čak ni pristanak roditelja djece u konkretnom slučaju nije mogao opravdati ovakvo postupanje.¹¹⁷

¹¹² ZZD, čl. 4. st. 4.

¹¹³ Aleksandra Ivanković, *Roditeljsko pravo ili segregacija?: "dvije škole pod jednim krovom" pred dva suda u dva kantona* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2017); Alina Trkulja, *Dvije škole pod jednim krovom u Bosni i Hercegovini: (ne)razumijevanje problema i moguća rješenja* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2017); Dženana Radončić, *Pravo na obrazovanje bez diskriminacije: slučaj "Vrbanjci"* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2017).

¹¹⁴ O ovom predmetu u Hercegovačko-neretvanskom kantonu već se očitovao i Vrhovni sud Federacije BiH utvrdivši segregaciju. Vidjeti: Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine, Presuda br. 58 0 Ps 085653 13 Rev, 29. 8. 2014. Suprotnu odluku u gotovo identičnom predmetu donio je Općinski sud u Travniku, nakon gore navedene odluke Vrhovnog suda.

¹¹⁵ Lilla Farkas, *Report on Discrimination of Roma Children in Education* (European Commission, Directorate-General for Justice, 2014).

¹¹⁶ Farkas i O'Farrell, *Reversing the Burden of Proof*, str. 38.

¹¹⁷ ECtHR, *D. H. and Others vs. the Czech Republic*, 13. 11. 2007.

1.3.3.3. Izazovi dokaznog postupka u domaćoj praksi

Već je mnogo puta rečeno da je smisao posebnog AD pravila o prebacivanju tereta dokazivanja zapravo namjera da se zaštiti pretpostavljena slabija strana u sporu (diskriminirana osoba) kako bi se osigurala jednakost procesnog oružja. Ako tu svrhu uključimo u razmatranje pitanja šta se sve dokazuje u postupku radi utvrđenja diskriminacije i s kojim stepenom vjerovatnosti, onda možemo izvesti zaključak da kada diskriminirana osoba (potencijalni tužitelj) ima realne mogućnosti, zasnovane na općem životnom iskustvu, ali i pravnom rezonovanju, da sudu prezentira dokaze za relevantne činjenice, onda se primjenjuje uobičajeno pravilo iz Zakona o parničnom postupku: stranke su dužne “iznijeti sve činjenice na kojima zasnivaju svoje zahtjeve i izvoditi dokaze kojima se utvrđuju te činjenice”¹¹⁸. I sam Zakon o zabrani diskriminacije to sugerira, navodeći da o AD tužbama “odlučuje nadležni sud primjenjujući odredbe zakona o parničnom postupku koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini, ako ovim zakonom nije drugačije određeno”¹¹⁹. Međutim, onda kada je vjerovatno da tužitelj nema uopće ili ima ograničen pristup informacijama i dokazima, opravdano je primijeniti specijalno pravilo o prebacivanju tereta dokazivanja iz Zakona o zabrani diskriminacije, koje glasi: “u svim postupcima predviđenim ovim Zakonom kada osoba ili grupa osoba, *na osnovu njima raspoloživih dokaza (op.a.)*, učine vjerovnim da je došlo do diskriminacije, teret dokazivanja da nije došlo do diskriminacije leži na suprotnoj strani.”

Primjetna su određena poboljšanja u provođenju dokaznog postupka pred parničnim sudovima, naročito u dijelu u kojem se sudovi pozivaju na specijalna pravila dokazivanja i citiraju odgovarajuće zakonske odredbe iz ZZD-a u obrazloženju odluka. Nažalost, dosta čest je slučaj da presuda sadrži reference na specijalna pravila o dokazivanju iz ZZD-a, ali je evidentno pogrešno razumijevanje i tumačenje ovog pravila.¹²⁰ To je istaknuto i u ranijim izvještajima kao jedan od većih problema u praksi, koji ugrožava čitav sistem AD zaštite.¹²¹

Pojašnjenje sudova o tome na koji je način proveden dokazni postupak, šta je bilo predmet dokazivanja i šta se uzelo kao dokazano (sa stepenom sigurnosti ili vjerovatnosti) osnovna je pretpostavka za analiziranje u kojoj se mjeri u AD parnicama zaista primjenjuju rješenja iz ZZD-a. Nedostaci i protivrječnosti u obrazloženju odluke vode ka utvrđivanju povrede iz člana II/3.e) Ustava BiH i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ako niži sudovi nisu adekvatno obrazložili odluku, onda je višem sudu veoma teško prema pravnom lijeku kvalitetno preispitati odluku. Sud mora za svoju odluku iznijeti objektivno prihvatljivo obrazloženje i ne smije obrazloženje svesti

¹¹⁸ “Zakon o parničnom postupku Federacije BiH”, čl. 7. st. 1; “Zakon o parničnom postupku Republike Srpske”, čl. 7. st. 1.

¹¹⁹ ZZD, čl. 12. st. 3.

¹²⁰ Intervju sa Emirom Prcanovićem, 3. 4. 2018.

¹²¹ Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 36.

na frazu poput one da “tužilac nije uspio dokazati svoje navode”, a bez upuštanja u analizu činjenica.¹²²

U obrazloženju presude Vrhovnog suda Federacije BiH¹²³ kojom se odbija revizija protiv presude Kantonalnog suda u Novom Travniku, kojom je potvrđena presuda Općinskog suda u Travniku, a kojom je odbijen tužbeni zahtjev, navedeno je sljedeće: “pravilnom primjenom pravila o teretu dokazivanja, nižestepeni sudovi su ocijenili da tužitelj provedenim dokazima nije *dokazao* da je stavljen u nepovoljniji položaj u odnosu na druge izabrane kandidate, koji su imali manji broj bodova (...)” Također, “tužitelj tokom postupka nije pružio dovoljno dokaza, ocjenom kojih bi se moglo pokazati da se zaista radi o diskriminaciji po bilo kom osnovu (...)” Čak i ako se složimo da u konačnici, u konkretnom slučaju i prema predstavljenim činjenicama, zaista nema diskriminacije, zabrinjava ovakav zaključak suda, koji i dalje koristi termin dokazivanje diskriminacije kao u klasičnom parničnom postupku.

Dodatno, čitanjem obrazloženja odluka stiče se dojam da nije uvijek najjasnije koji su sastavni elementi pojma diskriminacije i s kojim stepenom sigurnosti se trebaju dokazivati. Naravno, govorimo uopćeno, ali uvidi u presude pokazuju da sudovi ne primjenjuju različit proces dokazivanja pojedinih oblika diskriminacije, te po automatizmu primjenjuju isti test diskriminacije, čak i kada se radi o pojedinim oblicima diskriminacije koji zahtijevaju prilagođen i specifičan pristup.

Istaknuta zamjerka vrijedi i za tužitelje, koji također trebaju biti upoznati sa vrstom diskriminacije čije utvrđivanje traže, kao i pojedinih sastavnih elemenata na koje treba ukazati u tužbi. Ovo ističemo jer je relativno čest razlog za odbijanje tužbenog zahtjeva neuspješnost tužitelja da dokaže (učini vjerovatnom) diskriminaciju u odnosu na komparatora, zato što komparator nije odgovarajući. Tako je u predmetu Suda BiH¹²⁴ odlukom revizionog vijeća utvrđeno da analizirani komparator nije odgovarajući, jer ne postoji mogućnost upoređivanja između zaposlenika organa BiH angažiranih u Uredu oficira za vezu sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju u svojstvu vozača s tužiteljem koji je imao diplomatski status koji je proizlazio iz odluke o imenovanju, a ne iz ugovora o radu. Dakle, “bitno je utvrđenje postojanja referentne grupe koja se nalazi u istoj ili sličnoj situaciji kao tužitelj, prema kojoj je tužena postupila na drugačiji način, a da za takvo postupanje nema zakonitog i objektivnog opravdanja. Za tužitelja, kao oficira za vezu, jedina referentna grupa mogu biti oficiri za vezu iz drugih konstitutivnih naroda, jer se nalaze u istovrsnoj situaciji kako u pogledu načina imenovanja, dodijeljenog statusa i prava koja su ostvarivali tokom

¹²² Na tom tragu bili su i učesnici konferencije “Pravo na obrazloženu odluku – obavezan standard u postupku pred sudom”, koju su, u okviru Pravosudnog foruma, organizirali The AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) i Ustavni sud Bosne i Hercegovine u saradnji sa VSTV-om BiH 6. i 7. novembra 2017. godine.

¹²³ Vrhovni sud FBiH, Presuda br. 46 0 P 027282 16 Rev, 24. 1. 2017.

¹²⁴ Sud Bosne i Hercegovine, Presuda Rev 19813/2016(3), 16. 3. 2017.

obavljanja dužnosti”. I odlukom Kantonalnog suda u Sarajevu¹²⁵ potvrđena je prvostepena presuda kojom se tužbeni zahtjev odbija zato što je “tužitelj bio dužan identifikovati grupu ili lice u sličnoj situaciji u kojoj se nalazi i tužitelj, a time i dokazati da je u odnosu na njih različito postupano prilikom ocjenjivanja, što nije dokazano, pa je prvostepeni sud pravilno odbio i ovaj zahtjev tužitelja”.

Jedan od većih problema u dokazivanju diskriminacije jeste pribavljanje dokaza koji se nalaze u posjedu tuženog. Ključno pitanje je može li sud, po prijedlogu tužitelja, naložiti tuženom da dostavi dokaze koji se mogu iskoristiti protiv njega? I kako će se tumačiti ako tuženi to odbije pozivanjem na zaštitu ličnih podataka trećih osoba? Domaća praksa nije se detaljnije bavila ovim pitanjima, niti postoji usaglašen pristup.

Sud EU jeste razmatrao netransparentnost poslodavca kao tuženog¹²⁶, ali bez velike utjehe za tužitelje. Principijelno se navodi da tužitelj nema pravo na informaciju, ali okolnost da tuženi nije pružio tužitelju bilo kakvu informaciju treba uzeti kao činjenicu koja govori u prilog tvrdnji o postojanju diskriminacije. Sa druge strane, u postupcima pred domaćim sudovima ponekad se, sa različitim uspjehom, ističe netransparentnost kao indicija za nedozvoljeno postupanje, odnosno diskriminaciju.¹²⁷ Tužitelji se naročito u postupcima za dokazivanje mobinga pozivaju na manjak informacija od tuženog, pa bi zbog pravne sigurnosti osoba izloženih mobingu svakako bilo potrebno zauzeti jedinstven stav o interpretaciji ove pojave kroz sudsku praksu.

U nastavku slijede dva primjera dobre prakse koji se tiču slučajeva zaštite radnopravnog statusa trudnica i porodilja, te transparentnijih procedura zapošljavanja u javnim ustanovama. Sudovi su u predstavljenim predmetima demonstrirali razumijevanje suštine pojma diskriminacije, što je ključno u eliminaciji nepoželjnih i rasprostranjenih diskriminatornih praksi u bosansko-hercegovačkom društvu. Nadajmo se da će ubuduće ovakvi primjeri biti češći.

- Općinski sud u Zenici je, u predmetu protiv JP Grijanje Zenica radi zaštite od diskriminacije, ostvarivanja prava iz radnog odnosa i naknade štete, donio presudu¹²⁸ kojom je utvrdio da je tuženi diskriminirao tužiteljicu na način što s tužiteljicom nije produžio ugovor o radu na određeno vrijeme za radno mjesto “pravnik za zastupanje”, nego je izvršio objavu sa PIO dok je tužiteljica bila na trudničkom bolovanju. Pritom je sa drugim zaposlenicama, koje nisu bile na trudničkom bolovanju, produžio ugovore o radu. Tužiteljica je bila zaposlena kod tuženog od 4. 1. 2010. godine do 20. 7. 2014. godine po osnovu više ugovora

¹²⁵ Kantonalni sud Sarajevo, Presuda br. 65 0 Rs 160062 13 Rsž, 3. 3. 2017.

¹²⁶ Pogledati presude: ECJ, *Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund I Danmark vs. Dansk Arbejdsgiverforening, acting on behalf of Danfoss*, 17. 10. 1989; ECJ, *Patrick Kelly vs. National University of Ireland*, 21. 7. 2011; ECJ, *Galina Meister vs. Speech Design Carrier Systems GmbH*, 19. 4. 2012.

¹²⁷ Intervju sa Emirom Prcanovićem, 3. 4. 2018.

¹²⁸ Općinski sud Zenica, Presuda br. 43 0 Rs 113133 14 Rs, 22. 1. 2016.

o radu na određeno vrijeme. Dok nije zatrudnila i otišla na trudničko bolovanje, bez ikakvih problema su zaključivani ugovori o radu. Međutim, nakon toga, tužiteljica je dobila poruku od bivšeg rukovodioca pravne službe da direktor nije dao saglasnost na zaključenje ugovora o radu. Iako je poslodavac tvrdio da nije bilo potrebe za daljnjim radnim angažiranjem tužiteljice, tokom dokaznog postupka, tužiteljica je priložila dokaz o broju sudskih predmeta u kojima se tuženi pojavljuje kao stranka, a iz kojeg je vidljivo povećanje, a ne smanjenje, pa čak ni stagnacija u pogledu opterećenja. Dodatno, tuženi je sa drugom osobom dana 21. 7. 2014. godine zaključio ugovor o obavljanju pripravničkog staža i nakon godinu dana, 21. 7. 2015. ugovor o radu na određeno vrijeme za isto radno mjesto "pravnik za zastupanje". Svi ostali radnici i radnice koji su i dotad bili angažirani po osnovu ugovora o radu na određeno vrijeme su i nakon toga bili angažirani. U obrazloženju presude, sud se pozvao na odredbe Zakona o radu, ZZD, ali i Konvencije o zaštiti materinstva, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama, Konvencije o pravima djeteta, Pekinške deklaracije i platforme za akciju (...). Postupajući sudija također se kratko pozvao na praksu Ustavnog suda i ESLJP u pogledu testa diskriminacije, bez detaljnijeg elaboriranja, ali to smatramo dobrim početkom i praksom koja se treba nastaviti. Predstavljena presuda tračak je nade za sve radnice koje se nadaju zaštiti u slučaju zloupotreba od strane poslodavca koji sa radnicama sukcesivno zaključuje veći broj ugovora o radu na određeno vrijeme, sa strateški napravljenim prekidima, kako se radni odnos na određeno vrijeme ne bi pretvorio u radni odnos na neodređeno vrijeme.¹²⁹ Uobičajeni argument poslodavca da prekid radnog odnosa u slučaju zaključenog ugovora o radu na određeno vrijeme nastaje po sili zakona samim istekom vremena na koje je ugovor zaključen više nije dovoljan da se poslodavac oslobodi odgovornosti. Naravno, ovo vrijedi onda kada obim poslova ne opravdava smanjivanje radne snage ili, pak, ako poslodavac primi drugog radnika/icu na mjesto bivše radnice trudnice ili porodilje, što će biti predmet dokazivanja u postupku.

• U postupku koji je započeo pred Općinskim sudom u Konjicu¹³⁰, tužiteljica je tražila utvrđenje da je tuženi, JU Dječije obdanište "Pčelica", izvršio diskriminaciju tako što je izmijenio Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i načinu rada, a što je omogućilo zapošljavanje druge osobe na radno mjesto "odgajateljice" bez javnog konkursa. Prvostepeni sud utvrdio je postojanje diskriminacije u odnosu na pravo na rad zato što je "tužiteljica učinila vjerovatnim da je zbog postupanja tuženog, nejednakog odnosa prema licima zaposlenim u toj ustanovi u odnosu na nezaposlena lica, (...) iste stručne sprema, moglo doći do diskriminacije",

¹²⁹ U Izvještaju IO za 2017. godinu navodi se da su ombudsmeni postupali u više predmeta u kojima su navodi žalbe ukazivali na povredu rodne ravnopravnosti, a konkretno, na činjenicu da su žene koje su ostale u drugom stanju, dobijale otkaz ugovora o radu ili im nije ponuđeno produženje ugovora o radu koji su imale na određeno vrijeme. Str. 104.

¹³⁰ Općinski sud u Konjicu, Presuda br. 56 0 P 051404 15 P, 22. 1. 2016.

a tuženi nije uspio dokazati da nije došlo do diskriminacije. Zaključak je bio da je tužiteljici, kao nezaposlenoj osobi, bilo onemogućeno da učestvuje na javnom konkursu, koji je (prvo) tuženi morao oglasiti u konkretnoj situaciji, dok je favorizirao zaposlenike koji prekvalifikacijom stižu određena zvanja, što je suprotno odredbama člana 30. Zakona o predškolskom odgoju, koje propisuju da se odgajatelji i stručni saradnici biraju na osnovu javnog konkursa. Presuda Kantonalnog suda u Mostaru¹³¹ bila je na drugom stanovištu, uvaživši žalbu tuženog i preinačivši prvostepenu presudu na način da je odbijen tužbeni zahtjev tužiteljice. Drugostepeni sud je smatrao da se u konkretnom slučaju nije radilo “o prijemu u radni odnos (...), već se radilo o premještanju već zaposlene osobe kod prvotuzenog (...) pa nisu postojali subjekti diskriminacije koji se tretiraju drugačije (...), jer su njihove startne pozicije bile različite i ne postoji komparator kao bitan segment dokazivanja različitog postupanja (...)” Dakle, ovdje je osnovna dilema bila da li je za predškolsku, javnu ustanovu postojala obaveza raspisivanja konkursa, čak i ako se radi o prijemu u radni odnos osobe koja je već bila zaposlena u toj ustanovi, a kojoj je, u međuvremenu, dat otkaz ugovora o radu s ponudom izmijenjenog ugovora. Cilj spomenutog otkaza je bio prijem na novo radno mjesto, i to bez javnog konkursa. Vrhovni sud Federacije BiH imao je zadnju riječ¹³² utvrdivši da je prvotuzeni *izmjenom* podzakonskog akta (Pravilnika) želio derogirati zakonski akt (Zakon o predškolskom odgoju), koji propisuje “jednaku dostupnost radnih mjesta u javnoj ustanovi, pa bi odsustvo provođenja javnog konkursa značilo odsustvo objektivnih kriterija za prijem u javnu službu, koji izbor se obavlja na osnovu stručnih sposobnosti, vještina i radnog iskustva”, te da otkaz ugovora o radu s ponudom izmijenjenog ugovora o radu ne daje poslodavcu mogućnost da prvi put vrši prijem u radni odnos, već samo mogućnost promjene uslova rada iz zaključenog ugovora o radu, a prema potrebama organizacije posla. Time je potvrdio presudu prvostepenog suda. Pozdravljamo navedenu presudu kao doprinos transparentnijoj proceduri zapošljavanja u javnoj službi, sa ciljem da budu odabrani oni kandidati koji su najспособniji za obavljanje datog posla.

