

# PROCJENA RADA institucija BiH u borbi protiv diskriminacije





# **PROCJENA RADA**

institucija BiH  
u borbi protiv  
diskriminacije

---

Sva prava su pridržana. Sadržaj ove publikacije se može slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge neprofitne svrhe, s napomenom da svaka takva reprodukcija ima oznaku da je Misija OSCE-a u BiH izvor teksta.

---

---

# SADRŽAJ

---

<b>SAŽETAK</b>	<b>5</b>
<b>POGLAVLJE I - METODOLOGIJA</b>	<b>9</b>
<b>POGLAVLJE II – PREGLED IZAZOVA U BORBI PROTIV DISKRIMINACIJE U BIH</b>	<b>12</b>
<b>POGLAVLJE III – SUDSKA ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE</b>	<b>20</b>
Uvod	20
Statistički trendovi u predmetima diskriminacije	21
Spol tužitelja	24
Struktura tuženih	25
Trajanje postupaka u predmetima diskriminacije	26
Izazovi u primjeni određenih procesnih aspekata Zakona o zabrani diskriminacije	27
Teret dokazivanja	28
Uloga umješaka	30
Edukacija pravnih stručnjaka o borbi protiv diskriminacije	31
Zaključna zapažanja	32
<b>POGLAVLJE IV – INSTITUCIJA OMBUDSMENA/OMBUDSMANA ZA LJUDSKA PRAVA BIH</b>	<b>34</b>
Uvod	34
Statistički podaci i analiza predmeta diskriminacije	37
Kapaciteti Institucije ombudsmena BiH za borbu protiv diskriminacije	41
Ljudski i finansijski resursi	41
Provedba i objavljivanje preporuka	43
Upravljanje predmetima i protok informacija	44
Izveštaji	45
Promotivne aktivnosti	46
Regionalna saradnja	48
Uloga Institucije ombudsmena BiH u situacionom testiranju	48
Saradnja između Institucije ombudsmena BiH i OCD-a u situacionom testiranju	50
Zaključna zapažanja	50

<b>POGLAVLJE V – MINISTARSTVO ZA LJUDSKA PRAVA I IZBJEGLICE BiH</b>	<b>52</b>
Uvod	52
Prikupljanje podataka o slučajevima diskriminacije	53
Godišnji izvještaji MLJPI-a o pojavama diskriminacije u BiH	55
Izrada strateških dokumenata i politika djelovanja za borbu protiv diskriminacije	56
<i>Međunarodne obaveze BiH u oblasti zaštite od diskriminacije</i>	58
<i>Dosadašnje aktivnosti</i>	58
<i>Izgleđi za buduću izradu Programa/Strategije za suzbijanje diskriminacije u BiH</i>	60
Zaključna zapažanja	60
<b>POGLAVLJE VI – PREPORUKE</b>	<b>62</b>
Preporuke državnim i entitetskim zakonodavnim tijelima	62
Preporuke za pravosuđe	63
Preporuke za VSTV	63
Preporuke za sindikate	64
Preporuke za Instituciju ombudsmena BiH	64
Preporuke za Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH	65
Preporuke entitetskim vladama	65
Preporuke međunarodnoj zajednici/donatorskim organizacijama u BiH	65
<b>ANEKS I – ZAKON O ZABRANI DISKRIMINACIJE</b>	<b>66</b>
<b>ANEKS II – UPITNIK MISIJE KOJI JE POSLAN ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA U BIH</b>	<b>80</b>
<b>ANEKS III – LISTA RELEVANTNIH UGOVORA I STANDARDA UN-a</b>	<b>81</b>

---

# SAŽETAK

---

Zakon o zabrani diskriminacije (ZZD) usvojen je 2009. godine u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Izmjene i dopune usvojene su 2016. godine, s ciljem jačanja mehanizama Bosne i Hercegovine (BiH) za borbu protiv diskriminacije, a naročito diskriminacije lica koja pripadaju ugroženim kategorijama društva. Ova svrha jasno je utvrđena u prvom članu, kojim je propisano da bi mehanizmima države za borbu protiv diskriminacije trebao biti uspostavljen funkcionalan “okvir za ostvarivanje jednakih prava i mogućnosti svim licima u BiH.”

Deset godina nakon usvajanja ZZD-a, Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini (Misija) objavljuje ovaj izvještaj kako bi predstavila analizu tri ključna institucionalna aktera koji su nadležni za borbu protiv diskriminacije u BiH: pravosuđe, Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine (Institucija ombudsmena BiH) i Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (MLJPI). Izvještaj pod nazivom *Procjena rada institucija Bosne i Hercegovine u borbi protiv diskriminacije* (izvještaj), sadrži analizu rada navedenih institucija od usvajanja ZZD-a do danas. Pored toga, u izvještaju se razmatra ostvareni napredak u primjeni zakonodavstva o zabrani diskriminacije u proteklih deset godina i daju preporuke za prevazilaženje izazova koje je Misija utvrdila u ovoj oblasti.