1.4. Pravna pomoć i troškovi postupka za žrtve diskriminacije

Broj službi besplatne pravne pomoći i dalje je nedovoljan, što stvara praktične poteškoće pravno neukim strankama koje ili uopće ne pokreću postupke ili, ako se na to ipak okuraže, zbog nepreciznosti i pogrešno formuliranih tužbenih zahtjeva rijetko postižu uspjeh u parnici.¹³³ U međuvremenu je usvojen Zakon

¹³¹ Kantonalni sud u Mostaru, Presuda br. 65 0 P 051404 16 Gž, 3. 11. 2016.

¹³² Vrhovni sud FBiH, Presuda br. 56 0 P 051404 17 Rev, 9. 5. 2017.

¹³³ Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 38.

o besplatnoj pravnoj pomoći na državnom nivou¹³⁴, kojim je ustanovljen Ured Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine kao organ za pružanje besplatne pravne pomoći određenim kategorijama korisnika¹³⁵. Naravno, to ne znači da će pravna pomoć biti automatski dostupna svim građanima pred institucijama BiH, nego se ostvaruje na osnovu statusa (korisnici socijalne pomoći, djeca, penzioneri s penzijom nižom od prosječne, duševno oboljele osobe, nezaposlene osobe bez drugih prihoda, žrtve rodno zasnovanog nasilja, tražitelji azila) ili lošeg materijalnog stanja (uzimaju se u obzir prihodi i imovina u tjelesnom smislu).¹³⁶ Dodatne kategorije korisnika besplatne pravne pomoći određuju se na osnovu kriterija očigledne osnovanosti i na temelju ratificiranih međunarodnih konvencija.¹³⁷ Situacija je i na nižim nivoima vlasti manje-više ista, jer u pravilu samo najugroženije kategorije građana ispunjavaju uslove za pružanje besplatne pravne pomoći.¹³⁸ Zbog toga su žrtve diskriminacije, u najvećem procentu i dalje ovisne o pomoći malobrojnih nevladinih organizacija koje se bave pružanjem pravne pomoći u ovoj oblasti.

Usvojenim ZIDZZD-om nisu uvažene preporuke da se tužitelji u AD parnicama oslobode obaveze plaćanja troškova tzv. prethodnog postupka, u šta spada plaćanje taksi na tužbu, žalbu i reviziju protiv presude, plaćanje taksi na presude, kao i predujam troškova izvođenja pojedinih dokaznih sredstava. Ovakvo rješenje dovedeno u vezu sa dugotrajnošću postupka i u budućnosti će odvratiti brojne žrtve diskriminacije od pokretanja postupka.

¹³⁴ “Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći BiH”, *Službeni glasnik BiH* 83/16.

¹³⁵ Ibid., čl. 4. st. 1. tačka e).

¹³⁶ Ibid., čl. 15–18.

¹³⁷ Pred Evropskim sudom za ljudska prava postavilo se pitanje da li plaćanje sudskih taksi ograničava pravo na pristup pravosuđu, kao nužnom preduslovu za ostvarenje drugih procesnih garancija iz člana 6. EKLJP (pravo na pravično suđenje). U predmetu *Kreuz vs. Poland* (Aplikacija broj 28249/95 od 19. 6. 2001) Sud je zaključio da sudske takse same za sebe ne predstavljaju ograničenje prava na pristup sudu. Kasnijom praksom ocijenio je prihvatljivim stajalište da se propisivanjem taksi želi suzbiti objesno parničenje i finansirati pravosuđe (ECtHR, *Iorga v. Romania*, 25. 1. 2007). Ipak, dok je propisivanje sudskih taksi dozvoljeno, ESLJP je smatrao ograničenjem prava na pristup sudu slučaj kada je odluka o (ne)oslobađanju od plaćanja sudskih taksi donesena na osnovu apstraktnih kriterija, bez uvažavanja šire životne situacije i društvenog konteksta (osim prihoda, potrebno je uzeti u obzir rashode, faktičku i pravnu mogućnost raspolaganja imovinom itd.). Predmeti: ECtHR, *Jedamski and Jedamska vs. Poland*, 26. 7. 2005; i ECtHR, *Kniat v. Poland*, 26. 7. 2005. Vidjeti šire: Juraj Brozović, “Oslobađanje od sudskih pristojbi kao preduvjet ostvarenja prava na pristup pravosuđu”, *Pravni vjesnik* 33, br. 3–4 (2017), str. 41–69.

¹³⁸ Pogledati također i: “Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Srpske”, *Službeni glasnik RS* 120/08, 89/13 i 63/14, čl. 16–19; “Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći”, *Službene novine ZDK* 1/14, čl. 13–15.

1.5. Edukacija pravosudne zajednice

Edukacije i stručno usavršavanje pravnih profesionalaca ključne su za uspješno funkcioniranje zakonom uspostavljenih institucionalnih mehanizama borbe protiv diskriminacije. Iako se održavaju tzv. kontinuirane obuke¹³⁹, u organizaciji centara za edukaciju sudija i tužitelja, izostaju specijalističke i intenzivne edukacije (poput onih rezerviranih za tužitelje u određenim oblastima¹⁴⁰), a koje su ključne za AD zakonodavstvo i praksu. Naravno, održavaju se edukacije na temu AD zakonodavstva, ali su to u pravilu kraće edukacije, uzevši u obzir da godišnji minimum edukacija, za sve teme, iznosi tri dana.¹⁴¹

Osim klasičnog stručnog usavršavanja koje pretpostavlja istovremenu fizičku prisutnost edukatora i polaznika edukacije (usavršavanja na istom mjestu), postepeno se uvodi sistem učenja na daljinu, tzv. e-learning. Učenje na daljinu ima brojne prednosti, poput komoditeta i uštede vremena za polaznike edukacije, a, sa druge strane, ono doprinosi novčanim uštedama za organizatora, pri čemu konačni ciljevi edukacije u smislu prenesenih znanja i podstaknute diskusije nisu ugroženi. U tom smislu, vrijedi spomenuti edukacije o ljudskim pravima za pravnike (program HELP),¹⁴² koji organizira Vijeće Evrope. HELP je evropski program edukacije o ljudskim pravima za pravnike, koji pruža podršku državama članicama Vijeća Evrope u primjeni Evropske konvencije o ljudskim pravima.¹⁴³ Kroz program se u svih 47 država članica razvijaju sposobnosti sudija, advokata i tužitelja u pogledu primjene EKLJP-a. HELP predstavlja značajan iskorak u metodologiji edukacije u pravosuđu. Cilj programa je nastaviti integrirati EKLJP i standarde, kao što ih tumači ESLJP kroz svoju sudsku praksu, u nacionalne nastavne planove i programe institucija za obuku i stručno usavršavanje sudija i tužitelja u svim državama članicama Vijeća Evrope. HELP je razvio metodologiju za učenje na daljinu i omogućio besplatan *on-line* pristup materijalima i alatima za obrazovanje o EKLJP-u.¹⁴⁴ Trenutno je u toku antidiskriminacijski kurs koji

¹³⁹ Osnovna ideja stručnog usavršavanja sudija, koju provode entitetski centri za edukaciju sudija i tužitelja, jeste da se ovoj ciljnoj grupi omogući kontinuirana obuka usmjerena kako na primjenu zakonskih propisa tako i na praćenje njihovih izmjena, zatim na razvijanje sudijskih vještina, te na upoznavanje sa međunarodnim standardima i propisima Evropske unije. To određuje i sadržaj Programa početne obuke i programa stručnog usavršavanja sudija i tužitelja u Republici Srpskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine.

¹⁴⁰ Tako će tokom 2018. godine za tužitelje biti organizirano nekoliko specijalističkih i naprednih specijalističkih obuka (u trajanju od 2 dana), sa naglaskom na usvajanju dubokih znanja o postupanju u određenoj vrsti predmeta.

¹⁴¹ Web-stranica Centra za edukaciju sudija i tužitelja Federacije BiH, <http://www.fbih.cest.gov.ba/index.php/o-centru> (stranica posjećena 26. 2. 2018).

¹⁴² European Programme for Human Rights Education for Legal Professionals ili HELP.

¹⁴³ HELP, <http://help.elearning.ext.coe.int> (stranica posjećena 26. 2. 2018).

¹⁴⁴ Informacije dostupne putem web-stranice Vijeća Evrope, <https://www.coe.int/bs/web/help-country/about-help> (stranica posjećena 26. 2. 2018).

Vijeće Evrope (Ured u Sarajevu) implementira u saradnji sa entitetskim centrima za edukaciju sudija i tužitelja. Uprkos mogućnosti i brojnim prednostima učenja na daljinu, i dalje je neophodno raditi na popularizaciji ovog tipa učenja u programima početne obuke, koji su i vremenski najdugotrajniji i sadržajno najobimniji.

Tokom 2018. godine u Federaciji BiH će se AD temama posvetiti pažnja kroz planirane edukacije u okviru oblasti zaštite ljudskih prava, gdje će u fokusu biti praksa ESLJP-a. Predviđeni su seminari na teme zaštite od diskriminacije, jednakosti spolova i zaštite od nasilja u porodici, antidiskriminacijskog prava: primjeri iz prakse i procesno dokazivanje diskriminacije, krivična djela počinjena iz mržnje, govor mržnje i diskriminacija počinjena na osnovu seksualne orijentacije, rodnog identiteta i spolnih karakteristika.¹⁴⁵

Što se tiče Republike Srpske tokom 2018. godine, planiran je seminar na temu "Primjena prakse Evropskog suda za ljudska prava u postupcima pred domaćim sudovima", na kojem će se novoimenovane sudije upoznati s praksom Evropskog suda za ljudska prava i sticati znanja i vještine u primjeni Evropske konvencije o ljudskim pravima, a što bi trebalo značajno ubrzati ugradnju evropskih pravnih standarda u domaću sudsku praksu i pravosudni sistem u BiH.¹⁴⁶

U poređenju s prethodnim periodom izvještavanja¹⁴⁷, primijećen je napredak u smislu veće zastupljenosti tema koje se tiču zabrane diskriminacije, naročito onih koje su u praksi uočene kao slabe tačke, poput dokazivanja diskriminacije, obrade vrsta diskriminacije kroz analize primjera, korištenje međunarodnih standarda u oblasti zabrane diskriminacije. Međutim, i dalje ostaje otvoreno pitanje najbolje organizacije edukacija na način da budu što praktičnije, intenzivnije i time efektivnije. OSCE je završio s procesom prikupljanja i analize cjelokupne dosadašnje sudske prakse u antidiskriminacijskim predmetima u BiH, a koja će se koristiti u edukacijama na principu studija slučaja (*case study*), što svakako treba pozdraviti.

1.6. Zaključna razmatranja

U periodu od nekoliko godina nakon usvajanja Zakona o zabrani diskriminacije, primjena zakonskih rješenja u praksi bila je rijetka i neujednačena. Potom, kada se pod pritiskom, većinom civilnog društva, povećao broj slučajeva u praksi, postali su evidentni nedostaci u zakonskim rješenjima, sa jedne strane, ali i generalno nerazumijevanje i pogrešno tumačenje instituta AD zakonodavstva,

¹⁴⁵ Tomislav Čavić, "Plan i program Centra za edukaciju sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj 2018.", *Pravna hronika* 3, br. 6 (2017), str. 61 i 62.

¹⁴⁶ Adela Čomić, "Edukacija nositelja pravosudnih funkcija u 2018. godini u okviru Centra za edukaciju sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine", *Pravna hronika* 3, br. 6 (2017), str. 58. i 59.

¹⁴⁷ Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 44–45.

sa druge strane. Zbog toga je ranije izvještavanje o antidiskriminacijskim politikama i praksama stavljalo naglasak na analizu legislativnih rješenja i njihovo tumačenje kroz sudsku praksu. Na podlozi teorijskih i praktičnih analiza formulirane su brojne preporuke za inoviranje Zakona o zabrani diskriminacije, od izmjene definicije diskriminacije i propisivanja internih procedura zaštite preko produžavanja rokova za podnošenje AD tužbe do izmjene odredbi o umješacima, tužbenim zahtjevima i dokazivanju. Prije objavljivanja drugog antidiskriminacijskog izvještaja iz 2016. godine usvojen je ZIDZZD, kojim je prihvaćena većina preporuka koje se tiču zakonskog okvira. Zbog toga je fokus ovog izvještaja na analizi sudske prakse u kontekstu primjene inoviranih zakonskih rješenja i na uočenim trendovima kroz analizu sudskih odluka.

Iako je rano da se donose utemeljeni zaključci o efektima izmjena i dopuna ZZD-a u praksi, generalni zaključak je da dva najveća izazova u sudskoj primjeni ZZD-a ostaju poštivanje principa hitnosti i primjena specijalnog pravila o olakšanom teretu dokazivanja.

Aktueliziranje AD tema svakako je doprinijelo blagom rastu broja pokrenutih predmeta iako izmjene i dopune ZZD-a još uvijek nisu u dovoljnoj mjeri zaživjele u praksi. Zasad se čini da su građani više ohrabreni da pokreću sudske postupke, uprkos i dalje prisutnim brojnim destimulirajućim faktorima, poput nedostatka adekvatne pravne pomoći, straha od viktimizacije, dugotrajnosti postupka i sudskih troškova itd. AD postupci se najčešće pokreću u oblasti rada, bilo da se radi o pristupu radu (proces zapošljavanja), ostvarivanju prava iz postojećeg radnopravnog odnosa (uslovi rada, naknade, napredovanje u službi) ili, pak, prestanku radnopravnog odnosa (otkaz). Značajan je broj slučajeva mobinga, koji se rijetko uspješno okončaju, dijelom vjerovatno i zbog poteškoća sa dokazivanjem nedozvoljenih radnji mobinga. Svakako da takvom stanju doprinosi i zadržavanje postojeće definicije mobinga, koja ostavlja dosta prostora za različite interpretacije.

Osim izuzetno malog broja uključivanja umješaca u parnicu na strani tužitelja, i dalje postoje slučajevi dozvoljavanja umješaca na strani *tuženog* pod povoljnijim procesnim uslovima koji su inače rezervirani isključivo za tužitelja. Za ovakve slučajeve simptomatično je da sudovi ne obrazlažu posebno zašto smatraju nužnim ili potrebnim dozvoliti umješaca na strani tuženog, čime se navedeno rješenje iz ZZD-a obespredmećuje.

Sa izmjenom zakonskih rješenja i produžavanjem rokova za pokretanje AD postupaka, možemo konstatirati da su uglavnom prevaziđeni problemi neblagovremenosti tužbe, jer sada zainteresirane osobe imaju na raspolaganju dovoljno vremena da se informiraju o svojim pravima i da zatraže pravnu pomoć. Kvalitetna pravna pomoć ključna je za uspjeh diskriminiranih osoba u postupku, uvažavajući sve specifičnosti AD parnica i kompleksan proces pripreme tužbe, pa je uputno da žrtve diskriminacije uvijek imaju stručnu podršku. Sindikati, nažalost, ne koriste svoj potencijal pružanja asistencije i pravne pomoći radnicima u postupcima za utvrđivanje mobinga i drugih oblika diskriminacije povezanih sa radom. Osim toga, i dalje nema dovoljno službi za pružanje

besplatne pravne pomoći. Čak i kada postoje odgovarajuće ustanove, rigorozni uslovi onemogućavaju korištenje njihovih usluga za sve građane koji nisu u stanju značajne materijalne ugroženosti. Zbog toga su žrtve diskriminacije u najvećem procentu i dalje ovisne o pomoći malobrojnih nevladinih organizacija koje se bave pružanjem pravne pomoći u ovoj oblasti. Dodatna destimulirajuća okolnost je da tužitelji u AD parnicama ne uživaju povoljniji režim u pogledu snošenja troškova postupka, te su i dalje opterećeni plaćanjem troškova tzv. prethodnog postupka (takse na podneske i odluke, predujam troškova izvođenja pojedinih dokaznih sredstava itd.).

Problemi sa dinamikom postupka postoje u pogledu nedosljednog provođenja principa hitnosti u AD parnicama. Ranijim izvještajima pokušala se skrenuti pažnja na zanemarivanje principa hitnosti u svim fazama AD postupaka, a situacija se u posljednje dvije godine nije značajnije promijenila. Postupak pred vrhovnim sudovima je obično najekspeditivniji, iako i dalje postupci u svojoj ukupnosti (po svim instancama i fazama) traju u prosjeku nekoliko godina.

Drugi najveći problem predstavlja nedosljedno primjenjivanje pravila o olakšanom teretu dokazivanja. Napredak u praksi vidi se kroz uvažavanje od strane sudova da postoje specijalna pravila dokazivanja koja se primjenjuju u AD parnicama, što se izričito i spominje u obrazloženju presuda, uz citiranje odgovarajućih zakonskih odredbi iz ZZD-a. U nekoliko slučajeva sudovi su se čak pozivali i na praksu Ustavnog suda BiH, međunarodne dokumente i praksu Evropskog suda za ljudska prava. Dakle, samo uvažavanje postojanja posebnih zakonskih pravila za AD parnice više nije toliko sporno. Ostaje sporno to što sudska praksa i dalje značajno varira u primjeni pravila o teretu dokazivanja, tako da se sudovi često pozivaju na pravilo, ali ga ne tumače i/ili ne primjenjuju ispravno (niti jednako).

Nema izgrađene jedinstvene prakse ni u pogledu ocjenjivanja netransparentnosti poslodavca i njegovog odbijanja da pruži informacije važne za dokazivanje diskriminacije. Tužitelji se, naročito u postupcima za dokazivanje mobinga, pozivaju na manjak informacija od tuženog, pa je zbog pravne sigurnosti osoba izloženih mobingu potrebno zauzeti jedinstven stav o interpretaciji ove pojave kroz sudske praksu. U odnosu na dokazna sredstva, uočavamo da se preporuke Institucije ombudsmena relativno rijetko koriste kao dokazno sredstvo tužitelja pred sudom. Čak i kada se koriste, i dalje se ne obrazlažu u zadovoljavajućoj mjeri, čime se zainteresirane osobe destimuliraju od pokretanja postupka pred Institucijom ombudsmena. Nisu zabilježeni slučajevi korištenja situacionog testiranja, kao posebne vrste dokaznog sredstva.

Vođenje dokaznog postupka u AD parnicama podrazumijeva sposobnost suda da raščlani pojavu diskriminacije na pojedine dijelove i da primijeni odgovarajuća pravila u dokazivanju svih tih pojedinih dijelova, sa različitim stepenom sigurnosti. Zbog toga je važno da se kroz edukaciju pravosudne zajednice insistira na dužim i intenzivnijim edukacijama koje će obuhvatiti studije slučaja sa različitim oblicima diskriminacije i procesima dokazivanja koji se trebaju prilagoditi specifičnostima pojedinih oblika diskriminacije.