Ovaj izvještaj je dio kontinuiranih napora Misije na jačanju mehanizama u BiH koji se bave slučajevima diskriminacije, počevši od 2009. godine kada je Misija podržala donošenje ZZD-a. To uključuje lobiranje Misije za usvajanje izmjena i dopuna ZZD-a 2016. godine, kao i obuku o međunarodnim i evropskim standardima i mehanizmima za borbu protiv diskriminacije za više od 800 sudija i osoblja sudova iz čitave BiH, sa posebnim fokusom na koncepte i mehanizme sadržanim u ZZD-u. Ova obuka, koja je provedena u saradnji sa Centrom za edukaciju sudija i tužilaca (CEST) Federacije BiH (FBiH) i Centrom za edukaciju sudija i tužilaca (CEST) u Republici Srpskoj (RS) proširena je 2018. godine, kako bi obuhvatila i advokate, pružatelje besplatne pravne pomoći i predstavnike sindikata, imajući u vidu njihovu značajnu ulogu u pokretanju postupaka zaštite od diskriminacije. Osim toga, Misija aktivno podržava Instituciju ombudsmena BiH u izvršavanju njenog mandata, između ostalog, kroz izgradnju kapaciteta i odgovarajuće zagovaračke aktivnosti, pružanje stručne

pomoći i podrške uredovnim danima i uspostavu sistema Institucije ombudsmena BiH za upravljanje podacima.

Zahvaljujući donošenju ZZD-a i naknadnih izmjena i dopuna, značajan broj predmeta diskriminacije izveden je pred domaće sudove i Instituciju ombudsmena BiH, što je dovelo do značajnog razvoja prakse ovih institucija u predmetnoj oblasti. Navedena praksa odnosi se na različite društvene sfere, kao što su sistemska diskriminacija u obrazovanju (odnosno u tzv. "dvije škole pod jednim krovom"), na radnom mjestu (kroz mobing), u mogućnostima za zapošljavanje (odbijanje po osnovu nacionalnog ili etničkog porijekla), u pristupu socijalnim i zdravstvenim uslugama, itd.

Usprkos pozitivnim koracima koji su napravljeni na zaštiti od diskriminacije tokom proteklih deset godina, u ovom izvještaju su utvrđeni nedostaci koje BiH tek treba adresirati u okviru svojih mehanizama za borbu protiv diskriminacije. Složen i iscjepkan politički i pravni okvir BiH, kao i nedostatak političke volje potrebne za usvajanje strateških i programskih politika djelovanja za borbu protiv diskriminacije, ili čak za ispunjavanje postojećih zakonskih obaveza, i dalje je jedan od najvećih sveobuhvatnih izazova. Navedenu složenost prati i nepostojanje jedinstvenog sistema za prikupljanje podataka, loše izvještavanje i prikupljanje statističkih podataka o slučajevima diskriminacije, nedovoljan broj istraživanja o javnim potrebama, nedosljedna tumačenja zakonskih propisa među sudijama i pravnim stručnjacima, te izostanak konsultacija i saradnje pravne zajednice s organizacijama civilnog društva (OCD). Dodatne probleme uzrokuju neusklađenost drugih relevantnih zakonskih propisa sa ZZD-om i nizak nivo javne svijesti o postojanju društvenih i zakonskih mehanizama zaštite za dobrobit građana. Ovi izazovi razmatraju se kroz šest poglavlja ovog izvještaja.

U prvom poglavlju je opisana metodologija izvještaja. Navedeni su izvori koji su korišteni u prikupljanju podataka za izvještaj i opisani postupci pribavljanja informacija od relevantnih aktera.

U drugom poglavlju dat je pregled čestih diskriminacijskih praksi i slučajeva u BiH. U ovom poglavlju su predstavljeni glavni oblici u kojima se diskriminacija javlja u bosanskohercegovačkom društvu, područja života u kojima najčešće dolazi do diskriminacije, vrste sistemske diskriminacije, najvidljiviji slučajevi diskriminacije i društvene grupe koje su najviše podložne diskriminaciji. Ovo poglavlje se, u velikoj mjeri, oslanja na nalaze koji proizlaze iz opsežnog rada Misije na pitanjima diskriminacije, izvještaje vjerodostojnih domaćih i međunarodnih organizacija, te domaću i međunarodnu sudsku praksu koja se odnosi na diskriminaciju u BiH.