2.

Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH u sistemu zaštite od diskriminacije

2.1. Uvod

Dvije godine nakon objavljivanja posljednjeg izvještaja “Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH: zakonski okvir, politike i prakse 2012–2016.” potrebno se osvrnuti i ustanoviti da li je došlo do napretka u radu Institucije ombudsmena za ljudska prava u BiH imajući u vidu niz iznesenih preporuka kada se radi o ulozi Institucije u sistemu zaštite od diskriminacije. U prethodnom izvještaju već je konstatirano da praksa primjene Zakona o zabrani diskriminacije pokazuje da nije dovoljno usvojiti zakon, nego je potrebno kontinuirano raditi na stvaranju uslova njegovog efikasnog provođenja.¹⁴⁸

U proteklom periodu stručnu je javnost intrigiralo pitanje rada Institucije ombudsmena, kao i ograničenja koja se odnose na pružanje djelotvorne zaštite ljudskih prava. Jedan od autora, analizirajući rad Institucije, smatra da se “nakon prvobitnog uspjeha Institucije zadnjih godina bilježi značajan pad u nivou zaštite ljudskih prava. On se jednako ogleda u sadržaju i u vrsti konkretnih mjera, u stručnoj i blagovremenoj obradi predmeta kao i u javnom angažmanu ombudsmana”.¹⁴⁹

Kada se analizira rad Institucije ombudsmena kao centralne institucije za zaštitu od diskriminacije u BiH, sa žaljenjem moramo konstatirati da su uočeni problemi i dalje prisutni, te da u ovom trenutku nema naznaka da se poduzimaju aktivnosti na njihovom prevazilaženju. Od sedam preporuka koje se tiču Institucije ombudsmena, a koje su navedene u prethodnom izvještaju samo jedna je realizirana. Naime, unaprijeđena je komplementarnost mehanizma sudske zaštite i zaštite pred Institucijom ombudsmena. To je postignuto produženjem rokova za podnošenje antidiskriminacijske tužbe pred sudom – što ostavlja prostor za prethodno obraćanje Instituciji ombudsmena – te uvođenjem

¹⁴⁸ Vidjeti prethodni izvještaj: Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*.

¹⁴⁹ Edin Šarčević (ur.), *Ombudsmani za ljudska prava BiH – Bilans jednog neuspjeha* (Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, 2017), str. 7.

eksplicitne obaveze suda da razmotri preporuku ombudsmena ukoliko je stranka koristi kao dokaz u sudskom postupku.¹⁵⁰

Nažalost, čini se da već primijećene slabosti u radu Institucije postaju hronične. Nedostatak resursa i dalje je ključni problem u tom smislu. Tako je u posljednjem izvještaju Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine konstatirano sljedeće: “Ured ombudsmena i dalje nema adekvatne ljudske resurse i suočava se sa ozbiljnim finansijskim ograničenjima uprkos nedavnom povećanju budžeta. Ovo štetno utiče na njihovo funkcioniranje, uključujući provedbu propisa o zabrani diskriminacije.”¹⁵¹ Važno je istaći da je doslovno isto konstatirano i u prethodnom izvještaju Evropske komisije o napretku BiH.¹⁵²

Vrijedi ponoviti da uočeni problemi u funkcioniranju Institucije samo dodatno doprinose stvaranju slike o “slabim ovlastima” i “nemoćnoj” Instituciji, koja ne može pružiti efikasnu zaštitu ljudskih prava.¹⁵³

U odnosu na uočene probleme u prethodnom periodu, ovaj izvještaj predstaviti će predložene izmjene i dopune zakonskog okvira, proces reakreditacije Institucije ombudsmena za ljudska prava, pravni okvir, te promotivne aktivnosti i djelovanje na izradi specijalnih i godišnjih izvještaja. Posljednji dio izvještaja odnosi se na kapacitete, dok se preporuke za unapređenje rada Institucije nalaze na samom kraju ovog izvještaja.

¹⁵⁰ Naime, izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije 2016. godine produžen je rok za podnošenje tužbe i sada iznosi (3) tri godine od dana saznanja o učinjenoj povredi prava, a najdalje (5) pet godina od dana učinjenja povrede. Kod kontinuirane diskriminacije rok se računa od dana posljednje učinjene radnje. Rokovi se ne računaju u slučajevima sistemske diskriminacije. Također, kada sud razmatra predmet o kojem je Institucija ombudsmena već donijela preporuku, koju stranka u postupku koristi kao dokaz, sud je dužan u skladu s pravilima postupka razmotriti preporuke ombudsmena. Vidjeti ZZD, čl. 13. i 15.

¹⁵¹ European Commission, Commission Staff Working Document Bosnia and Herzegovina 2018 Report (Strasbourg: European Commission, 17. 4. 2018).

¹⁵² Evropska komisija, Radni dokument osoblja Komisije: Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu (Brisel: Evropska komisija, 9. 11. 2016), u kojem se navodi: “Ured ombudsmena i dalje nema adekvatne kadrovske kapacitete i suočava se sa ozbiljnim finansijskim ograničenjima, koja negativno utječu na rezultate rada u cjelini. Ovo otežava obavljanje funkcija, uključujući provedbu propisa o zabrani diskriminacije.”

¹⁵³ Vidjeti izvještaj: Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 49.

2.2. Predložene dopune Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH i reakreditacija Institucije

S obzirom na činjenicu da predloženi “novi” zakon o Ombudsmenu za ljudska prava BiH¹⁵⁴ nije usvojen tokom 2016. godine, Vijeće ministara BiH je u septembru 2017. godine utvrdilo Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine¹⁵⁵, nastojeći ojačati ulogu Institucije u promociji ljudskih prava, stvaranja uslova za uspostavljanje kvalitetnog dijaloga sa nevladinim sektorom, akademskom i međunarodnom zajednicom i unapređenja finansijske nezavisnosti. Ovim izmjenama, između ostalog, ombudsmenima se omogućava da, u skladu s članom 17. Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, obavljaju poslove preventivnog mehanizma. U svrhu realizacije mandata, te zaštite i promocije ljudskih prava i sloboda, Institucija ombudsmena će održavati i redovne i tematske konsultacije s organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i tijelima struke i akademske zajednice. Dopunama Zakona definirana je detaljna procedura utvrđivanja budžeta Institucije kako bi odobreni budžet osigurao finansijsku, a time i funkcionalnu nezavisnost Institucije i njeno funkcioniranje bez bilo kakvih implicitnih ili eksplicitnih uslovljavanja. Predložene izmjene i dopune Zakona koje još uvijek nisu usvojene predviđaju minimalne izmjene važećeg zakona. Ovim je propuštena prilika da se učine ozbiljnije izmjene Zakona na tragu prijedloga organizacija civilnog društva¹⁵⁶. Naime, predloženo rješenje obuhvata samo dio preporuka međunarodnih tijela, odnosno Potkomiteta za akreditaciju Globalne alijanse državnih institucija za ljudska prava.

Motiv za iniciranje izmjena i dopuna Zakona nalazi se u preporuci Potkomiteta, koji je u novembru 2016. godine, razmatrajući reakreditaciju Institucije, utvrdio da mandat koji je ograničen na polje zaštite ljudskih prava treba biti proširen

¹⁵⁴ Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine dostupan na: [http://static.parlament.ba/doc/107699_\(B\)%20Prijedlog%20zakona.pdf](http://static.parlament.ba/doc/107699_(B)%20Prijedlog%20zakona.pdf) (stranica posjećena 20. 4. 2018).

¹⁵⁵ Pored Zakona o zabrani diskriminacije, koji utvrđuje nadležnosti Ombudsmena za ljudska prava kao centralne institucije za zaštitu od diskriminacije u BiH, nadležnosti i ovlaštenja Institucije ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava BiH, pravila postupanja u praćenju rada organa vlasti i institucija u postupcima *ex officio* i po žalbama građana uređena su Zakonom o ombudsmenu za ljudska prava BiH, koji je usvojen 2002. godine, a zatim dopunjavan i mijenjan 2004. i 2006. godine, te Pravilima postupka Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH. Relevantno zakonodavstvo dostupno je na stranici <http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=14&lang=BS> (stranica posjećena 2. 3. 2018).

¹⁵⁶ Vidjeti prijedlog Sarajevskog otvorenog centra, “Boljim Zakonom o ombudsmanu do bolje zaštite prava građana/ki”, 2. 9. 2015. Također vidjeti i: *Komentari na Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016).

uvođenjem nadležnosti Institucije koja se odnosi na promociju ljudskih prava. Prema mišljenju Potkomiteta, promocija uključuje vršenje funkcija kojima se nastoji stvoriti društvo u kojem se ljudska prava šire razumiju i poštuju. Takve funkcije mogu uključivati obrazovanje, obuku, savjetovanje, javno priopćavanje i zagovaranje.¹⁵⁷

Pored toga, jedan od razloga za dopunu Zakona vezuje se za preporuku Potkomiteta radi osiguranja finansijske nezavisnosti Institucije. Potkomitet je naveo da “nacionalna institucija za ljudska prava mora imati odgovarajuća sredstva kako bi se garantirala nezavisnost i sposobnost Institucije da slobodno određuje svoje prioritete i aktivnosti, ima dovoljnu količinu sredstava za aktivnosti predviđene mandatom, te uživa potpunu samostalnost u definiranju svog budžeta”.¹⁵⁸

Potkomitet za akreditaciju Globalne alijanse državnih institucija za ljudska prava je u novembru 2017. godine preporučio da se Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH reakreditira statusom “A”. Potrebno je istaći još jednom da dodjela statusa “A”, iako podrazumijeva formalnu usklađenost s Pariškim principima kao ključnim međunarodnim standardom za djelovanje nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, ne ukazuje istovremeno i na efikasnost djelovanja Institucije.

Iako se predložene izmjene i dopune Zakona temelje na dijelu preporuka Potkomiteta, treba istaći da je Potkomitet u Izvještaju naveo i niz drugih preporuka koje nisu obuhvaćene predloženim dopunama.

Potkomitet tako smatra i da postupak odabira ombudsmena prema postojećem zakonu nije dovoljno inkluzivan i transparentan, te da je vrlo važno osigurati jasan i transparentan odabir kandidata i postupak imenovanja u cilju osiguranja nezavisnosti te povjerenja javnosti u rukovodstvo Institucije. Potkomitet tako poziva Instituciju da

nastavi zagovarati formalizaciju i primjenu postupka koji se odnosi na: a) transparentnu objavu slobodnih pozicija; b) povećanje broja prijava potencijalnih kandidata iz različitih društvenih grupa i različitih obrazovnih kvalifikacija; c) promoviranje širokog konsultativnog procesa i/ili sudjelovanja u postupku prijave, razmatranja, odabira i imenovanja; d) razmatranje prijave na temelju unaprijed utvrđenih, objektivnih i javno dostupnih kriterija; i e) odabir osoblja koje djeluje u individualnom kapacitetu, a ne u ime organizacija koje predstavljaju.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)* (Geneva: GANHRI, 2017), str. 9.

¹⁵⁸ Ibid., str. 11.

¹⁵⁹ Ibid., str. 9–10.

Iako Zakon utvrđuje da će Institucija godišnje dostavljati rezultate svojih aktivnosti u vidu izvještaja upućenog Predsjedništvu, Predstavničkom domu i Domu naroda BiH, Parlamentu Federacije BiH i Narodnoj skupštini Republike Srpske, Potkomitet smatra da je važno uspostaviti sistem koji osigurava široku dostupnost objavljenih izvještaja, raspravu i razmatranja od strane zakonodavne vlasti u cilju ispravnog razmatranja usvojenih preporuka i poduzimanja odgovarajućih aktivnosti.¹⁶⁰

Iako su predložene izmjene i dopune Zakona minimalne, svakako ih treba cijeniti kao pozitivan pomak u definiranju prirode i nadležnosti Institucije, u njenom osnaživanju i osiguranju finansijske nezavisnosti u vršenju povjerenih funkcija. Također, potrebno je imati na umu da se ovim izmjenama i dopunama implementira dio preporuka Potkomiteta. Predložene izmjene i dopune Zakona tako unapređuju obavezu promocije ljudskih prava izričitim navođenjem te nadležnosti, te da će se u svrhu ostvarenja ove funkcije održavati redovne i tematske konsultacije s predstavnicima civilnog društva, akademske zajednice, međunarodnih organizacija i drugih stručnih tijela. Usvajanjem predloženih zakonskih rješenja svakako bi se osigurala usklađenost odredbi ZZD-a i Zakona o ombudsmenu u pogledu obaveze promocije ljudskih prava i zaštite od diskriminacije.

Nažalost, niz drugih preporuka Potkomiteta koje se tiču načina odabira i izbora ombudsmena za ljudska prava kao i njihovog razrješenja predlađač izmjena i dopuna Zakona nije uopće uzeo u razmatranje. U ovom smislu Potkomitet je pozvao BiH na precizno i detaljno uvođenje pravila u navedenim segmentima kako bi se izbjegla svaka mogućnost pogrešne interpretacije sa ciljem jačanja nezavisnosti i osiguranja snažnog mandata Institucije. Također, predložene izmjene i dopune nisu obuhvatile preporuku Potkomiteta da se zakonski eksplicitno uredi saradnja Institucije sa međunarodnim sistemom zaštite ljudskih prava, što, pored ostalog, može uključivati podnošenje paralelnih izvještaja ili izvještaja u sjeni na Univerzalni periodični pregled o stanju ljudskih prava ili izvještaja pred ugovornim tijelima, davanje izjava tokom rasprava pred ugovornim tijelima Ujedinjenih nacija i Vijećem za ljudska prava, kao i pomaganje, olakšavanje i učešće u posjetama stručnjaka Ujedinjenih naroda, zatim istrage za utvrđivanje činjenica i osnivanje istražnih komisija, te praćenje i promicanje provođenja relevantnih preporuka međunarodnih institucija za zaštitu ljudskih prava. Propuštanjem mogućnosti da i druge preporuke Potkomiteta uđu u predložene izmjene i dopune izgubljena je još jedna šansa da se Institucija ombudsmena etablira kao stvarni promotor i zaštitnik ljudskih prava u BiH.

¹⁶⁰ Ibid., str. 12.

2.3. Promotivna uloga prema Zakonu o zabrani diskriminacije, specijalni i godišnji izvještaji Institucije

S obzirom na to da je prema Zakonu o zabrani diskriminacije Institucija ombudsmena centralna institucija za zaštitu od diskriminacije u BiH, potrebno se dodatno osvrnuti na preporuku Potkomiteta da Instituciji treba osigurati i mandat koji se odnosi na promociju ljudskih prava. Iako je ovo navedeno kao jedan od motiva za izmjenu važećeg Zakona o ombudsmenu, ne treba zanemariti činjenicu da je Zakon o zabrani diskriminacije izmijenjen i dopunjen 2016. godine. Navedenim izmjenama utvrđena je nadležnost Institucije da “radi na promociji ovog zakona, informira javnost, podiže svijest, provodi kampanje i na druge načine aktivno promovira borbu protiv diskriminacije u svrhu njene prevencije”.¹⁶¹

Iako je navedenom dopunom Zakona o zabrani diskriminacije Institucija dobila mogućnost poduzimanja niza aktivnosti u domenu promocije, nije primjetno da su u proteklom periodu od usvajanja izmjena zaista i poduzete značajne promotivne aktivnosti u prevenciji i borbi protiv diskriminacije.¹⁶² Ovo iskustvo u (ne)primjeni zakonskih odredbi vodi zaključku da će eventualno usvajanje predloženih dopuna Zakona o ombudsmenu u cilju promocije ljudskih prava, a bez odgovarajuće budžetske linije i kadrovskih kapaciteta, također ostati samo “mrtvo slovo na papiru” i da će Institucija još jednom pokazati svu slabost vlastitog djelovanja i nemogućnost ostvarenja mandata u ovom segmentu.

U prilog iznesenoj tvrdnji govori i realizacija prethodno navedene preporuke Potkomiteta koja se odnosi na godišnje izvještavanje. Iako Potkomitet poziva na uspostavljanje sistema koji će dovesti do široke dostupnosti izvještaja Institucije i njihovog stvarnog razmatranja od strane zakonodavnih tijela, a sa ciljem poduzimanja konkretnih aktivnosti u zaštiti ljudskih prava, moramo konstatirati da Institucija više ne objavljuje godišnje izvještaje o pojavama diskriminacije. Iako Zakon o zabrani diskriminacije izričito utvrđuje¹⁶³ da Institucija podnosi godišnji, a prema potrebi i vanredne izvještaje o pojavama diskriminacije Parlamentarnoj skupštini BiH, Parlamentu Federacije BiH, Narodnoj skupštini Republike Srpske i Skupštini Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, posljednji Izvještaj o pojavama diskriminacije sačinjen je i podnesen zakonodavnim tijelima 2014. godine. Umjesto toga, posebna sekcija od nekoliko stranica posvećenih ovoj problematici integrirana je u Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH.

¹⁶¹ Vidjeti izmijenjeni i dopunjeni član 7. (l) Zakona o zabrani diskriminacije.

¹⁶² U Godišnjem izvještaju o aktivnostima Institucije za 2017. godinu navode se proaktivne aktivnosti Institucije.

¹⁶³ ZZD, čl. 7.f)

Prema izjavi rukovoditelja Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije Institucije ombudsmena, razlozi za neobjavljivanje godišnjih izvještaja o pojavama diskriminacije nalaze se prvenstveno u ekonomičnosti i kompleksnim proceduralnim zahtjevima zakonodavnih tijela kada je riječ o podnošenju izvještaja, slabim kapacitetima Institucije i uštedi vremena. Budući da se, kako je već navedeno, u okviru godišnjih izvještaja o rezultatima aktivnosti Institucije nalazi i posebno poglavlje o pojavama diskriminacije, sa zaključcima i preporukama, predstavnik Odjela ne vidi naročitu potrebu za razdvajanje godišnjih izvještaja o pojavama diskriminacije i aktivnosti rada Institucije.¹⁶⁴

Drugi razlog, prema riječima rukovoditelja spomenutog odjela, nalazi se u namjeri usmjeravanja pažnje Institucije na posebne teme, pa su tako od 2016. godine objavljeni specijalni izvještaji o pravima LGBT osoba u BiH,¹⁶⁵ o realizaciji preporuka iz Specijalnog izvještaja o pristupačnosti radnih prostora zakonodavnih tijela u BiH osobama sa invaliditetom,¹⁶⁶ a zatim 2017. godine izvještaji o položaju i slučajevima prijetnji novinarima u BiH,¹⁶⁷ te o upotrebi službenog jezika i pisma u BiH.¹⁶⁸

U navedenim specijalnim izvještajima problematiziraju se pitanja diskriminacije te se ukazuje na pojave diskriminacije u odnosu na specifičnu grupu. Izvještaji sadrže i niz preporuka upućenih nadležnim organima kako bi poduzeli odgovarajuće zakonske i druge mjere u cilju unapređenja njihovog položaja.¹⁶⁹ Ovi izvještaji imaju za cilj doprinijeti i podizanju svijesti građana o njihovim pravima, kao i o postojanju mehanizama i institucija za zaštitu.

U posebnim poglavljima o diskriminaciji u godišnjim izvještajima o aktivnostima Institucije navodi se da postupanje po pojedinačnim žalbama građana predstavlja najznačajniji vid zaštite ljudskih prava.¹⁷⁰ Tako je u posebnom

¹⁶⁴ Intervju s Predragom Raosavljevićem, pomoćnikom Ombudsmena BiH i šefom Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije, Institucija ombudsmena BiH, 6. 4. 2018.

¹⁶⁵ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Specijalni izvještaj o pravima LGBT osoba u Bosni i Hercegovini (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2017).

¹⁶⁶ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Izvještaj o realizaciji preporuka iz Specijalnog izvještaja o pristupačnosti radnih prostora zakonodavnih tijela u BiH osobama sa invaliditetom (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2016).

¹⁶⁷ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Specijalni izvještaj o položaju i slučajevima prijetnji novinarima u BiH (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2017).

¹⁶⁸ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Specijalni izvještaj o upotrebi službenog jezika i pisma u BiH (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2017).

¹⁶⁹ Vidjeti: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Specijalni izvještaj o pravima LGBT osoba u Bosni i Hercegovini, str. 79. Izvještaj o realizaciji preporuka iz Specijalnog izvještaja o pristupačnosti radnih prostora zakonodavnih tijela u BiH osobama sa invaliditetom također poziva na to da se i dalje poduzimaju mjere sa ciljem uklanjanja arhitektonskih barijera utvrđenih na licu mjesta te da se Institucija obavijesti o poduzetim mjerama i radnjama u roku 6 mjeseci od dostavljanja ovog izvještaja (str. 13).

¹⁷⁰ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2016. godinu, str. 95.

poglavlju o diskriminaciji u Godišnjem izvještaju za 2016. godinu¹⁷¹ navedeno da je registrirano ukupno 150 predmeta diskriminacije,¹⁷² i to najviše u slučajevima mobinga i diskriminacije na osnovu etničke pripadnosti, a izdato je 27 preporuka, od čega je tek 11 preporuka u cijelosti realizirano.¹⁷³ Ograničena sredstva i kapaciteti Institucije umanjili su mogućnosti za djelovanje na polju promocije, koja se odvijala u okviru aktivnosti organiziranih od strane drugih organizacija i institucija.¹⁷⁴

U Godišnjem izvještaju za 2017. godinu,¹⁷⁵ u posebnom poglavlju o diskriminaciji, konstatira se da je registrirano 174 predmeta diskriminacije, opet najviše u slučajevima mobinga i diskriminacije na osnovu etničke pripadnosti, a izdato je 26 preporuka, od čega je osam preporuka u cijelosti realizirano.¹⁷⁶ Problem nedovoljne realizacije preporuka Institucije ombudsmena očigledno se nastavlja. Sa druge strane, statistički podaci o radu po pojedinačnim žalbama u slučajevima diskriminacije ukazuju na to da je godišnje broj zaprimljenih predmeta posljednjih godina skoro identičan, kao i broj izdatih i realiziranih preporuka ombudsmena.¹⁷⁷

U Izvještaju za 2017. godinu navodi se da je Institucija ombudsmena djelovala proaktivno na prevenciji diskriminacije poduzimanjem različitih mjera koje su obuhvatale: otvaranje predmeta po službenoj dužnosti, prisustvo na terenu, aktivnosti promocije, saopćenja za javnost, saradnju sa javnim institucijama, međunarodnim i nevladinim organizacijama, saradnju sa akademskom zajednicom i istraživačke projekte sa inostranim naučnim institutima, monitoring sudskih postupaka po zahtjevu stranaka, provođenje treninga i obuka za udruženja i aktiviste, izradu specijalnih izvještaja, te praćenje, provođenje i promociju specijalnih izvještaja iz prethodnog perioda.¹⁷⁸ Također se nanovo konstatira da

¹⁷¹ U izvještaju za 2016. godinu poglavlje o diskriminaciji sadrži 11 stranica teksta, što uključuje i pregled pojedinačnih specijalnih izvještaja.

¹⁷² Određeni predmeti pozitivno su riješeni i prije izdavanja preporuke ombudsmena, bilo posredovanjem ili poticanjem prijateljskog rješenja, bilo da je sam javni organ korigirao svoje ponašanje nakon prvog obraćanja Institucije ombudsmena. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2016. godinu, str. 95.

¹⁷³ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2016. godinu, str. 170.

¹⁷⁴ Ibid., str. 95.

¹⁷⁵ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2017. godinu. I u izvještaju za 2017. godinu poglavlje o diskriminaciji sadrži 11 stranica teksta.

¹⁷⁶ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2017. godinu, str. 98.

¹⁷⁷ Podaci za 2016. i 2017. godinu korespondiraju sa statističkim podacima o radu na pojedinačnim predmetima i za godine obuhvaćene prethodnim izvještajem. Vidjeti više u izvještaju: Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 61.

¹⁷⁸ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2017. godinu, str. 97.

su ograničena sredstva i kapaciteti Institucije umanjili mogućnosti za djelovanje na polju promocije, koja se odvijala u okviru aktivnosti organiziranih od drugih organizacija i institucija.¹⁷⁹ Ova konstatacija se, zapravo, ponavlja u godišnjim izvještajima imajući u vidu nedostatne kapacitete i poteškoće koje Institucija ima u vršenju nadležnosti promocije prema Zakonu o zabrani diskriminacije.

Iz svega navedenog jasno je da je Institucija uglavnom zanemarila vlastitu proaktivnu promotivnu ulogu u borbi protiv diskriminacije. Institucija, prema slovu ZZD-a, ima proaktivnu ulogu usmjerenu na preventivno djelovanje putem informiranja javnosti o pojavama diskriminacije, promocije zakona, podizanja svijesti o pitanjima vezanim za rasizam i rasnu diskriminaciju, savjetovanja zakonodavnih i izvršnih organa vlasti, predlaganja zakonskih i drugih rješenja i unapređivanja politike i prakse koje imaju za cilj osigurati jednako postupanje i slično. Većina tih aktivnosti uglavnom je zanemarena od strane Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH. Pored toga, neobjavljivanje godišnjih izvještaja o pojavama diskriminacije znači i gubitak važne platforme za identificiranje prioriteta i zagovaranje u oblasti zaštite od diskriminacije.

2.4. Kapaciteti Institucije i rad Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije

Iako se stalno podsjeća na to da su postojeći kapaciteti nedovoljni za ostvarenje mandata Institucije, situacija se, u periodu od objavljivanja prethodnog izvještaja, nije značajno promijenila. Nedovoljni resursi svakako utiču na efikasno djelovanje i ispunjavanje obaveza postavljenih pred Instituciju. U prethodnom izvještaju navedeno je kontinuirano godišnje umanjeње potrebnih finansijskih sredstava za rad Institucije s projekcijom da će 2021. godine razlika između potrebnih i očekivanih sredstava iznositi skoro milion maraka.¹⁸⁰ U 2016. godini budžet je realiziran prema projekciji Institucije,¹⁸¹ dok je budžet za 2017. godinu¹⁸² iznosio 2.409.000 KM, u odnosu na očekivanih 2.538.000 KM. Treba istaći i to da je Strategijom djelovanja Institucije ombudsmena za ljudska prava za period od 2016. do 2021. godine¹⁸³ za budžetsku 2017. godinu planirano 2.759.000 KM.

¹⁷⁹ Ibid., str. 98.

¹⁸⁰ Vidjeti prethodni izvještaj Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 54.

¹⁸¹ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Godišnji finansijski izvještaj za 2016. (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2017).

¹⁸² Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Finansijsko izvješće o izvršenju proračuna Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2017. (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2018).

¹⁸³ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Strategija djelovanja Institucije ombudsmena za ljudska prava za period od 2016. do 2021. godine (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2016).

Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije (osnovan i prije usvajanja Zakona zbog prepoznatog značaja sprečavanja svih oblika diskriminacije) i dalje ima tri zaposlenika – rukovoditelja Odjela, koji je u isto vrijeme i pomoćnik ombudsmena, te dvije uposlenice na pozicijama stručnih savjetnika/ica, odnosno saradnika/ica, specijaliziranih za pitanja diskriminacije. Od usvajanja ZZZD-a broj osoblja se nije mijenjao, iako su u rad Odjela povremeno bili uključeni i pripravnici, što zavisi od donatorskih sredstava i poticaja zavoda za zapošljavanje. Trenutno je u Odjelu zaposlena jedna pripravnica na godinu dana.¹⁸⁴

Iako ZZZD izričito predviđa obavezu uvođenja posebne budžetske stavke za rad Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije, prema objavljenim godišnjim finansijskim izvještajima Institucije, lako je uočljivo da ova Zakonom propisana obaveza¹⁸⁵ još uvijek nije ispunjena.

Od planiranih aktivnosti predviđenih Strategijom djelovanja Institucije ombudsmena za ljudska prava za period od 2016. do 2021. godine¹⁸⁶, gotovo na polovini tog perioda čini se da su poduzete aktivnosti Institucije ombudsmena i Odjela vrlo skromne. Ispunjeni su tek ciljevi koji se odnose na izradu Specijalnog izvještaja o pravima LGBT osoba u BiH, Priručnika za sudske postupke prema ZZZD-u, te Smjernica za ispunjavanje obrasca žalbe iz oblasti diskriminacije¹⁸⁷.

Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije nastoji izmijeniti trenutnu sistematizaciju i povećati broj zaposlenih na šest zaposlenika kako bi se kapaciteti Odjela ojačali i doveli u sklad sa izraženim potrebama. Smatra se da je broj od šest zaposlenika optimalan. Procjena se zasniva na broju zaprimljenih žalbi, predviđenim promotivnim aktivnostima, te aktivnostima na projektima

¹⁸⁴ Intervju s Predragom Raosavljevićem, 6. 4. 2018. godine. Harun Išerić navodi da je u Instituciji trenutno zaposleno 56 osoba, što čini 60% od planiranog broja zaposlenih. Za 2019. godinu planirano je povećanje na 76,34% od planiranog broja zaposlenih. Broj zaposlenih pravnika, uključujući i same ombudsme, trenutno je 27. Zaposleni su raspoređeni u pet ureda u Banjoj Luci, Sarajevu, Mostaru, Brčkom i Livnu, te u sedam odjela. U 2016. godini Institucija je zaprimila 4.492 žalbi. Procijenjeno je da će taj broj 2019. godine biti 5.192. Shodno tome, rasterećenje Institucije u smislu broja predmeta u budućnosti se vjerovatno ne može očekivati. Harun Išerić, "Opravdanost postojanja Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH na primjeru korištenja nadležnosti u upravnom postupku i upravnom sporu", Fondacija Centar za javno pravo.

¹⁸⁵ ZZZD, čl. 7. (5).

¹⁸⁶ Ciljevi određeni Strategijom odnose se na: podizanje svijesti javnosti o značaju uklanjanja svih oblika diskriminacije, promociju ZZZD-a i zakonskih instrumenata za suzbijanje diskriminacije, nadziranje slučajeva diskriminacije pred sudovima i u drugim tijelima, jačanje saradnje s organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom od diskriminacije, praćenje i analizu pozitivnog zakonodavstva u području uklanjanja svih oblika diskriminacije i edukacija u većim firmama/javnim poduzećima sa ciljem preventivnog djelovanja u sprečavanju mobinga i drugih oblika diskriminacije, kao i rad na jačanju Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije u segmentu vođenja sudskih sporova i medijacije, te izrade priručnika za sudske postupke prema Zakonu o zabrani diskriminacije.

¹⁸⁷ Smjernice su dostupne na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2016101709461593bos.pdf (stranica posjećena 23. 3. 2018).

koji se vode u saradnji sa različitim međunarodnim organizacijama.¹⁸⁸ Za ilustraciju može poslužiti primjer da je samo Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije izdao dvanaest saopćenja za javnost u 2017. godini, što odgovara ukupnom broju saopćenja svih drugih odjela. Odjel je tokom iste godine vršio obuke za predstavnike javnih institucija na temu zaštite od diskriminacije, na nivou entiteta, kantona, općina, zdravstvenih ustanova i obrazovnih institucija. U 2018. godini planirane su slične aktivnosti Odjela u vezi s primjenom instituta situacionog testiranja.¹⁸⁹

Predstavnici Institucije i dalje smatraju da ne bi trebali učestvovati u sudskim postupcima.¹⁹⁰ Ombudsmeni smatraju nespornim da nisu ovlašteni zastupati građane pred upravnim i pravosudnim organima i sastavljati podneske u njihovo ime. Prema izraženom mišljenju ombudsmena, Institucija ne bi trebala pokretati ili aktivno učestvovati u različitim postupcima, već djelovati prema modelu *amicus curiae*, čime bi stajališta ombudsmena doprinijela i izvršavanju drugog dijela mandata, “koji se odnosi na promociju, posebno kada se govori o direktnoj primjeni međunarodnih standarda u sudskim postupcima, gdje postoji izražen problem”.¹⁹¹ Zanimljivo je da je u još uvijek neusvojenom prijedlogu Zakona o ombudsmenu za ljudska prava iz 2016. godine eksplicitno isključena mogućnost Institucije ombudsmena da pokrene sudski postupak ili intervenira u pojedinačnim postupcima,¹⁹² što zasigurno ukazuje kako na intenciju zakonodavca tako i na preovladavajuće mišljenje unutar Institucije da ombudsmeni ne mogu imati ulogu u sudskom postupku.

S obzirom na činjenicu da Zakon nije promijenjen i da se predložene izmjene i dopune ne dotiču odredbe o mogućoj ulozi ombudsmena u sudskom postupku, potrebno je istaći da bi Institucija ombudsmena korištenjem mogućnosti zastupanja u strateškim slučajevima svojom ekspertizom i aktivnim djelovanjem mogla uticati na ostvarenje bolje zaštite od diskriminacije. U prethodnom

¹⁸⁸ Trenutno Institucija učestvuje u dvogodišnjem projektu sa Vijećem Evrope, te u projektu sa OSCE-om posvećenim antidiskriminacijskoj zaštiti. Intervju s Predragom Raosavljevićem, 6. 4. 2018.

¹⁸⁹ Izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije uvedena je obaveza da osoba koja se svjesno izložila diskriminacijskom postupanju, sa namjerom neposredne provjere primjene pravila o zabrani diskriminacije, obavijesti ombudsmene za ljudska prava Bosne i Hercegovine o namjeravanoj radnji, kao i da o poduzetoj radnji izvijesti ombudsmena u pismenom obliku. Vidjeti ZZD, čl. 15.

¹⁹⁰ Više o ulozi ombudsmena u sudskom postupku vidjeti u prethodnom izvještaju: Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*.

¹⁹¹ Izjava ombudsmenke Jasminke Džumhur, navedeno prema Išerić, “Opravdanost postojanja Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH na primjeru korištenja nadležnosti u upravnom postupku i upravnom sporu”, str. 8.

¹⁹² Predlagač se pozvao na mišljenje Venecijanske komisije da je “potrebno ograničiti ulogu ombudsmena na to da se osigura proceduralna učinkovitost i administracijska korektnost pravosudnog sistema: prema tome, treba isključiti mogućnost zastupanja pojedinaca (izuzev ako ne postoji mogućnost da se pojedinci obrate datom sudu), iniciranja ili interveniranja u sudskim postupcima ili obnove postupka”. Vidjeti više u izvještaju: Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 66.

izvještaju naznačeno je i to da ZZD pruža mogućnost uključivanja ombudsmena kao treće strane u sudski postupak, jer, za razliku od općih pravila o miješanju, u skladu sa zakonima o parničnom postupku, ZZD mogućnost miješanja ne daje samo onim osobama koje bi imale pravni interes za uspjeh jedne strane u sporu, nego taj pravni interes definira uslovom obavljanja djelatnosti zaštite od diskriminacije. Pored toga, kako ne postoji zakonsko ograničenje, ombudsmen bi se mogao pojaviti kao umještač u sudskom postupku i u slučaju da je već u konkretnom predmetu izdao preporuku koja nije provedena.¹⁹³

Potrebno je napomenuti da osoblje Odjela i dalje radi na svim žalbama, a ne samo na onim koje se odnose na diskriminaciju. Slobodna procjena rukovoditelja Odjela je da se oko 20% predmeta na kojima radi ne odnose na diskriminaciju, te da je sličan omjer i kod drugih zaposlenika. Iako ovakav način rada na žalbama u konačnici vodi ka postepenoj specijalizaciji Odjela, treba imati u vidu da Institucija godišnje zaprimi oko 1.700 žalbi u vezi s kršenjem građanskih i političkih prava, što je nemoguće povjeriti samo radu Odjela za građanska i politička prava s tri zaposlenika. Stoga se posao preraspodjeljuje između odjela.¹⁹⁴ Ovakvi kontinuirani problemi u raspodjeli predmeta po odjelima svakako onemogućavaju potpunu specijalizaciju osoblja i odjela, koja bi garantirala veći kvalitet rada na predmetima. No, istovremeno se postavlja i pitanje opravdanosti ovakve interne strukture Institucije, te nužnosti razmatranja alternativnih modela organizacije rada, koji bi bolje reflektirali strukturu žalbi, omogućili potpunu specijalizaciju, ali i odgovorili na zahtjeve kompleksnog mandata Institucije.

Poseban i kontinuiran izazov koji se nalazi pred Institucijom je postizanje većeg stepena realizacije preporuka ombudsmena. Procjena Odjela je da se 1/3 preporuka ispoštuje u potpunosti, 2/3 djelomično, dok se 1/3 preporuka ne ispoštuje. Otprilike u 10% predmeta javni organi uopće ne odgovaraju na preporuku i ignoriraju Instituciju, što je, prema mišljenju rukovoditelja Odjela, posebno zabrinjavajuće.¹⁹⁵

Institucija ombudsmena je u prethodnom periodu unaprijedila i osavremenila akte kojima se regulira rad unutar Institucije. Vrlo je važno navesti da je Institucija 2016. godine usvojila Priručnik za postupanje Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine u predmetima diskriminacije. Motiv za donošenje Priručnika neujednačeno je postupanje u predmetima diskriminacije. Ombudsmeni u Priručniku navode da niti jednim podzakonskim aktom nisu razrađene ili operacionalizirane pojedine odredbe Zakona o zabrani diskriminacije, te da različiti organi ili odgovorne osobe postupaju po prijavama diskriminacije na neujednačen, ponekad kontradiktoran i za građane često neizvjestan način. Ombudsmeni su također istakli da su važno uporište za modalitete svog postupanja pronašli i u praksi pravosudnih institucija, a

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Intervju s Predragom Raosavljevićem, 6. 4. 2018.