Treće poglavlje pruža uvid u statističke trendove u predmetima diskriminacije pred domaćim sudovima, naročito u odnosu na primjenu novouvedenih principa ZZD-a. Kako izvještaj pokazuje, Misija smatra da je prebacivanje tereta dokazivanja jedna od najvećih novina ZZD-a, a upravo je to stvorilo brojne probleme sudijama u takvim predmetima. Sudovi često propuste da odluče i/ili razmotre teret dokazivanja, ili pogrešno primjenjuju



pravilo o teretu dokazivanja. ZSD je izmijenjen, kako bi se ublažili uslovi za učešće trećih lica, a u izvještaju se razmatra njihova uloga u praksi. U poglavlju se dalje procjenjuje da li je ZSD korišten za borbu protiv systemske diskriminacije, naročito među najugroženijim grupama u društvu. Iako se Zakon često koristi za borbu protiv diskriminacije u slučajevima koji se odnose na mogućnosti zapošljavanja, nedovoljno se koristi mogućnost da OCD i sindikati preuzmu aktivnu ulogu u postupcima kao umješaci, kroz kolektivne tužbe, ili kao pravni zastupnici tužitelja. Također, mnogi slučajevi diskriminacije se ne prijavljuju, zbog općeg nepostojanja svijesti o postojanju ZSD-a i odgovarajućih mehanizama, nedostatka povjerenja u institucije ili straha žrtava od mogućih negativnih posljedica prijavljivanja slučaja diskriminacije. Poglavlje završava zaključkom o potrebi za daljnjom edukacijom pravnih stručnjaka i drugih aktera o borbi protiv diskriminacije i načinima da se unaprijedi provedba relevantnog zakonodavstva.

U četvrtom poglavlju izvještaja vrši se analiza rada Institucije ombudsmena BiH kao centralne državne institucije koja je zadužena za borbu protiv diskriminacije, kroz pružanje pomoći građanima sa potencijalnim žalbama na diskriminaciju. Poglavlje počinje pregledom relevantnih statističkih podataka koje je prikupila Institucija ombudsmena BiH, uključujući broj zaprimljenih žalbi na diskriminaciju koje je ova institucija riješila, a potom se razmatra neprovedba nekih njenih preporuka. Osim toga, u poglavlju se vrši analiza kapaciteta Institucije ombudsmena BiH (tehnički, ljudski i materijalni) i daju preporuke za jačanje tih kapaciteta za snažniju borbu protiv diskriminacije. U ovom poglavlju se vrši analiza pisanja izvještaja Institucije ombudsmena BiH, protok informacija i promotivne aktivnosti. Naglasak je na godišnjim izvještajima, specijalnim izvještajima i izvještajima međunarodnim tijelima za zaštitu ljudskih prava, uključujući preporuke za unapređenje cjelokupnog izvještavanja Institucije ombudsmena BiH. Osim toga, posebna pažnja posvećena je situacionom testiranju, kao nedavno uvedenoj eksperimentalnoj metodi utvrđivanja diskriminacije. Ona podrazumijeva da, kad se pojavi sumnja u diskriminaciju, osoba se namjerno dovodi u situaciju iz stvarnog života, kako bi se testiralo da li će doći do diskriminacije. Kako je Instituciji ombudsmena BiH dodijeljena važna uloga u situacionom testiranju, u ovom poglavlju se predlažu najdjelotvorniji načini za primjenu ove metode, mogući nivoi angažmana Institucije ombudsmena BiH, kao i napomene o ulozi OCD-a.

U petom poglavlju se razmatra uloga i rad Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH (MLJPI), još jednog ključnog institucionalnog aktera u provedbi ZSD-a. Kako je opisano u izvještaju, MLJPI još uvijek nije izvršio mnoge svoje obaveze utvrđene u ZSD-u. Tome su doprinijeli i unutrašnji i vanjski faktori, uključujući nedostatak političke volje za usvajanje strateških dokumenata za borbu protiv diskriminacije, nedovoljan nivo koordinacije između MLJPI-a i drugih institucija, te nedostatak unutrašnjih kapaciteta. Izrada strateških i programskih dokumenata, koja spada u nadležnost MLJPI-a, i dalje je neophodna kako bi se povećala efektivnost MLJPI-a u borbi protiv diskriminacije u BiH.