¹⁹⁵ Ibid.

prvenstveno Evropskog suda za ljudska prava, Evropskog suda pravde i Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. S obzirom na to da su pravosudne institucije u značajno drugačijem položaju u odnosu na ombudsmene, Institucija je standarde postupanja razvijala samostalno.¹⁹⁶

U vezi s predlaganjem i zagovaranjem sistemskih rješenja, predstavnik Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije smatra da Institucija ne može predlagati zakonska rješenja jer nije ovlašteni predlagač, nego samo pokretati inicijative koje mogu voditi izmjeni pojedinih zakonskih rješenja.¹⁹⁷ No, treba imati u vidu da Zakon o zabrani diskriminacije izričito propisuje nadležnost Institucije da “predlaže odgovarajuća zakonska i druga rješenja nadležnim institucijama u Bosni i Hercegovini”.¹⁹⁸

Rukovoditelj Odjela ističe da je Institucija ombudsmena ipak pokrenula inicijativu za izmjenu Krivičnog zakona FBiH, kao i inicijative za izmjene Zakona o ombudsmenu, Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o slobodi pristupa informacijama.¹⁹⁹ U Godišnjem izvještaju za 2016. godinu Institucija je naznačila da je podnijela inicijativu u pogledu izjednačavanja tretmana bračnih i vanbračnih partnera kada je u pitanju ostvarivanje prava na porodičnu penziju u skladu sa entitetskim zakonima o penzijskom i invalidskom osiguranju,²⁰⁰ te inicijative za osiguranje korištenja povlastice kod upravljanja motornim vozilom u slučaju kada se radi o djeci sa invaliditetom.²⁰¹ Također, taksativno su navedene inicijative za usklađivanje taksi za sticanje državljanstva, izmjene entitetskih zakona o izvršenju krivičnih sankcija, izmjene i dopune Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju Tuzlanskog kantona, izmjene Zakona o nasljeđivanju RS-a.²⁰² Institucija je u Izvještaju za 2017. godinu konstatirala da nije došlo do izmjene Zakona o izvršenju krivičnih sankcija u FBiH, a upućene su i dodatne inicijative o dopuni Zakona o cestama, o izmjenama Zakona o visini stope zakonske zatezne kamate u BiH, izmjenama entitetskih zakona o državnoj službi, Zakona o komunalnim djelatnostima Unsko-sanskog kantona, Zakona o posredovanju u zapošljavanju RS-a i Zakona o radu u institucijama BiH u vezi s korištenjem porodijskog odsustva radi posvojenja.²⁰³ No, stiče se dojam da bi djelovanje

¹⁹⁶ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Priručnik za postupanje Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine u predmetima diskriminacije (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2016), str. 7.

¹⁹⁷ Intervju s Predragom Raosavljevićem, 6. 4. 2018.

¹⁹⁸ ZZD, čl. 7. (i).

¹⁹⁹ Intervju s Predragom Raosavljevićem, 6. 4. 2018.

²⁰⁰ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2016. godinu, str. 8.

²⁰¹ Ibid., str. 11.

²⁰² Ibid., str. 16.

²⁰³ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2017. godinu, str. 11.

Institucije u ovom segmentu moglo biti znatno sistematičnije i konzistentnije, a kao razlog za nedovoljan angažman na tom planu opet se navodi nedostatak ljudskih resursa.²⁰⁴

2.5. Zaključna razmatranja

Na kraju, sumirajući rezultate aktivnosti Institucije ombudsmena u sistemu zaštite od diskriminacije u prethodne dvije godine, možemo zaključiti da su postignuti rezultati u polju prevencije i borbe protiv diskriminacije i dalje razmjerno slabi. Kao osnov za ovu tvrdnju služe nam zaključci prethodnih izvještaja, jer je vrlo lako uvidjeti da su detektirani problemi i izazovi koji se nalaze pred Institucijom ombudsmena uglavnom ostali isti.

Navedeni problemi neminovno utiču na efikasno vršenje funkcija koje su povjerene Instituciji ombudsmena za ljudska prava u BiH. Upravo neefikasno djelovanje Institucije u javnosti stvara sliku nemoćne institucije koja nije u stanju pružiti zaštitu ljudskih prava u pojedinačnim predmetima niti sistemski unaprijediti promociju i zaštitu ljudskih prava u BiH. Tako je izmjenama i dopunama ZZD-a 2016. godine uvedena obaveza Institucije da promovira ovaj zakon i radi na podizanju svijesti i informiranju javnosti te da na druge načine aktivno promovira borbu protiv diskriminacije u svrhu njene prevencije. Međutim, vršenje ove Zakonom definirane nadležnosti Institucije u protekom periodu je zanemarljivo.

Osnovni problemi i dalje su vezani za nedovoljnu kadrovsku popunjenost i način, odnosno obim finansiranja, čime se neposredno utiče na kvalitet i efikasnost rada Institucije. To se ogleda kako u radu na pojedinačnim predmetima tako i u neobjavljivanju godišnjih izvještaja o pojavama diskriminacije, te propuštanju Institucije da provodi kompleksnija i ozbiljnija istraživanja u oblasti diskriminacije.

Iako mišljenje da Institucija nema aktivnu legitimaciju za pokretanje takozvanih strateških parnica u slučajevima diskriminacije nije nužno utemeljeno, ono je i dalje preovlađujuće cijeneći izjave ombudsmena i zaposlenika, kao i dosadašnju praksu Institucije. Postupanje po žalbama građana ostaje tako dominantna aktivnost ombudsmena u oblasti zaštite od diskriminacije. Mada je za sada propuštena prilika da u izmjenama i dopunama zakona budu uključene sasvim utemeljene preporuke međunarodnih institucija i organizacija civilnog društva, Institucija i nadalje mora koristiti svaku priliku i insistirati na tome da unaprijedi svoj položaj i izgradi autoritet kako bi istinski vršila svoju funkciju centralne institucije za borbu protiv diskriminacije u BiH.

²⁰⁴ Intervju s Predragom Raosavljevićem, 6. 4. 2018.

3.

Aktivnosti Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH

3.1. Uvod

U prethodnim poglavljima predstavljeni su ključni aspekti djelovanja sudova i Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH u domenu zaštite od diskriminacije u posljednje dvije godine. Ovo poglavlje ponudit će osvrt na rad Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH u ovoj oblasti u istom periodu.

Nadležnosti i zadaci Ministarstva u domenu borbe protiv diskriminacije od posebnog su značaja. Prema Zakonu o zabrani diskriminacije, Ministarstvo djeluje kao centralni repozitorij podataka o svim slučajevima prijavljene diskriminacije, koje su mu dužne dostavljati sve nadležne institucije u BiH.²⁰⁵ Koristeći prikupljene podatke “o pojavama i obimu diskriminacije”, Ministarstvo ima obavezu da za Vijeće ministara BiH pripremi godišnji, a prema potrebi i posebne izvještaje, “koji sadrže prijedlog mjera za sprečavanje i suzbijanje diskriminacije”.²⁰⁶ Izvještaj sličnog sadržaja Ministarstvo, na godišnjoj osnovi, treba podnijeti i Parlamentarnoj skupštini BiH.²⁰⁷ U istom kontekstu, Ministarstvo je dužno uspostaviti i centralnu bazu podataka “za počinjena djela diskriminacije”.²⁰⁸ Konačno, Ministarstvo ima nadležnost i obavezu da prati provođenje ZZD-a.²⁰⁹

U našem prethodnom izvještaju o ovoj problematici konstatirano je da je progres Ministarstva u ispunjavanju kompleksnih obaveza iz ZZD-a minimalan.²¹⁰ Nažalost, sličnu konstataciju možemo ponoviti i dvije godine kasnije, odnosno gotovo deset godina nakon usvajanja ZZD-a. Poglavlja koja slijede elaborirat će taj opći nalaz po ključnim parametrima, odnosno ključnim aktivnostima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH u ovom domenu.

²⁰⁵ ZZD, čl. 8. st. 1.

²⁰⁶ Ibid., čl. 8. st. 2.

²⁰⁷ Ibid., čl. 8. st. 3.

²⁰⁸ Ibid., čl. 8. st. 5.

²⁰⁹ Ibid., čl. 9.

²¹⁰ Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 79–93.

3.2. Prikupljanje podataka i baza podataka o diskriminaciji

Važno je podsjetiti u ovom kontekstu da pouzdani podaci o obimu diskriminacije, posebno ranjivim grupama, oblicima diskriminacije ili oblastima u kojima se najčešće pojavljuje, imaju veliki značaj u sistemu borbe protiv diskriminacije. Prije svega, takvi podaci i njihovo objavljivanje u funkciji su podizanja svijesti javnosti o prisutnosti diskriminacije u društvu, njenim pojavnim oblicima i oblastima u kojima je dominantna. Takvi podaci važni su i u kontekstu donošenja antidiskriminacijskih politika zasnovanih na činjenicama, te monitoringa efekata tih politika i praćenja njihovog učinka kroz vrijeme. Podaci o diskriminaciji posebno su značajni kada je riječ o otkrivanju indirektno diskriminacije – odnosno eventualnih nepovoljnijih efekata naizgled neutralnih propisa i politika na određene grupe. Statistički podaci o diskriminaciji, na kraju, imaju veliki značaj i u sudskim postupcima, naročito u kontekstu prebacivanja tereta dokazivanja na tuženog.²¹¹

Pritom, naročito je važno pitanje kvaliteta i obima podataka koji se prikupljaju u ovom domenu, te metoda koje se koriste za te svrhe. Ideal kojem se teži je prikupljanje podataka iz više izvora, korištenjem različitih metoda.²¹² U literaturi se navode tri ključna izvora podataka o diskriminaciji u tom smislu: podaci o žalbama, odnosno tužbama (upućenim kako specijaliziranim tijelima za zaštitu od diskriminacije ili nacionalnim institucijama za zaštitu ljudskih prava, tako i sudovima, ali i nevladinim organizacijama posvećenim zaštiti ljudskih prava), zvanične statistike po relevantnim pitanjima i kategorijama, te podaci iz različitih istraživanja u ovoj oblasti – kakva su, npr., ankete o viktimizaciji ili ankete o stavovima većinskog stanovništva prema različitim manjinama, te situaciono testiranje.²¹³ Može se reći da postoji konsenzus u ekspertskim krugovima da se samo kombinacijom različitih izvora i različitih metoda može dobiti potpunija slika o diskriminaciji u jednom društvu.

Drugi aspekt koji je važno naglasiti tiče se samog sistema i nadležnosti za prikupljanje podataka u ovoj oblasti. Riječ je u pravilu o kompleksnom mehanizmu, u kojem je potrebno postići sinhrono djelovanje veoma širokog spektra institucionalnih aktera. Stoga je koordinacija različitih institucija koja bi omogućila prikupljanje objektivnih i pouzdanih podataka o diskriminaciji od vitalnog značaja. S obzirom na centralnu ulogu Ministarstva za ljudska prava

²¹¹ Vidjeti općenito Timo Makkonen, *European Handbook on Equality Data – 2016 Revision* (Luxembourg: European Union, 2016); Patrick Simon, "The Measurement of Racial Discrimination: The Policy Use of Statistics", *International Social Science Journal* 57, br. 183 (2005), str. 5–25.

²¹² Niklas Reuter, Timo Makkonen i Olli Oosi, *Study on Data Collection to Measure the Extent and Impact of Discrimination in Europe: Final Report* (Helsinki: Net Effect Oy, 2004), str. 26.

²¹³ Vidjeti, npr., John Wrench, "Data on Discrimination in EU Countries: Statistics, Research and the Drive for Comparability", *Ethnic and Racial Studies* 34, br. 10 (2011), str. 1715–1730.

i izbjeglice BiH u prikupljanju, analizi i diseminaciji podataka o diskriminaciji u BiH, može se reći da sistem u BiH, barem onako kako je zamišljen, prati generalne trendove u ovoj oblasti, a koji podrazumijevaju sve veću centralizaciju prikupljanja podataka u svrhu osiguravanja maksimalne koordinacije.²¹⁴ Naime, takve podatke i u drugim zemljama uglavnom prikupljaju i objavljuju odgovarajuća ministarstva, agencije za zapošljavanje ili socijalne službe.²¹⁵ No, iako je sistem u BiH dosta dobro osmišljen, u praksi i interpretaciji relevantnih zakonskih odredbi od strane nadležnih institucija uočavaju se nezanemarivi problemi koji dovode u pitanje i kvalitet i obim podataka koji se prikupljaju u BiH u ovoj oblasti.

Ove je uvodne napomene naročito važno imati u vidu kada se razmatra pitanje samog koncepta podataka koje prikupljaju i objavljuju, odnosno koje bi trebale prikupljati i objavljivati nadležne institucije u BiH. Prvi problem u ovom kontekstu predstavljaju usko postavljene zakonske odredbe o ovoj problematici. Premda su relevantne odredbe dosta konfuzne i terminološki nekonzistentne, čini se da je akcent stavljen na prijave, odnosno podatke iz predmeta povodom diskriminacije. Naime, u kontekstu Ministarstva, kako je već navedeno, govori se o “svim slučajevima prijavljene diskriminacije”, odnosno bazi podataka o “počinjenim djelima diskriminacije”²¹⁶. Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH također ima obavezu da “prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije”.²¹⁷ Istina, ZZD propisuje i to da Institucija ombudsmana ima obavezu da zakonodavnim tijelima u BiH podnosi godišnje, a po potrebi i posebne izvještaje o “pojavama diskriminacije”²¹⁸ – što sugerira i potencijalno šire razumijevanje podataka o diskriminaciji. Pored toga, i što je naročito značajno, ZZD propisuje da Institucija ombudsmana “informira javnost o pojavama diskriminacije”.²¹⁹ Na sličan način, Ministarstvo je dužno da jednom godišnje izvještava Parlamentarnu skupštinu BiH o *pojavama* diskriminacije, te da predlaže konkretne zakonodavne i druge mjere na tom planu.²²⁰ No, kako smo naveli i u prethodnom izvještaju, Institucija ombudsmana u praksi ovu odredbu interpretira na najuži mogući način – kao obavezu prikupljanja i analize statistike o vlastitim predmetima koji se tiču diskriminacije.²²¹ Sa druge strane, čini se da Ministarstvo u svom izvještaju usvaja nešto širi pristup, koji ide preko podataka o prijavama i predmetima diskriminacije, ali i taj izvještaj pati od niza problema, o kojima će biti više riječi u nastavku ovog poglavlja.

²¹⁴ Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 80.

²¹⁵ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 46.

²¹⁶ Ibid., član 8.

²¹⁷ Ibid., član 7. st. e).

²¹⁸ Ibid., član 7. st. f).

²¹⁹ Ibid., član 7. st. e).

²²⁰ Ibid., član 8. st. 3.

²²¹ Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 69–73.

Fokus na žalbe, odnosno tužbe i predmete u ovoj oblasti rezultira parcijalnom i nedovoljnom slikom diskriminacije u jednom društvu. Istina, i takvi podaci mogu biti šire postavljeni, u smislu da se prikupljaju informacije o prijavama diskriminacije upućenim policiji (npr. u kontekstu krivičnih djela počinjenih iz mržnje), kao i nevladinim organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava. No, ostaje činjenica da takvi podaci predstavljaju “slab indikator stvarnog nivoa diskriminacije”.²²² To je slučaj zbog toga što se generalno smatra da mnoge žrtve diskriminacije i ne prijavljuju kršenje svojih prava, bilo zbog neprepoznavanja diskriminatornog tretmana, zbog nepovjerenja u institucije sistema, neizvjesnosti dokazivanja diskriminacije u sudskim i drugim postupcima ili zbog straha od viktimizacije, odnosno dodatnih negativnih posljedica zbog prijavljivanja i traženja sudske ili zaštite drugih nadležnih institucija.²²³

Drugi problem je činjenica da Ministarstvo još uvijek nije uspostavilo sistem prikupljanja podataka i bazu čak i ovako usko shvaćenih podataka o diskriminaciji. Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u BiH sačinjen je tek 2013. godine, sa zakašnjenjem od četiri godine, te izmijenjen i dopunjen tokom 2016. godine.²²⁴ Generalno govoreći, Pravilnikom su definirani svi ključni aspekti procesa prikupljanja podataka o diskriminaciji – od strukture i izgleda samog Upitnika za prikupljanje podataka, preko saradnje sa nadležnim institucijama koje su dužne prikupljati i dostavljati takve podatke Ministarstvu, do uspostavljanja centralne baze.²²⁵

U našim prethodnim izvještajima ukazali smo na određene nedostatke i u Pravilniku. Najprije, inicijalno je planirano, a i tekst Pravilnika to potvrđuje, da se podaci koji će se prikupljati odnose samo na one predmete u kojima se o diskriminaciji odlučuje kao o glavnoj stvari, dok će se posebna istraživanja koja će obuhvatiti i “informacije o predmetima u sudskim i upravnim postupcima, čiji meritum nije vezan za utvrđivanje postojanja diskriminacije, u kojima je neko lice ili grupa lica dovedena u nepovoljniji položaj” provoditi po potrebi.²²⁶ Time se u suštini isključuje značajan broj predmeta u kojima se o diskriminaciji odlučuje kao o prethodnom pitanju. Drugo, fokus u prikupljanju podataka stavljen je na nadležne institucije, odnosno javne organe, dok su podaci drugih aktera u ovoj oblasti – kakvi su nevladine organizacije, akademska zajednica ili privatne kompanije – uglavnom zanemareni. Također, nije jasno na koji će se način prikupljati podaci od ostalih pravnih i fizičkih osoba, s obzirom na činjenicu da samo nadležne institucije, odnosno javni organi imaju zakonsku obavezu

²²² Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 33.

²²³ Ibid., str. 72.

²²⁴ Intervju sa Eminom Pašić, nezavisnom eksperticom i konsultanticom Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, 2. 4. 2018.

²²⁵ “Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini”, *Službeni glasnik BiH* 27/13.

²²⁶ Ibid., čl. 5. st. 1.

prikupljanja i dostavljanja ovih podataka Ministarstvu. Pored toga, uočeni su i nedostaci u samom Upitniku za prikupljanje podataka o diskriminaciji, budući da inicijalno nije bilo predviđeno prikupljanje bitnih podataka o podnositelju žalbe, ali i navodnom diskriminatoru – kakvi su, npr., socioekonomski status, invaliditet ili vjerska pripadnost, tj. druga okolnost koja je mogla biti osnov za diskriminatorno postupanje.²²⁷

Čini se da u međuvremenu nije napravljen značajniji konkretni pomak u praksi na ovom planu. Prema dostupnim informacijama, problemi i nedostaci identificirani u Pravilniku, odnosno Upitniku, još uvijek nisu otklonjeni. Čak i prikupljanje usko shvaćenih podataka o predmetima u kojima se o diskriminaciji odlučivalo kao o glavnom pitanju još uvijek predstavlja izazov. Još uvijek traju razgovori s predstavnicima Visokog sudskog i tužilačkog vijeća o modalitetima preuzimanja njihovih podataka o antidiskriminacijskim sudskim postupcima. Po svemu sudeći, plan je da se u ovoj fazi prikupe podaci od institucija koje bi prema Pravilniku trebale voditi evidenciju o statističkim podacima o prijavljenim i pravosnažno okončanim slučajevima diskriminacije: VSTVBiH, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Ustavni sud BiH, te Ured zastupnika/agenta Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava.²²⁸ Što se tiče podataka iz privatnog sektora, predstavnici Ministarstva ističu da se trenutno tek razmatraju modaliteti za uključivanje podataka iz te oblasti. Jedna opcija o kojoj se razmišlja jest da same žrtve direktno prijavljuju diskriminaciju, te da se u tom smislu i u samoj bazi ostavi prostor za takve intervencije, odnosno direktne unose od strane fizičkih osoba. Kao alternativa, ili paralelno s tim, razmatra se opcija da se za prikupljanje podataka od pravnih osoba iz privatnog sektora koriste odgovarajući formulari i statistički obrasci, ali tu opciju tek treba ispitati i testirati kako bi funkcionirala u praksi. Također, još uvijek se razmatraju odgovarajući mehanizmi koji će osigurati da se isti predmet u evidenciji ne pojavljuje više puta – npr. i kod Institucije ombudsmena, i u evidenciji VSTV-a, i pred Ustavnim sudom BiH.²²⁹ Sve u svemu, stiče se dojam da se nije daleko odmaklo u potpunoj realizaciji ove aktivnosti ni dvije godine nakon našeg posljednjeg izvještaja.

Treba naglasiti i to da Pravilnik još uvijek nije usklađen sa izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije iz 2016. godine. Konkretno, novi zaštićeni osnovi koji su uvedeni intervencijom zakonodavca – invaliditet, dob, seksualna orijentacija, rodni identitet i spolne karakteristike – još nisu našle svoje mjesto

²²⁷ Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 87–89.

²²⁸ “Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini”, čl. 4.

²²⁹ Intervju sa Salihom Đuderijom, pomoćnicom ministrice za ljudska prava i izbjeglice BiH, 23. 3. 2018.

u Pravilniku.²³⁰ Nedavno je usvojen i sličan dokument koji definira i procedure za prikupljanje i diseminaciju podataka o ljudskim pravima u BiH općenito.²³¹ Ideja je, naime, da taj dokument i proces koji je na njemu zasnovan budu komplementarni aktivnostima prikupljanja podataka u domenu diskriminacije, na način da se tim općim informacijama dopune podaci prikupljeni na osnovu prijave, odnosno predmeta diskriminacije.²³² No, taj paralelni proces je, čini se, tek na početku²³³ i tek treba pratiti kako će se razvijati i kako će se postići komplementarnost ovih aktivnosti u praksi.

Kada je riječ o uspostavljanju centralne baze predmeta diskriminacije, tehničko rješenje je najvećim dijelom kompletirano, ali ona još uvijek nije stavljena u funkciju. Premda se čini da i dalje postoji niz otvorenih pitanja u vezi sa samim izgledom baze, te, naročito, načina i metodologije njenog popunjavanja, predstavnici Ministarstva vjeruju da bi do kraja 2018. godine trebala biti operativna i popunjena inicijalnim podacima.²³⁴ No, nezavisni eksperti vjeruju da će za uspostavljanje potpuno funkcionalne baze, u skladu sa njenom predviđenom svrhom, biti potrebne i do dvije ili čak tri godine.²³⁵

Imajući u vidu sve probleme u uspostavljanju funkcionalnog sistema za prikupljanje podataka o diskriminaciji u BiH, realno je očekivati da će se proces dalje odvijati u nekoliko faza. U prvoj fazi, kako je već navedeno, koristit će se relativno lako dostupni podaci institucionalnih aktera koji vode statistiku o predmetima diskriminacije. U drugoj fazi, bit će im pridruženi odgovarajući statistički podaci nadležnih agencija i drugi relevantni podaci iz različitih izvora. Plan je također da se u određenom obimu finansiraju i istraživanja u ovoj oblasti u okviru grantova Ministarstva za nevladine organizacije i druge aktere²³⁶, ali se čini da ta aktivnost još uvijek nije sistematična niti ciljano usmjerena na generiranje komplementarnih podataka o diskriminaciji. Po svemu sudeći, proći će godine prije nego što Ministarstvo uspije primijeniti u praksi gore navedenu preporuku iz struke i najbolje komparativne prakse, a koja sugerira pristup zasnovan na više izvora i više metoda prikupljanja podataka o diskriminaciji.

²³⁰ "Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini". Informacija prezentirana na Radionici o prikupljanju i razmjeni podataka o ljudskim pravima i diskriminaciji u Bosni i Hercegovini, održanoj u Sarajevu, 30. 1. 2018, u organizaciji Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH i Vijeća Evrope.

²³¹ "Pravilnik o načinu prikupljanja, korištenja i razmjene podataka o ljudskim pravima u BiH iz nadležnosti Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH", 14. 6. 2017.

²³² Intervju sa Eminom Pašić, 2. 4. 2018.

²³³ Intervju sa Salihom Đuderijom, 23. 3. 2018.

²³⁴ Ibid.

²³⁵ Intervju sa Eminom Pašić, 2. 4. 2018.

²³⁶ Intervju sa Salihom Đuderijom, 23. 3. 2018.

Razlozi zbog kojih cijeli proces traje tako dugo, a koje navode oni koji su u proces uključeni, svode se na ljudske resurse, probleme tehničke prirode, kao i izazove povezivanja velikog broja institucionalnih aktera, odnosno izvještajnih jedinica koji bi trebali direktno unositi podatke u centralnu bazu. Svakako je indikativno, međutim, da, kako navodi predstavnik Ministarstva, do sada nisu imali uvid u korisna iskustva drugih zemalja u ovoj oblasti, dijelom i zbog specifičnosti bosanskohercegovačkog konteksta i složene organizacije vlasti u BiH. Pored toga, pronalaženje odgovarajuće ekspertske podrške za specifični kontekst i sistem prikupljanja podataka o diskriminaciji u BiH predstavljalo je značajan izazov.²³⁷ Nezavisni eksperti ističu i problem otpora institucija, koje nisu navikle dijeliti podatke na ovaj način, zbog nedovoljne transparentnosti i shvatanja da ovakvo izvještavanje predstavlja dodatni teret za institucije (premda je dostavljanje podataka predviđeno samo jednom godišnje).²³⁸ S tim u vezi, neuspostavljanje odgovarajućih evidencija u nadležnim institucijama u BiH također se navodi kao jedan od razloga zbog kojih centralna baza još uvijek nije funkcionalna.²³⁹ Nerazumijevanju koncepta i procesa prikupljanja podataka o diskriminaciji od strane drugih aktera svjedočili smo i tokom jednog od konsultativnih sastanaka predstavnika Ministarstva sa predstavnicima pravosuđa i drugih državnih institucija.²⁴⁰ Stoga se postavlja pitanje i kako će sistem funkcionirati i kada bude uspostavljen, tj. u kojoj će mjeri odgovarajući službenici u javnim organima dostavljati tražene podatke, te kakav će biti njihov kvalitet, pouzdanost i da li će biti kompletni. O tome bismo trebali znati više tokom naredne godine, kada se očekuje da baza bude operativna i cjelokupni sistem testiran iz perspektive rada i pokušaja postizanja sinergije nekoliko stotina izvještajnih jedinica u BiH.

3.3. Izvještavanje o pojavama diskriminacije

Prikupljanje podataka o diskriminaciji ili, šire promatrano, podataka o jednakosti ili nejednakosti u jednom društvu nije, naravno, samo sebi svrha. Vrlo je važno da takvi podaci budu objavljeni i pojašnjeni širem krugu aktera kako bi se uticalo na svijest građana o tom pitanju, te postiglo bolje razumijevanje antidiskriminacijskih politika i njihovih učinaka u stručnoj i općoj javnosti.²⁴¹

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Intervju sa Eminom Pašić, 2. 4. 2018.

²³⁹ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Izvješće o pojavama diskriminacije u BiH i Akcijski plan za realizaciju prijedloga mjera za sprječavanje pojava diskriminacije u BiH, 10. 11. 2015. (u arhivi Analitike), str. 4.

²⁴⁰ Ministarstvo za ljudska prava i Vijeće Evrope, Radionica o prikupljanju i razmjeni podataka o ljudskim pravima i diskriminaciji u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 30. 1. 2018.

²⁴¹ Vidjeti više u Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 43–49.

Zakonska je obaveza Ministarstva u ovoj oblasti sačinjavanje godišnjeg izvještaja o pojavama diskriminacije, uz prijedlog odgovarajućih mjera, Vijeću ministara BiH, odnosno Parlamentarnoj skupštini BiH. Uprkos zakonskoj obavezi, Ministarstvo je do sada sačinilo samo jedan takav izvještaj krajem 2015. godine. U našem prethodnom izvještaju o aktivnostima Ministarstva na ovom planu konstatirano je da sam izvještaj pati od čitavog niza metodoloških nedostataka, nedovoljnog obima i kvaliteta informacija i njihove nekonzistentnosti.²⁴² Očigledan problem koji se uočava analizom izvještaja jeste da ne postoji jedinstveno razumijevanje relevantnih podataka od strane različitih nadležnih organa, zbog čega se stiče dojam da su podaci prikupljeni i prezentirani po *ad hoc* principu. Treba naglasiti da Izvještaj, čini se, usvaja nešto širi koncept podataka o diskriminaciji – pa se tu mogu naći i neki statistički podaci, podaci o poduzetim aktivnostima različitih aktera u ovoj oblasti itd. No, pitanje je da li je takav pristup rezultat razumijevanja da je zaista potrebno usvojiti pristup prikupljanju podataka koji podrazumijeva više izvora i više metoda ili puke činjenice da baza predmeta diskriminacije nije funkcionalna, pa je Ministarstvo moralo pribjeći drugim izvorima.

Imajući u vidu da centralna baza još uvijek nije operativna, te da sistem prikupljanja podataka o diskriminaciji nije mogao obaviti edukativnu funkciju za izvještajne jedinice u testnoj fazi, teško je očekivati da slični problemi i propusti ne budu ponovljeni i u narednom izvještaju, za koji predstavnici Ministarstva najavljuju da bi mogao biti sačinjen do kraja 2018. godine.²⁴³ Ako se uzme u obzir da je, kako je navedeno u prethodnom poglavlju, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH također reducirala svoje aktivnosti na ovom planu, u smislu da više ne objavljuju ni zasebni izvještaj o pojavama diskriminacije zasnovan isključivo na uzorku žalbi koje zaprimaju u toku godine, jasno je da ćemo do daljnjeg ostati bez sveobuhvatnih, pouzdanih i objektivnih izvještaja o pojavama i obimu diskriminacije u BiH.

3.4. Strateške mjere

Aktivnosti Ministarstva u domenu definiranja strateškog okvira za djelovanje nadležnih institucija u BiH u oblasti borbe protiv diskriminacije pokazuju tendenciju reduciranja ambicije tokom vremena. Ministarstvo je najprije, na osnovu prvog (i zasad jedinog) izvještaja o pojavama diskriminacije, donijelo Akcioni plan za realizaciju prijedloga mjera za sprečavanje pojava diskriminacije u BiH. Zatim su, u indikativnoj inverziji uobičajenih koraka u definiranju strateških dokumenata, nakon Akcionog plana, inicirane aktivnosti na izradi Strategije za borbu protiv diskriminacije u BiH. Formirana je i radna grupa za izradu nacrt

²⁴² Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 89–91.

²⁴³ Intervju sa Salihom Đuderijom, 23. 3. 2018.

Strategije, čiji je pripremni sastanak održan krajem 2016. godine.²⁴⁴ No, nakon tog inicijalnog sastanka sve aktivnosti na izradi Strategije su utihnule, da bi u septembru 2017. godine Vijeće ministara zadužilo Ministarstvo da, umjesto Strategije, pripremi *Srednjoročni program* za suzbijanje diskriminacije u BiH za period 2017–2022.²⁴⁵

Kako se navodi u Operativnom planu za izradu Antidiskriminacijskog programa, njegov osnovni zadatak je “uključivanje cijelog društva u prepoznavanje diskriminacije i borbu protiv diskriminacije, uključujući prvenstveno nadležne institucije i tijela, nevladine organizacije, medije, akademsku zajednicu i druge aktere”.²⁴⁶ Osnovu za izradu ovog programa činit će preporuke međunarodnih tijela koje se tiču eliminiranja ili sprečavanja diskriminacije, koje će činiti i okvir za daljnji rad po tematskim grupama u kojima bi trebali učestvovati predstavnici nadležnih institucija sa različitih nivoa vlasti. Predviđeni period u kojem bi ovaj program trebao biti sačinjen je 18 mjeseci s obzirom na to da je “proces izrade Programa podjednako ...važan kao i sam tekst Programa”.²⁴⁷ Tokom tog perioda planiran je niz sastanaka tematskih grupa, kao i javne rasprave u većim gradovima BiH.

Očigledan negativni aspekt ovakvog pristupa Ministarstva je činjenica da je inicijalno planirana strategija u ovoj oblasti svedena na program. Vjerovatni razlog tome je procjena veće političke prihvatljivosti takvog, fleksibilnijeg okvira od različitih nivoa vlasti u BiH. Drugi problem je pretjerano oslanjanje na preporuke međunarodnih tijela u domenu diskriminacije – koje svakako već predstavljaju obaveze države – u odnosu na vlastitu analizu i utvrđivanje prioriteta na bazi procjene stanja i situacije u ovoj oblasti u državi. Pozitivan aspekt je dugi period izrade ovog dokumenta, koji potencijalno omogućava učešće šireg kruga aktera u konsultativnom procesu. No, pogled na Operativni plan sugerira da je mnogo više pažnje posvećeno komunikaciji i konsultacijama između različitih institucija i nivoa vlasti u BiH nego učešću predstavnika nevladinog sektora, ugroženih grupa i šire javnosti. To je sasvim sigurno rezultat kompleksnih nadležnosti i političkih odnosa u BiH, te nastojanja da se podrška za ovaj dokument osigura prvenstveno među onim institucijama koje će ga provoditi, što je dijelom i razumljivo. No, proces bi trebao biti maksimalno otvoren za različite aktere iz nevladinog sektora, naročito za marginalizirane i grupe s posebnim rizikom od diskriminacije. Ostaje da se vidi kako će se sam proces dalje odvijati, te da li će i kada BiH konačno dobiti okvirni strateški dokument u ovoj oblasti.

²⁴⁴ Vidjeti npr.: Centar za promociju civilnog društva, “Pripremni sastanak radne grupe za izradu Strategije za borbu protiv diskriminacije u BiH”, 15. 12. 2016.

²⁴⁵ Operativni plan za izradu Antidiskriminacijskog programa u BiH (u arhivi Analitike).

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Ibid.

3.5. Umjesto zaključka

Uprkos činjenici da bi i Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH i Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH trebali raditi na prikupljanju, analizi i diseminaciji podataka o diskriminaciji u BiH, objektivne, pouzdane i sveobuhvatne podatke o pojavama i obimu diskriminacije još uvijek nemamo. Proces uspostavljanja sistema u ovoj oblasti, izbjegavanja dupliciranja i postizanja sinergije različitih aktera odvija se veoma sporo. Suočeni sa nedostatkom ljudskih resursa, kao i specifičnih znanja i vještina, nadležne institucije restriktivno interpretiraju svoj mandat i ne uspijevaju ispuniti ni svoje formalne zakonske obaveze u ovom segmentu. Tako je Ministarstvo do sada uspjelo sačiniti tek jedan godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije, dok Institucija ombudsmena posljednjih godina ne objavljuje ni obavezni zasebni godišnji izvještaj o istoj problematici.

Čini se da je fokus ukupnog sistema za zaštitu od diskriminacije u BiH gotovo u potpunosti stavljen na individualne žalbe Instituciji ombudsmena ili pokretanje antidiskriminacijskih postupaka pred sudovima. Gotovo isključivi fokus na individualne predmete sugerira da je prihvaćen pristup prema kojem se diskriminacija shvata kao niz izoliranih incidenata, dok se mehanizmi i metode koje bi omogućili utvrđivanje i adresiranje sistemskih problema potpuno zanemaruju. Sistemsko, strateško djelovanje u ovoj oblasti, u nedostatku pouzdanih podataka, potrebne ekspertize, vizije, a, prema svemu sudeći, i političke volje za istinske pomake čak i na formalnom planu – u smislu definiranja odgovarajućih antidiskriminacijskih strategija i politika na različitim nivoima vlasti – krucijalna je karika koja nedostaje i gotovo deset godina nakon usvajanja sveobuhvatnog antidiskriminacijskog zakonodavstva u BiH.

4.

Zaključna razmatranja

Konceptualno dobro zamišljen sistem za borbu protiv diskriminacije u BiH, u kojem je predviđena komplementarna i koordinirana aktivnost sudova, Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, te Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH, kao centralne institucije za zaštitu od diskriminacije, još uvijek je samo djelomično funkcionalan. Iako se može konstatirati određen napredak u posljednjih nekoliko godina, još uvijek smo daleko od sistema u kojem svaka od tri ključne institucije u potpunosti vrši svoje nadležnosti i ispunjava obaveze u ovoj oblasti.