Domaći sudovi, Institucija ombudsmena BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, pružatelji besplatne pravne pomoći i organizacije civilnog društva su ključni akteri za osiguravanje efektivne zaštite građana BiH od diskriminacije. Uviđajući značaj svakog

od ovih aktera, izazove u njihovom radu, i ono što je najvažnije - potrebu za strateškim i sistemskim pristupom koji uključuje sve ove institucije, u šestom poglavlju se navode naučene lekcije i daje skup preporuka za jačanje kapaciteta postojećih mehanizama i povećanje nivoa provedbe ZZD-a, kako bi bila unaprijeđena zaštita svih građana BiH od diskriminacije.

---

## POGLAVLJE I

# METODOLOGIJA

---

U skladu sa svojim mandatom, utvrđenim u članu 13 Aneksa VI Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Dejtonski mirovni sporazum), Misija prati stanje ljudskih prava u državi. U okviru tog mandata, Misija poseban naglasak stavlja na praćenje diskriminacije i redovno prikuplja kvalitativne i kvantitativne podatke i informacije o slučajevima diskriminacije i trendovima iz ove oblasti od pravosuđa, Institucije ombudsmena BiH, organizacija civilnog društva i drugih relevantnih aktera.

Dakle, izvještaj i njegov sadržaj spadaju u okvire mandata Misije da prati stanje ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, utvrđenog Dejtonskim mirovnim sporazumom. Izvještaj je zasnovan na različitim izvorima.

Kako bi analizirala statističke trendove u predmetima diskriminacije pred sudovima u BiH, Misija se oslanjala na podatke Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH (VSTV). Sudovi u BiH koriste elektronsku bazu podataka za popisivanje sudskih predmeta, poznatu pod nazivom Sistem za automatsko upravljanje predmetima u sudovima (CMS). Odmah po donošenju ZZD-a, VSTV je dodao posebnu oznaku u CMS-u za predmete koji se vode prema ZZD-u. Podaci iz ove baze su od ogromnog značaja, jer pružaju direktan pristup predmetima diskriminacije koji se vode pred svim sudovima u BiH. CMS pruža podatke o broju predmeta, sudovima pred kojima se vode predmeti prema ZZD-u, o trajanju i ishodu postupaka, o pravnim posljedicama, područjima javnog ili privatnog života u kojima je došlo do diskriminacije, i konačno, o spolu tužitelja i tuženih.

Zahvaljujući uspostavljenoj saradnji s Misijom, VSTV redovno Misiji dostavlja podatke o predmetima diskriminacije. Kad primi podatke, Misija prikuplja štampane primjerke presuda lokalnih sudova putem svoje mreže terenskih ureda. To Misiju dovodi u jedinstven položaj da ima pristup cjelokupnoj praksi domaćih sudova u oblasti diskriminacije.

Osim toga, Misija ima značajan uvid u provedbu ZZD-a na bosanskohercegovačkim sudovima putem redovnih obuka koje organizira za pravnu zajednicu BiH. Misija je, od 2012. godine, u saradnji s CEST-ovima organizirala obuku o međunarodnim i evropskim standardima i mehanizmima za borbu protiv diskriminacije za više od 800 sudija i osoblja

sudova iz čitave BiH, sa posebnim fokusom na koncepte i mehanizme sadržane u ZZD-u. Pored toga, Misija redovno podržava organizacije civilnog društva i jača njihove kapacitete za pružanje podrške ugroženim grupama u predmetima diskriminacije. Misija je svoje obuke proširila i na advokatske komore u BiH, a tokom 2018. godine, organizirala je četiri obuke na temu diskriminacije, za preko 70 advokata.

Oslanjajući se na svoju internu bazu podataka, Misija je 2018. godine, objavila "Analizu odgovora pravosuđa na izazove diskriminacije u Bosni i Hercegovini" (Analiza). Namijenjen daljnjoj edukaciji sudija i pravne zajednice u BiH, ovaj dokument je pružio detaljan statistički i kvalitativni pregled 148 odabranih predmeta, obuhvatajući period između 1. decembra 2009. i 31. maja 2017. godine.<sup>1</sup>

Po završetku Analize, za potrebe ovog izvještaja, Misija je zatražila ažurirane statističke pokazatelje i podatke od VSTV-a za period od 1. juna 2017. do 30. juna 2018. godine. Tokom tog perioda, CMS je zabilježio 185 unosa koji su se odnosili na predmete diskriminacije, od čega 92 nove tužbe i 93 presude i druge odluke u postupcima. Potom su terenski uredi Misije prikupili štampane primjerke presuda, koje su analizirane u ovom izvještaju. U izvještaju se uspoređuju kvantitativni podaci iz perioda 2017 – 2018. godine sa podacima objavljenim u Analizi, kako bi se utvrdili statistički trendovi i odstupanja, i kako bi se stekla potpuna slika o načinu primjene ZZD-a u pravosuđu BiH od njegovog uvođenja u pravni sistem BiH.

Kvalitativno razmatranje sudske prakse u ovom izvještaju fokusira se na način na koji sudovi primjenjuju najsloženije institute (tj. teret dokazivanja i umješači). Kvalitativna analiza zasnovana je na dva izvora: na nalazima spomenute Analize, koja obuhvata period od 2009. do 2017. godine, i zaključcima Misije na osnovu direktnog kontakta sa pravnom zajednicom BiH, koji je uspostavljen kroz organiziranje obuka za sudije i druge pravne stručnjake. U ovim interakcijama, teret dokazivanja i uloga trećih lica kao umješača redovno su predstavljali najveće izazove u njihovom radu. Na osnovu statističke i kvalitativne procjene rada pravosuđa, u izvještaju se nudi niz zaključaka i preporuka za pravosuđe i daju smjernice za buduću podršku Misije.

Četvrto poglavlje ovog izvještaja, koje se odnosi na rad Institucije ombudsmena BiH, zasniva se na više izvora. Ti izvori uključuju spise i izvještaje Misije koji su rezultat višegodišnjeg partnerstva i saradnje s Institucijom ombudsmena BiH, kao i tri eksterna izvještaja, od kojih su jedan objavili Ujedinjene nacije u BiH, 2015. godine, a druga dva je nedavno objavio Ured Vijeća Evrope u BiH u okviru projekta *Jačanje kapaciteta Institucije ombudsmena za ljudska prava za borbu protiv diskriminacije*. Također, prikupljeni su i dodatni podaci i informacije tokom razgovora sa dvoje pravnika iz Institucije ombudsmena BiH koji rade na pitanjima diskriminacije.

---

1 Dostupno na: <https://www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina/400544>.

Peto poglavlje fokusira se na Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (MLJPI). Rad MLJPI-a analiziran je na osnovu dokumenata koje je donijelo to Ministarstvo, kao što je Godišnji izvještaj MLJPI-a o pojavama diskriminacije, nacrt Programa za suzbijanje diskriminacije u BiH i nacrt drugog Godišnjeg izvještaja o pojavama diskriminacije. Kroz aktivnu podršku Ministarstvu u usvajanju ovih dokumenata putem pružanja stručnih savjeta, Misija ima jedinstven uvid u izazove sa kojima se suočava MLJPI u izradi ovih dokumenata. Osim toga, za potrebe ovog izvještaja, Misija je održala nekoliko sastanaka i razgovarala sa zaposlenicima Ministarstva o njihovom radu na pitanjima diskriminacije.

Konačno, da bi prikupila informacije o njihovom pogledu na pitanja diskriminacije, Misija je osmislila upitnik za nekoliko OCD-a koji se bave ljudskim pravima u BiH, putem kojeg su oni iskazali svoje stavove o radu javnih institucija i općim nastojanjima na suzbijanju diskriminacije u BiH (vidi Aneks II).

---

## POGLAVLJE II

# PREGLED IZAZOVA U BORBI PROTIV DISKRIMINACIJE U BIH

---

Oslanjajući se u velikoj mjeri na dvije ključne direktive Evropske Unije (EU) o zaštiti od diskriminacije,<sup>2</sup> ZZZ je široko usklađen s relevantnim međunarodnim standardima i pravnom tekovinom EU (*acquis communautaire*).

Bosna i Hercegovina je potpisnica brojnih međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima, te je dužna provoditi aktivnosti na ispunjavanju obaveza koje iz njih proizlaze. Antidiskriminacijska klauzula je sastavni dio svih međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima (vidi Aneks III). Pored toga, nekoliko međunarodnih ugovora o ljudskim pravima direktno je ugrađeno u pravni sistem BiH putem Aneksa VI Dejtonskog mirovnog sporazuma, koji se odnosi na ljudska prava u BiH.

BiH je potpisnica Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i drugih sporazuma Vijeća Evrope – regionalnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava i zabranu diskriminacije. U skladu sa svojim obavezama preuzetim iz međunarodnih i evropskih dokumenata o ljudskim pravima, BiH mora uzeti u obzir i zaključna zapažanja ovih ugovornih tijela (vidi Aneks III). Mnoga od ovih međunarodnih tijela kontinuirano naglašavaju potrebu za sistemskim pristupom suzbijanju diskriminacije, ne samo u BiH, nego i širom svijeta. Naprimjer, Svjetska konferencija protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i srodnih netrpeljivosti, održana u Durbanu, izdala je Deklaraciju o diskriminaciji u svijetu, naglašavajući potrebu za izradom, promoviranjem i provedbom strategija, programa i politika djelovanja na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou, kao i adekvatnog zakonodavstva o borbi protiv diskriminacije.<sup>3</sup>

Konačno, kako BiH namjerava postati članica EU, važno je napomenuti da je to članstvo uslovljeno usvajanjem zakonodavstva o zaštiti od diskriminacije i njegovim potpunim

---

<sup>2</sup> Direktiva Vijeća 2000/43/EZ, od 29. juna 2000. godine o primjeni načela ravnopravnosti osoba, bez obzira na njihovo rasno ili etničko porijeklo, SL L 180 i Direktiva Vijeća 2000/78/EZ, od 27. novembra 2000. godine, o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja, objavljena 2. decembra 2000. godine, SL L 303.