Napredak je vidljiv u nekoliko bitnih segmenata. Prije svega, čini se da je broj sudskih postupaka povodom diskriminacije u blagom porastu, što sugerira da su žrtve sve ohrabrenije da traže sudsku zaštitu. To se vjerovatno, pored ostalog, može pripisati i uvođenju zabrane viktimizacije kao posebnog oblika diskriminacije, u skladu sa izmjenama i dopunama ZZZD-a iz 2016. godine. Pored toga, sudovi i sudije sve su više svjesni specifičnog zakonskog okvira za zaštitu od diskriminacije, pa se u presudama povodom diskriminacije sve češće pozivaju ne samo na odredbe ZZZD-a, nego i relevantnih međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava. Istovremeno, čini se da se zakonodavna aktivnost na izmjeni i dopuni zakonskog okvira o Instituciji ombudsmena za ljudska prava BiH odvija u pravom smjeru, premda trenutni prijedlog koji je u parlamentarnoj proceduri ne uključuje sve bitne aspekte reforme koje su sugerirale relevantne međunarodne instance, ali i domaći ekspertski krugovi i nevladine organizacije.

Problemi su, nažalost, umnogome ostali isti. Premda se čini da sudije bolje poznaju zakonski okvir u ovoj oblasti, njegova interpretacija, naročito u dijelu koji se odnosi na specifičnosti dokazivanja diskriminacije i prebacivanje tereta dokazivanja i dalje je problematična, pa sudije u praksi često imaju različit pristup tom pitanju. Dok je poznavanje specifičnosti dokazivanja diskriminacije pitanje edukacije i znanja, pa i odgovornosti sudija prema vlastitoj ulozi u društvu i interesu žrtava, drugi ključni problem – nepoštivanje principa hitnosti u antidiskriminacijskim postupcima – dio je šireg, hroničnog i strukturalnog problema pravosuđa u BiH. Riječ je o kompleksnom problemu, koji je rezultat čitavog niza faktora – od tehničkih problema, do opterećenosti sudova i velikog broja starih predmeta koji također imaju prioritet u rješavanju. Stoga će se problem poštivanja principa hitnosti, koji je od vitalnog značaja za efektivnu zaštitu žrtava diskriminacije, nažalost, vjerovatno rješavati teže i sporije od ostalih.

Kada je riječ o Instituciji ombudsmena za ljudska prava BiH, problemi vezani za ljudske i finansijske resurse i dalje se nastavljaju, umnogome utičući na nedovoljan angažman Institucije na svim aspektima njenih kompleksnih nadležnosti u ovoj oblasti. Promotivna dimenzija, provođenje vlastitih istraživanja, savjetovanje

institucija vlasti i druge aktivnosti koje izlaze izvan uskih okvira rada na pojedinačnim žalbama najvećim dijelom su zanemarene. Uočava se i trend smanjivanja angažmana Institucije na drugim aspektima njenog antidiskriminacijskog mandata – kakvo je, npr., izrađivanje posebnog godišnjeg izvještaja o pojavama diskriminacije – kako bi se osoblje moglo više posvetiti radu na žalbama. S tim u vezi, pored pitanja orijentacije i fokusa Institucije, za koju se čini da prije svega želi biti percipirana kao svojevrsno kvazisudsko tijelo, a ne kao polivalentna centralna institucija za zaštitu od diskriminacije, postavlja se i pitanje adekvatnosti aktuelne organizacijske strukture i profila osoblja, za koje se ne čini da mogu odgovoriti zahtjevima njenih kompleksnih obaveza i nadležnosti u ovoj oblasti.

Kada je riječ o djelovanju Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH u domenu prikupljanja podataka i izvještavanja o pojavama diskriminacije, vidljivog progressa nema. Činjenica je da, gotovo deset godina nakon uspostavljanja sistema za borbu protiv diskriminacije, nemamo pouzdane, objektivne i cjelovite podatke u ovoj oblasti. Ne znamo koliko zaista ima diskriminacije u BiH, koje su grupe naročito pogođene, u kojim je oblastima naročito prisutna ili koji su oblici diskriminacije dominantno zastupljeni. Kada se sagleda ovaj aspekt antidiskriminacijskog djelovanja – borba na osnovu pouzdanih i cjelovitih brojki, statistike i podataka – nije mnogo postignuto u proteklih devet godina; zapravo, vjerovatno je postignuto najmanje u poređenju sa drugim antidiskriminacijskim mehanizmima u BiH. U skladu s tim, sve što trenutno imamo su pretpostavke o tome da je diskriminacija sveprisutna, dok nadležne institucije uglavnom nude anegdotalne i nepotpune podatke koji sugeriraju da situacija možda ipak nije tako ozbiljna kao što se to često pretpostavlja.

Naravno, treba imati u vidu da i druge države imaju problema u prikupljanju podataka o diskriminaciji i da se još uvijek diskutira o tome koji su najbolji pristupi ovom kompleksnom zadatku unutar Evropske unije. No, u nekim drugim državama to pitanje vjerovatno i nije tako urgentno. Sa druge strane, u državi u kojoj, pored ostalog, još uvijek traje ustavna diskriminacija “ostalih”, te u kojoj je institucionalizirana segregacija u obrazovanju, svakako je potrebno poduzeti systemske mjere zasnovane na realnim podacima i pokazateljima. Kako do toga doći u situaciji uvijek oskudnih ljudskih i finansijskih resursa, koje se sve pretpostavke, partnerstva i sinergije trebaju desiti da bismo konačno dobili pouzdane podatke o diskriminaciji u BiH, i dalje je otvoreno pitanje koje zahtijeva pažnju i puni doprinos svih relevantnih aktera, uključujući i civilno društvo.

Činjenica da u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH još uvijek postoje brojne praznine i nedorečenosti i gotovo deset godina nakon što je uspostavljen, svakako je razlog za zabrinutost, ali i za pojačan angažman svih onih kojih se ova problematika tiče. Pružanje podrške žrtvama diskriminacije u sudskim postupcima, edukacija pravosudne zajednice, rješavanje strukturalnih problema u pravosuđu, podrška boljem zakonskom okviru za rad Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH, ali i insistiranje na tome da Institucija konačno pokaže ambiciju i kapacitet u ovoj oblasti, te poduzimanje odlučnih koraka ka uspostavljanju sistema za prikupljanje podataka o diskriminaciji – samo su neke od najvažnijih stavki još uvijek duge agende za djelovanje u domenu borbe protiv diskriminacije u BiH u narednom periodu.

5.

Preporuke

Za zakonodavca:

- usvojiti, odnosno izmijeniti zakone o besplatnoj pravnoj pomoći u cilju pružanja adekvatnih, kvalitetnih i besplatnih pravnih usluga u oblasti zaštite od diskriminacije (usmeno savjetovanje, sačinjavanje podnesaka i zastupanje) svim kategorijama zainteresiranih osoba, bez obzira na socijalni status;
- usvojiti dodatne izmjene/dopune ZZD-a kojima bi se u predmetima povodom diskriminacije uveo povoljniji režim troškova postupka za žrtvu diskriminacije te, naročito, osiguralo smanjenje ili oslobađanje od plaćanja sudskih taksi u AD postupcima;
- kako bi se postigla bolja usklađenost postupka pred Institucijom ombudsmena i pred sudom, a povodom istog slučaja diskriminacije, potrebno je usvojiti dodatne izmjene/dopune ZZD-a kojima bi se predvidjela obaveza pružanja posebnog, jasnog i detaljnog obrazloženja u slučaju neuvažavanja preporuke Institucije ombudsmena;
- usvojiti dodatne izmjene/dopune ZZD-a kojima bi se, u vidu zasebne glave, detaljnije i preciznije uredilo pitanje mobinga; alternativno, potrebno je usvojiti poseban zakon o mobingu na državnom nivou;
- daljnjim izmjenama ZZD-a izričito predvidjeti obavezu sudova da detaljno elaboriraju način ocjenjivanja netransparentnosti poslodavčeve prakse u slučajevima diskriminacije povezane sa radom;
- precizirati aktivnu legitimiranost Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za pokretanje antidiskriminacijskih sudskih postupaka, naročito u predmetima od strateškog značaja;
- osigurati zakonski okvir za djelovanje Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH u skladu s preporukama relevantnih međunarodnih instanci, s posebnim fokusom na punu finansijsku nezavisnost, proaktivnu promotivnu nadležnost i njeno ostvarivanje u praksi, te kontinuiranu saradnju sa organizacijama civilnog društva.

Za Instituciju ombudsmena za ljudska prava BiH:

- S obzirom na različita shvatanja u pogledu mogućnosti uključenja Institucije ombudsmena u sudske postupke u aktuelnom zakonskom okviru, potrebno je testirati njenu aktivnu legitimaciju u antidiskriminacijskim sudskim postupcima. U istom kontekstu, potrebno je uspostaviti saradnju sa organizacijama civilnog društva koje se bave strateškim parničenjem.

- Potrebno je ponovno uspostaviti praksu objavljivanja posebnih godišnjih izvještaja o pojavama diskriminacije kao važne platforme za djelovanje u ovoj oblasti.

- U godišnjim izvještajima o aktivnostima ombudsmena, a naročito u godišnjim izvještajima o pojavama diskriminacije, potrebno je naznačiti strateške mjere borbe protiv diskriminacije, prijedloge za unapređenje zakonskih rješenja, savjetovanje izvršnih organa vlasti u suzbijanju diskriminacije, te analizu provođenja strategija koje se odnose na ukidanje neravnopravnog tretmana marginaliziranih i manjinskih grupa. S obzirom na nedostatak resursa unutar institucije, ta važna aktivnost može se implementirati i u saradnji sa vanjskim akterima – nevladinim sektorom, akademskom zajednicom ili međunarodnim organizacijama.

- Potrebno je povećati broj i kvalitet dodatnih istraživanja i specijalnih izvještaja u oblasti prevencije i borbe protiv diskriminacije, uz moguću saradnju sa drugim akterima.

- Potrebno je intenzivirati angažman na promotivnim aktivnostima, kampanjama, podizanju svijesti i informiranju javnosti o problematici diskriminacije. Naročito je važno osigurati adekvatnu promociju antidiskriminacijskog zakonodavstva kroz educiranje stručnjaka, ali i laičke javnosti, s fokusom na ranjive kategorije, kako bi se žrtve diskriminacije upoznale s osnovnim konceptima zaštite od diskriminacije, te efektivno koristile dostupne mehanizme zaštite.

Za Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH:

- ubrzati proces uspostavljanja centralne baze podataka i operacionalizirati sistem prikupljanja podataka o diskriminaciji. S tim u vezi, naročito je bitno osigurati da postoji jasno i jedinstveno razumijevanje samog koncepta podataka o diskriminaciji od strane svih aktera u procesu, odnosno od strane svih izvještajnih jedinica;

- osigurati metodološke, stručne i procesne pretpostavke da prikupljeni podaci o diskriminaciji prerastu u svojevrsnu bazu znanja o diskriminaciji i (ne) jednakosti u BiH. Za to je svakako potrebno primijeniti u praksi pristup koji ide preko registriranja prijava, odnosno predmeta diskriminacije, i koristi više metoda i više izvora informacija o diskriminaciji;

- uvesti redovnu praksu sačinjavanja izvještaja o pojavama diskriminacije, u skladu sa zakonskom obavezom Ministarstva. U tom smislu, naročito je važno unaprijediti metodologiju sačinjavanja izvještaja i njegovu strukturu, uz odgovarajuću stručnu podršku. Jednako je važno identificirati alternativne izvore relevantnih informacija, prije nego što ukupni sistem prikupljanja podataka o diskriminaciji postane funkcionalan, pouzdan i efikasan;

- intenzivirati rad na sačinjavanju okvirnih smjernica za antidiskriminacijsko djelovanje u BiH u formi Antidiskriminacijskog programa. Pritom je važno osigurati da preporuke međunarodnih tijela budu dopunjene odgovarajućim podacima i analizom stanja na terenu u BiH kako bi se na pravi način identificirali prioriteti

u ovom domenu za relevantni period. Sa druge strane, potrebno je osigurati da proces izrade programa bude istinski participatoran i da glas marginaliziranih grupa, kao i aktera iz nevladinog sektora, bude jasno zastupljen od samog početka do kraja procesa izrade Antidiskriminacijskog programa.

Za sudove i VSTV:

- stvoriti pretpostavke za dosljedno i strogo poštivanje principa hitnog postupanja u antidiskriminacijskim postupcima;
- osigurati obligatorno primjenjivanje specifičnih pravila o prebacivanju tereta dokazivanja u antidiskriminacijskim parnicama;
- osigurati primjenjivanje povoljnijeg zakonskog režima za uključivanje umješaka u antidiskriminacijsku parnicu na strani tužitelja, kako je predviđeno ZZD-om;
- stimulirati sudove da koriste institut *amicus curiae* sa ciljem dobivanja stručnog mišljenja, razjašnjenja pojedinih instituta, kao i prezentiranja određenih informacija i statistika (npr. saslušanje ombudsmena BiH).

Za centre za edukaciju sudija i tužitelja u BiH:

- organizirati kontinuirane i intenzivnije edukacije pravnih stručnjaka, naročito sudija u parničnom postupku. U tom smislu, bilo bi svrsishodno dodatno uvođenje obligatornih modula na temu zabrane diskriminacije u okviru programa centara za edukaciju sudija i tužitelja.
- osigurati dodatne edukacije na temu rodne ravnopravnosti, sa ciljem intenziviranja primjene Zakona o ravnopravnosti spolova BiH u antidiskriminacijskim postupcima.

Za sindikate:

- jačati kapacitete pravnih službi unutar sindikata i osigurati uspostavljanje novih unutar sindikata sa ciljem pružanja adekvatne pravne pomoći radnicima/ama u slučajevima diskriminacije;
- uspostavljati i razvijati saradnju sa ustanovama i nevladinim organizacijama koje pružaju besplatnu pravnu pomoć;
- organizirati treninge i edukacije sa ciljem informiranja radnika o načinima na koje sebe mogu zaštititi od mobinga (i drugih oblika diskriminacije povezane sa radom) i kako mogu povećati šanse za uspjeh u slučaju da pokrenu postupak zaštite.

Za organizacije civilnog društva:

- kontinuirano usavršavati svoje osoblje u vezi sa antidiskriminacijskim zakonskim okvirom i aktuelnim praksama kako bi se povećao broj organizacija

koje bi mogle odgovorno preuzeti ulogu umješaka u individualnim parnicama za zaštitu od diskriminacije, odnosno pokretati kolektivne i individualne antidiskriminacijske parnice;

- nastaviti dosadašnje napore na uspostavljanju koalicija i mreža nevladinih organizacija za borbu protiv diskriminacije, koje će olakšati angažman nevladinih organizacija u postupcima zaštite od diskriminacije;

- dodatno afirmirati Zakon o ravnopravnosti spolova i njegovu primjenu u parničnim postupcima pred sudovima;

- aktivno raditi na iznalaženju optimalnih mehanizama saradnje sa Institucijom ombudsmena za ljudska prava BiH u ovoj oblasti;

- afirmirati i provoditi istraživanja o pojavnim oblicima diskriminacije u BiH kako bi se dopunile i dodatno motivirale aktivnosti Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH u ovoj oblasti.

6.

Bibliografija

Knjige, članci, izvještaji i vodiči

1. Brems, Eva. "Analysis: European Court of Justice Allows Bans on Religious Dress in the Workplace". *Blog of the IACL, AIDC*. <https://iacl-aidc-blog.org/2017/03/25/analysis-european-court-of-justice-allows-bans-on-religious-dress-in-the-workplace/> (stranica posjećena 10. 4. 2018).
2. Brems, Eva, urednica. *The Experiences of Face Veil Wearers in Europe and the Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
3. Brozović, Juraj. "Oslobodenje od sudskih pristojbi kao preduvjet ostvarenja prava na pristup pravosuđu". *Pravni vjesnik*: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku 33, br. 3–4 (2017), str. 41–69.
4. Centar za promociju civilnog društva. "Pripremni sastanak radne grupe za izradu Strategije za borbu protiv diskriminacije u BiH", 15. 12. 2016. <http://civilnodrustvo.ba/resursni-centar/novosti/nvo-vijesti/pripremni-sastanak-radne-grupe-za-izradu-strategije-za-borbu-protiv-diskriminacije-u-bih/> (stranica posjećena 19. 3. 2018).
5. Čavić, Tomislav. "Plan i program Centra za edukaciju sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj 2018." *Pravna hronika* 3, br. 6 (2017), str. 61–66.
6. Čomić, Adela. "Edukacija nositelja pravosudnih funkcija u 2018. godini u okviru Centra za edukaciju sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine", *Pravna hronika* 3, br. 6 (2017), str. 58–60.
7. Čapeta, Tamara i Siniša Rodin. *Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu*. Zagreb: Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, 2008.
8. Demir, Elma. *Diskriminacija u oblasti rada u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Asocijacija za demokratske inicijative, 2015.
9. European Commission. Commission Staff Working Document Bosnia and Herzegovina 2018 Report. Strasbourg: European Commission, 17. 4. 2018. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf> (stranica posjećena 20. 4. 2018).
10. Evropska komisija. Radni dokument osoblja Komisije: Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu. Brisel: Evropska komisija, 9. 11. 2016. http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=17656&langTag=bs-BA (stranica posjećena 20. 4. 2018).
11. Farkas, Lilla, i Orlagh O'Farrell. *Reversing the Burden of Proof: Practical Dilemmas at the European and National Level*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.
12. Farkas, Lilla. *Report on Discrimination of Roma Children in Education*. European Commission, Directorate-General for Justice, 2014. <https://www.equalitylaw.eu/downloads>

/1338-discrimination-of-roma-children-in-education-en-final (stranica posjećena 26. 2. 2018).

13. Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI). *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA)*. Geneva: GANHRI, 2017. <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20Report%20November%202017%20-%20ENG.pdf> (stranica posjećena 20. 4. 2018).

14. *Handbook on European Non-discrimination Law*. Luxembourg: European Union Agency for Fundamental Rights – Council of Europe, 2010.

15. Hanušić, Adrijana. *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini: Analiza zakonskih rješenja i prakse u svjetlu prvih predmeta u ovoj oblasti*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2013.

16. Harris, David, Michael O'Boyle, Edward Bates i Carla Buckley. *Harris, O'Boyle, and Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

17. Haverkort-Speekenbrink, Sarah. *European Non-Discrimination Law: A Comparison of EU Law and the ECHR in the Field of Non-Discrimination and Freedom of Religion in Public Employment with an Emphasis on the Islamic Headscarf Issue*. Cambridge: Intersentia, 2012.

18. Howard, Erica. *Religious Clothing and Symbols in Employment – A Legal Analysis of the Situation in the EU Member States*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. <https://www.equalitylaw.eu/downloads/4493-religious-clothing-and-symbols-in-employment-pdf-928-kb> (stranica posjećena 1. 3. 2018).

19. Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Finansijsko izvješće o izvršenju proračuna Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2017. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2018. http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/Fl_2017.pdf (stranica posjećena 21. 3. 2018).

20. Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Godišnji finansijski izvještaj za 2016. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2017. http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2017062015421109bos.pdf (stranica posjećena 21. 2. 2018).

21. Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2015. godinu. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2016. http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2016041515322172bos.pdf (stranica posjećena 23. 1. 2018).

22. Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2016. godinu. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2017. http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2017032310003163bos.pdf (stranica posjećena 23. 1. 2018).

23. Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2017. godinu. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2018. http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2018030810344228bos.pdf (stranica posjećena 23. 4. 2018).

24. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2014. godinu. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2015. http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2015052909224950bos.pdf (stranica posjećena 23. 1. 2018).
25. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Izvještaj o realizaciji preporuka iz Specijalnog izvještaja o pristupačnosti radnih prostora zakonodavnih tijela u BiH osobama sa invaliditetom. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2016. http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2017020310323764bos.pdf (stranica posjećena 23. 4. 2018).
26. Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Priručnik za postupanje Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine u predmetima diskriminacije. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2016. http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2016101419280006bos.pdf (stranica posjećena 23. 4. 2018).
27. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Specijalni izvještaj o pravima LGBT osoba u Bosni i Hercegovini. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2017. http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2016110413333704bos.pdf (stranica posjećena 23. 4. 2018).
28. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Specijalni izvještaj o položaju i slučajevima prijetnji novinarima u BiH. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2017. http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2017082415202346bos.pdf (stranica posjećena 23. 4. 2018).
29. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Specijalni izvještaj o upotrebi službenog jezika i pisma u BiH. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2017. http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2017051211015795bos.pdf (stranica posjećena 23. 4. 2018).
30. Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Strategija djelovanja Institucije ombudsmena za ljudska prava za period od 2016. do 2021. godine. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2016. http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2016041509303547bos.pdf (stranica posjećena 23. 3. 2018).
31. Išerić, Harun. "Opravdanost postojanja Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH na primjeru korištenja nadležnosti u upravnom postupku i upravnom sporu", Fondacija Centar za javno pravo. http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Harun_Iseric2.pdf (stranica posjećena 1. 4. 2018).
32. Ivanković, Aleksandra. *Pogrešna logika dokazivanja u antidiskriminacijskim predmetima: slučaj Vrhovnog suda Federacije BiH*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015. <http://www.analitika.ba/bs/publikacije/pogresna-logika-dokazivanja-u-antidiskriminacionim-predmetima-slucaj-vrhovnog-suda> (stranica posjećena 1. 3. 2018).
33. Ivanković, Aleksandra. *Roditeljsko pravo ili segregacija?: "dvije škole pod jednim krovom" pred dva suda u dva kantona*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2017. http://www.analitika.ba/sites/default/files/roditeljsko_pravo_ili_segregacija_2001_-_web.pdf (stranica posjećena 26. 2. 2018).
34. *Komentari na Prijedlog zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016. <http://www.analitika.ba/sites/default/>

files/publikacije/komentari_na_prijedlog_zakona_o_ombudsmanu_za_ljudska_prava_bih_-_web.pdf (stranica posjećena 20. 4. 2018).

35. Kurtović, Amila. *Zabrana nošenja vjerskih obilježja na radnom mjestu: perspektiva Suda pravde Evropske unije*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2018. <http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/Zabrane%20nosjenja%20vjerskih%20obiljezja%20na%20radnom%20mjestu%20-%20komentar.pdf> (stranica posjećena 10. 4. 2018).

36. Makkonen, Timo. *European Handbook on Equality Data – 2016 Revision*. Luxembourg: European Union, 2016.

37. Meškić, Zlatan. “Teret dokazivanja prema Zakonu o zabrani diskriminacije BiH u svjetlu njemačkog i evropskog prava”. *Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, br. 14 (2016), str. 363–374.

38. *Non-Discrimination in International Law: A Handbook for Practitioners*. Interights, 2011.

39. Opinion of Advocate General Kokott: Case C-157/15 Samira Achbita and Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v G4S Secure Solutions NV, 31. 5. 2016. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=179082&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=296486> (stranica posjećena 1. 3. 2018).

40. Ouald Chaib, Sailai David Valeska. “European Court of Justice Keeps the Door to Religious Discrimination in the Private Workplace Opened, The European Court of Human Rights Could Close It”. *Strasbourg Observers*, 27. 3. 2017. <https://strasbourgobservers.com/2017/03/27/european-court-of-justice-keeps-the-door-to-religious-discrimination-in-the-private-workplace-opened-the-european-court-of-human-rights-could-close-it/> (stranica posjećena 1. 3. 2018).

41. *Preporuke za unapređenje Zakona o zabrani diskriminacije*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015. http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/preporuke_-_policy_memo_-_web.pdf (stranica posjećena 23. 4. 2018).

42. Radončić, Dženana. *Pravo na obrazovanje bez diskriminacije: slučaj “Vrbanjci”*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2017. http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/pravo_na_obrazovanje_bez_diskriminacije_-_komentar_final.pdf (stranica posjećena 26. 2. 2018).

43. Reljanović, Mario, Dženana Radončić, Aida Malkić, Midhat Izmirlija i Edin Hodžić. *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH: zakonski okvir, politike i prakse 2012–2016*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016. http://www.analitika.ba/sites/default/files/kvadratura_antidiskriminacijskog_trougla_a4_web.pdf (stranica posjećena 20. 1. 2018).

44. Reuter, Niklas, Timo Makkonen i Olli Oosi. *Study on Data Collection to Measure the Extend and Impact of Discrimination in Europe: Final Report*. Helsinki: Net Effect Oy, 2004.

45. Rodin, Siniša. “Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Evropske zajednice i Republike Hrvatske”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu* 53, br. 3–4 (2003), str. 591–613.

46. Sarajevski otvoreni centar. “Boljim Zakonom o ombudsmanu do bolje zaštite prava građana/ki”, 2. 9. 2015. http://soc.ba/boljim-zakonom-o-ombudsmanu-do-bolje-zastite-prava-gradana_ki/ (stranica posjećena 12. 2. 2018).

47. Simon, Patrick. "The Measurment of Racial Discrimination: The Policy Use of Statistics". *International Social Science Journal* 57, br. 183 (2005), str. 5–25.
48. Smet, Stijn, i Eva Brems, uredili. *When Human Rights Clash at the European Court of Human Rights – Conflict or Harmony?* Oxford: Oxford University Press, 2017.
49. Steijns, Monique. "Achbita and Bougnaoui: Raising more Questions than Answers". *Eutopia Law*, 18. 3. 2017. <https://eutopialaw.com/2017/03/18/achbita-and-bougnaoui-raising-more-questions-than-answers/> (stranica posjećena 1. 3. 2018).
50. Šarčević, Edin (ur.). *Ombudsmeni za ljudska prava BiH – Bilans jednog neuspjeha*. Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, 2017.
51. Trkulja, Alina. *Dvije škole pod jednim krovom u Bosni i Hercegovini: (ne)razumijevanje problema i moguća rješenja*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2017. <http://analitika.ba/sites/default/files/publikacije/Dvije%20%C5%A1kole%20pod%20jednim%20krovom%20-%20osvrt%20WEB%202017.10.2017..pdf> (stranica posjećena 26. 2. 2018).
52. Sarajevski otvoreni centar i Agencija za ravnopravnost spolova BiH. *Ka efikasnoj zaštiti od diskriminacije: Prijedlog za izmjene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije BiH: zajednički prijedlog Agencije za ravnopravnost spolova BiH i Sarajevskog otvorenog centra*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, Agencija za ravnopravnost spolova BiH, 2015.
53. Weiler, Joseph. "Je suis Achbita". *European Journal of International Law* 28, br. 4. (2017), str. 989–1018.
54. Wrench, John. "Data on Discrimination in EU Countries: Statistics, Research and the Drive for Comparability". *Ethnic and Racial Studies* 34, br. 10 (2011), str. 1715–1730.

Propisi iz Bosne i Hercegovine

1. "Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini". *Službeni glasnik BiH* 27/13.
2. "Pravilnik o načinu prikupljanja, korištenja i razmjene podataka o ljudskim pravima u BiH iz nadležnosti Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH", 14. 6. 2017. http://www.mhrr.gov.ba/ljudska_prava/Pravilnik.pdf (stranica posjećena 23. 4. 2018).
3. Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH. "Aneks Pravilnika o vremenskim okvirima za postupanje po predmetima u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini: optimalni rokovi za rješavanje predmeta – prečišćeni tekst". 2015. <https://vsts.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=53437> (stranica posjećena 20. 4. 2018).
4. "Zaključak br. 2, usvojen na savjetovanju bivših vrhovnih sudova, Ljubljana 15. i 16. 10. 1986." *Bilten VS BiH*, br. 1 (1987).
5. "Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Srpske". *Službeni glasnik RS* 120/08, 89/13 i 63/14.
6. "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije". *Službeni glasnik BiH* 66/16.
7. "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti ličnih podataka". *Službeni glasnik BiH* 76/11.

8. "Zakon o obligacionim odnosima FBiH/RS". *Službeni glasnik SFRJ* 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, *Službeni list RBiH* 2/92, 13/93 i 13/94, *Službeni glasnik RS* 17/93 i 3/96, *Službene novine Federacije BiH* 29/03 i 42/11.
9. "Zakon o parničnom postupku Brčko distrikta BiH". *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* 5/00, 1/01 i 6/02, 8/09 i 52/10.
10. "Zakon o parničnom postupku Federacije BiH". *Službene novine FBiH* 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15.
11. "Zakon o parničnom postupku Republike Srpske". *Službeni glasnik Republike Srpske* 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 i 61/13.
12. "Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći". *Službeni glasnik BiH* 83/2016.
13. "Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći Zeničko-dobojskog kantona". *Službene novine ZDK* 1/14.
14. "Zakon o radu Federacije BiH". *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine* 26/16.
15. "Zakon o radu Republike Srpske". *Službeni glasnik Republike Srpske* 1/16.
16. "Zakon o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini" – prečišćeni tekst. *Službeni glasnik BiH* 32/10.
17. "Zakon o slobodi pristupa informacijama". *Službeni glasnik BiH* 28/00, 45/06, 102/09 i 62/11.
18. "Zakon o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine". *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 59/09.

Jurisprudencija iz BiH

1. Kantonalni sud Sarajevo. Presuda br. 308022 14 Gž, 8. 1. 2016.
2. Kantonalni sud Sarajevo. Presuda br. 65 0 Rs 160062 13 Rsž, 3. 3. 2017.
3. Kantonalni sud Mostar. Presuda br. 65 0 P 051404 16 Gž, 3. 11. 2016.
4. Okružni sud Banja Luka. Presuda br. 71 0 Rs 113646 15 Rsž, 19. 1. 2016.
5. Općinski sud u Konjicu. Presuda br. 56 0 P 051404 15 P, 22. 1. 2016.
6. Općinski sud u Sarajevu. Presuda br. 65 0 Rs 160062 10 Rs, 29. 12. 2012.
7. Općinski sud u Sarajevu. Presuda br. 65 0 Rsž 160062 13 Rsž.
8. Općinski sud Zenica. Presuda br. 43 0 Rs 113133 14 Rs, 22. 1. 2016.
9. Sud BiH. Odluka br. S 13 P 02205616 P, 6. 10. 2017.
10. Sud BiH. Presuda br. Rev 17351/2016, 14. 2. 2017.
11. Sud BiH. Presuda br. Rev 19813/2016(3), 16. 3. 2017.
12. Sud BiH. Presuda Gž 16322/2016, 4. 7. 2016.
13. Ustavni sud BiH. Odluka AP 4583/14, 15. 6. 2017.
14. Vrhovni sud FBiH. Odluka br. 58 0 Rev 092256 17 Rev, 6. 4. 2017.
15. Vrhovni sud FBiH. Presuda br. 46 0 P 027282 16 Rev, 24. 1. 2017.
16. Vrhovni sud FBiH. Presuda br. 58 0 Ps 085653 13 Rev, 29. 8. 2014.
17. Vrhovni sud FBiH. Presuda br. 68 0 P 017561 13 Rev, 17. 7. 2014.
18. Vrhovni sud FBiH. Presuda br. 56 0 P 051404 17 Rev, 9. 5. 2017.

Međunarodni instrumenti i dokumenti

1. “Direktiva 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 5. jula 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakoga tretiranja muškaraca i žena u pitanjima zapošljavanja i obavljanja zanimanja”. *Službeni list EU* L 204/23, 5. 7. 2006.
2. “Direktiva 95/46/EC Evropskog parlamenta i Vijeća od 24. 10. 1995. godine o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka”. *Službeni list EU* 281/31, 24. 10. 1995.
3. “Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. juna 2000. o primjeni načela ravnopravnosti osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko porijeklo”. *Službeni list EU* L 180/22, 19. 7. 2000.
4. “Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. novembra 2000. o uspostavi okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja”. *Službeni list EU* L303/16, 2. 12. 2000.
5. “Direktiva Vijeća 2004/113/EZ od 13. decembra 2004. kojom se primjenjuje načelo ravnopravnosti muškaraca i žena u mogućnosti dobivanja i nabavke roba, odnosno pružanja usluga”. *Službeni list EU* L373/37, 21. 12. 2004.
6. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan 16. jula 2008. godine između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne, i Bosne i Hercegovine, sa druge strane. *Službeni glasnik BiH - Međunarodni ugovori* 5/08.

Jurisprudencija međunarodnih sudova

1. European Court of Human Rights (ECtHR). *D. H. and Others vs. Czech Republic*. Aplikacija br. 57325/00, 13. 11. 2007.
2. European Court of Human Rights (ECtHR). *Eweida and others vs. UK*. Aplikacija br. 48420/10, 59842/10, 51671/10 i 36516/10, 15. 1. 2013.
3. European Court of Human Rights (ECtHR). *Iorga vs. Romania*. Aplikacija br. 4227/02, 25. 1. 2007.
4. European Court of Human Rights (ECtHR). *Jedamski and Jedamska vs. Poland*. Aplikacija br. 73547/01, 26. 7. 2005.
5. European Court of Human Rights (ECtHR). *Kniat vs. Poland*. Aplikacija br. 71731/01, 26. 7. 2005.
6. European Court of Human Rights (ECtHR). *König vs. Germany*. Aplikacija br. 6232/73, 28. 6. 1978.
7. European Court of Human Rights (ECtHR). *Kreuz vs. Poland*. Aplikacija br. 28249/95, 19. 6. 2001.
8. European Court of Human Rights (ECtHR). *Pedersen and Baadsgaard vs. Denmark*. Aplikacija br. 49017/99, 17. 12. 2004.
9. European Court of Justice (ECJ). *Galina Meister vs. Speech Design Carrier Systems GmbH*. Case C-415/10, 19. 4. 2012.
10. European Court of Justice (ECJ). *Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund I Danmark vs. Dansk Arbejdsgiverforening, acting on behalf of Danfoss*. Case C-109/88, 17. 10. 1989.

11. European Court of Justice (ECJ). *Patrick Kelly vs. National University of Ireland (University College, Dublin)*. Case C-104/10, 21. 7. 2011.
12. Europski sud pravde. *Asma Bougnaoui i Association de défense des droits de l'homme (ADDH) protiv Micropole SA*. Case C-188/15, 14. 3. 2017. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188853&pageIndex=0&doclang=HR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1350298> (stranica posjećena 1. 3. 2018).
13. Europski sud pravde. *Samira Achbita i Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding protiv G4S Secure Solutions NV*. Case C-157/15, 14. 3. 2017. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015CJ0157&from=EN> (stranica posjećena 1. 3. 2018).

Ostalo

1. Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, Centar za edukaciju sudija i tužilaca FBiH i Centar za edukaciju sudija i tužilaca RS-a. *Programi početne obuke i program stručnog usavršavanja sudija i tužitelja u Republici Srpskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine za 2018. godinu*.
2. Zaključci konferencije “Pravo na obrazloženu odluku – obavezan standard u postupku pred sudom”. The AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) i Ustavni sud Bosne i Hercegovine u saradnji sa VSTV-om BiH, 6–7. 11. 2017.

O autorima

Dženana Radončić je viša asistentica na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici (Katedra za građansko pravo) i članica organizacije civilnog društva “Centar ženskih prava”. Trenutno obavlja istraživanje na Max Planck institutu za komparativno procesno pravo u Luksemburgu u okviru doktorskog studija na Pravnom fakultetu u Zenici. Na istom fakultetu je magistrirala 2014. godine i diplomirala 2010. godine. Sfere interesovanja i aktivnog djelovanja uključuju, između ostalog, građansko procesno pravo i oblast zaštite ljudskih prava. Od zasnivanja radnog odnosa na Pravnom fakultetu obavlja funkciju izvršne urednice časopisa “Anali Pravnog fakulteta u Zenici”. Autorica je nekoliko analitičkih izvještaja o praćenim sudskim postupcima u predmetima rodno zasnovanog nasilja u Federaciji BiH. Kao članica Centra, učestvovala je u radu ekspertske grupe na izradi inicijative za izmjenu i dopunu Krivičnog zakona FBiH sa ciljem inkriminacije nasilja počinjenog putem interneta i mobilne telefonije. Tokom protekle dvije godine, kao edukatorica je učestvovala na više stručnih skupova i stručnih edukacija za sudije i zaposlenike *gender* mehanizama u BiH, koji su se bavili antidiskriminacijskim temama, u organizaciji Vijeća Evrope.

Edin Hodžić, zamjenik direktora i voditelj programa za javno pravo u Centru za društvena istraživanja “Analitika”, te nerezidentni istraživački saradnik u Centru za ljudska prava i pravni pluralizam pri Pravnom fakultetu Univerziteta McGill (Montreal, Kanada). Doktorirao je, kao O’Brien stipendista, u oblasti međunarodnog i komparativnog prava na Institutu za komparativno pravo pri Pravnom fakultetu McGill univerziteta. Magistrirao je međunarodno pravo ljudskih prava (najvišom ocjenom) na Univerzitetu Oksford. Od 2006. do 2010. bio je urednik, odnosno glavni urednik online časopisa *Puls demokratije*, u izdanju Fonda otvoreno društvo BiH. Njegova ekspertiza i istraživačka interesovanja uglavnom su vezani za oblasti međunarodnog prava, međunarodnog prava ljudskih prava i ustavnog prava, s posebnim fokusom na teoriju i praksu kolektivnih, odnosno prava manjina, vladavinu prava, pravne aspekte demokratske tranzicije, te oblast tranzicijske pravde općenito. Bio je angažiran kao konsultant za niz domaćih i međunarodnih organizacija, osmislio je ili učestvovao u čitavom nizu istraživačkih projekata u BiH i regionu, te objavio niz stručnih članaka, knjiga i izvještaja o različitim temama iz područja njegove ekspertize.

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