<sup>3</sup> Svjetska konferencija protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i srodnih netrpeljivosti, Deklaracija (2001.), stavovi 18 i 107.

usklađivanjem s *acquisom*.<sup>4</sup> Pored direktiva EU, Evropska komisija je, 2005. godine, usvojila "Okvirnu strategiju za nediskriminaciju i jednake mogućnosti za sve".<sup>5</sup> Glavni cilj ove Strategije je osiguravanje efektivne zakonske zaštite od diskriminacije u čitavoj EU, putem usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU. U ovom dokumentu jasno je utvrđen izostanak adekvatnog usklađivanja zakonodavstva među državama članicama EU i zahtijeva se provedba usklađivanja na osnovu tog strateškog dokumenta EU. Za BiH, ovo usklađivanje je bitno i za proces pristupanja, naročito kroz Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava, i Poglavlje 24: Pravda, sloboda i sigurnost. U ovom dokumentu su predstavljene i antidiskriminacijske aktivnosti EU u procesu proširenja, odnosi sa trećim zemljama i međunarodna saradnja.<sup>6</sup>

Opredijeljenost EU za korištenje pretpriступnih instrumenata za podršku promoviranju nediskriminacije u državama poput BiH treba pohvaliti i ohrabrivati, naročito imajući u vidu da ta saradnja treba uključiti i međunarodnu zajednicu i lokalne partnere.

U jedinstvenom i složenom ustavnom sistemu BiH, odredbe Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i njenih Protokola imaju prioritet u odnosu na sve domaće zakone. S tim u vezi, međunarodni standardi direktno se primjenjuju u pravnom sistemu BiH. BiH je ratificirala Protokol br. 12 uz Evropsku konvenciju, proširivši time obavezu države da, i putem domaćeg zakonodavstva, zabrani diskriminaciju u uživanju bilo kojeg prava. BiH je zatim postala i prva država za koju je Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) utvrdio da krši ovaj Protokol, i to u predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH*.<sup>7</sup> U ovoj odluci, u korist Sejdića i Fincija, ESLJP je iznio zamjerku zbog ustavnog poretka u kojem se podnositelji predstavke ne mogu kandidirati na izborima za Dom naroda BiH ili Predsjedništvo BiH zbog romskog, odnosno jevrejskog etničkog porijekla.

Osim toga, organi vlasti u BiH imaju zakonsku obavezu da poštuju ljudska prava i nediskriminaciju koji proizlaze iz obaveza sadržanih u Ustavu BiH, entitetskim ustavima, Statutu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (Brčko distrikt BiH) i ustavima deset kantona u Federaciji BiH (FBiH). Iako je zabrana diskriminacije bila jedno od ključnih načela pravnog sistema BiH čak i prije donošenja ZZD-a, razni oblici diskriminacije i specifičnosti dostupnih vidova zaštite od diskriminacije nisu bili definirani, što je doprinijelo osjećaju

4 Direktive Vijeća Evrope koje govore o punom poštivanju načela nediskriminacije su: Direktiva o rasnoj jednakosti (2000/43/EZ), Direktiva o rodnoj ravnopravnosti na tržištu rada (2006/54/EZ) i Direktiva o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (2000/78/EZ).

5 Priopćenje Komisije Vijeću, Evropskom parlamentu, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, od 1. juna 2005. – Nediskriminacija i jednake mogućnosti za sve - Okvirna strategija [COM (2005)224 – „Službeni list“ C 236, od 24. septembra 2005. godine].

6 "Komisija će osigurati unapređenje nediskriminacije i jednakih mogućnosti za sve u kontekstu proširenja i u odnosima s trećim zemljama putem:

- korištenja pretpriступnih instrumenata za finansiranje unapređenja nediskriminacije;
- zaštite ljudskih prava, uključujući poštivanje manjina, što predstavlja sastavni dio političkih kriterija za pristupanje;
- svoje Evropske politike susjedstva;
- finansijskog instrumenta za unapređenje demokratije i ljudskih prava;
- saradnje na projektima koje pokreću OCD i međunarodne organizacije."

7 *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* [GC], br. 27996/06 i 34836/06, 22. decembar 2009. godine.

pravne nesigurnosti oko ovog pitanja.<sup>8</sup> Prije donošenja ZZD-a, Ustavni sud BiH je u nekoliko predmeta utvrdio da redovni sudovi nisu uspjeli osigurati adekvatnu zaštitu od diskriminacije.<sup>9</sup>

Međutim, usprkos postojanju solidnog pravnog okvira i nastojanja mnogih relevantnih aktera, uključujući Misiju OSCE-a u BiH, da povećaju kapacitete postojećih mehanizama, diskriminacija je i dalje prisutna u skoro svim sferama života u BiH. Iako BiH nije izuzetak od opće potrebe u svijetu za dosljednom borbom protiv diskriminacije, postoje specifične pojave i vrste diskriminacije koje su jedinstvene za BiH i otporne na promjene.

Deset godina nakon presude ESLJP-a u predmetu *Sejdić i Finci*, kojom je utvrđeno da je Ustav BiH diskriminatoran, građani koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda (Bošnjaci, Hrvati i Srbi) i dalje se ne mogu kandidirati za Dom naroda BiH ili Predsjedništvo BiH. U praksi, ovakvo diskriminatorno ustavno uređenje pogađa sve pripadnike nacionalnih manjina u BiH, od kojih je 17 službeno priznato Zakonom o nacionalnim manjinama.<sup>10</sup>

Pored toga, građani BiH koji odbijaju da se izjasne o etničkoj pripadnosti grupe, a koji se žele kandidirati na izborima, jednostavno, kao građani Bosne i Hercegovine isto tako ne ispunjavaju uslove za kandidiranje, što je praksa koju je ESLJP proglasio diskriminatornom i da krši Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda u predmetu *Zornić protiv BiH*.<sup>11</sup> Treba napomenuti da je broj ljudi koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda značajan. Prema Popisu stanovništva iz 2013. godine, oni čine 3,7% stanovništva BiH (preko 130.000 osoba)<sup>12</sup>, iako je stvarna brojka vjerovatno mnogo veća.<sup>13</sup>

Naposljetku, čak i oni koji se izjašnjavaju kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi, ne mogu se ravnopravno kandidirati za sve funkcije u državi. Srbi u FBiH su diskriminirani, jer u nekoliko kantona u FBiH nisu priznati kao konstitutivni narod u kantonalnim ustavima, a nije priznat ni srpski jezik, ni ćirilčno pismo. U predmetu *Pilav protiv BiH*, ESLJP je utvrdio da BiH krši Evropsku konvenciju, jer se podnositelj predstavke u predmetu nije mogao kandidirati za Predsjedništvo BiH kao osoba sa prebivalištem u Republici Srpskoj, s obzirom na to da se izjasnio kao Bošnjak. Prema zakonu, predsjednički kandidati iz RS-a moraju biti Srbi.<sup>14</sup> U praksi, to znači da su svi građani BiH potencijalne žrtve diskriminacije kada se radi o njihovom pravu da se kandidiraju za najviše funkcije u državi. Iako je u suprotnosti sa

---

8 Izuzetak je Zakon o ravnopravnosti spolova BiH – prečišćena verzija („Službeni glasnik BiH“, broj: 32/10) u kojem su, u prvobitnoj verziji iz 2003. godine, prvi put definirani različiti oblici diskriminacije.

9 Vidi, naprimjer - Ustavni sud Bosne i Hercegovine, predmet br. AP 1093/07

10 Prema članu 3 Zakona - Albanci, Crnogorci, Česi, Italijani, Jevreji, Mađari, Makedonci, Nijemci, Poljaci, Romi, Rumuni, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Turci, Ukrajinci i drugi, koji ispunjavaju uslove ovog Zakona.

11 Vidi: *Zornić protiv Bosne i Hercegovine* (br. 3681/06, 15. juli 2014. godine).

12 Prema Popisu stanovništva u BiH iz 2013. godine.

13 Naprimjer, procjenjuje se da je broj Roma koji žive u BiH nekoliko puta veći od zvaničnog.

14 Vidi: *Pilav protiv Bosne i Hercegovine* (br. 41939/07, 9. juni 2016. godine).



garancijama ZZZD-a koji zabranjuje diskriminaciju u svim područjima života, ova politička i pravna diskriminacija je sistemska, jer je ukorijenjena u najvišem pravnom aktu BiH, njenom Ustavu. Iako BiH ima zakonsku mogućnost da izmijeni svoj Ustav, nisu poduzeti značajni koraci na iskorjenjivanju ovih vidova strukturalne i sistemske diskriminacije ni deset godina nakon prve odluke ESLJP-a o ovom pitanju.

Mnoge druge pojave društvene diskriminacije, pored navedene sistemske diskriminacije, također izazivaju veliku zabrinutost u BiH. Jedan od takvih primjera je segregacija, koju ZZZD također zabranjuje. Diskriminacija kroz etničku segregaciju naročito je vidljiva u obrazovnom sistemu BiH, gdje tzv. "dvije škole pod jednim krovom" i dalje razdvajaju djecu prema etničkoj pripadnosti u 56 škola u BiH. U ovim školama, fizički se razdvajaju djeca različite etničke pripadnosti i uče po različitim nastavnim planovima i programima. U mnogim od ovih škola, djeca različite etničke pripadnosti imaju malo ili nimalo prilike za interakciju. Ovo je jasan slučaj etničke segregacije i predstavlja dugoročnu prijetnju sigurnosti BiH, a Misija godinama poziva na politički dijalog i administrativno i pravno ujedinjenje ovih škola kao neophodnih prvih koraka u ukidanju ove štetne prakse.<sup>15</sup>

Bilo je pokušaja primjene ZZZD-a u borbi protiv ovog sistema. Vrhovni sud Federacije BiH donio je dvije suprotne odluke u dva zasebna slučaja u vezi sa "dvije škole pod jednim krovom", koje je pokrenula lokalna OCD koja se bavi ljudskim pravima. Međutim, pravosnažna i obavezujuća presuda Vrhovnog suda FBiH, iz 2014. godine,<sup>16</sup> kojom je naređeno zaustavljanje ove prakse, još uvijek nije izvršena.

Diskriminatorne prakse u obrazovnom sektoru vidljive su i u situaciji u kojoj se nalaze učenici Bošnjaci u RS-u, koji nemaju pravo da svoj jezik nazivaju "bosanski". Misija smatra da Bošnjaci imaju pravo da svoj jezik nazivaju "bosanski", što je potvrdio i Ustavni sud BiH.<sup>17</sup>

Društvena isključenost i diskriminacija Roma, najveće nacionalne manjine u BiH, i dalje je rasprostranjena, naročito u pogledu stambenog zbrinjavanja, zapošljavanja, obrazovanja i zdravstvenih usluga. U pogledu pristupa obrazovanju, BiH bilježi nisku stopu upisa Roma u srednje škole i na fakultete, te visoku stopu ranog napuštanja školovanja među romskom djecom, što počinje oko petog razreda osnovne škole. Romkinje su često žrtve višestrukih oblika diskriminacije, dok mnogi Romi nisu obuhvaćeni sistemom zdravstvene zaštite, zbog nerazumijevanja neophodnih administrativnih procedura koje

---

15 Za detaljnu analizu ovog pitanja i preporuke Misije, konsultirajte javni izvještaj Misije, iz decembra 2018. godine: "Dvije škole pod jednim krovom" - Najvidljiviji primjer diskriminacije u obrazovanju u Bosni i Hercegovini.

16 Vrhovni sud FBiH, predmet br.: 58 0 Ps 085653 13 Rev, od 29. avgusta 2014. godine, u kojem je Sud utvrdio da su tuženi Hercegovačko-neretvanski kanton, Osnovna škola u Stocu i Osnovna škola u Čapljini počinili diskriminaciju organiziranjem škola na etničkom principu i razdvajanjem školske djece prema nacionalnoj pripadnosti. Istom presudom, Sud je naređio okončanje takve prakse i osnivanje jedinstvenih, integriranih i multikulturalnih škola.

17 Svojom odlukom br. U 7/15, od 26. maja 2016. godine, Ustavni sud BiH je utvrdio da formulacija "jezik bošnjačkog naroda" iz Ustava RS nije diskriminirajuća, jer bošnjačkom narodu ne nameće naziv jezika. Ustavni sud dalje objašnjava da se ona ne može koristiti kako bi se bošnjačkom narodu zabranilo da svoj jezik naziva "bosanski", jer je jasno da se bošnjačkom narodu dozvoljava da svoj jezik naziva "bosanski".

je potrebno provesti za njihovo uključivanje. Lokalni akcioni planovi za Rome izrađeni su samo u devet općina u BiH,<sup>18</sup> a Misija prati njihovu provedbu.

Romi su često žrtve incidenata koji su zasnovani na diskriminaciji ili povezanih s diskriminacijom, uključujući krivična djela iz mržnje i govor mržnje, između ostalog i kroz verbalne ili fizičke napade, korištenje pogrdnih riječi i uvreda i iskazivanje negativnih stereotipa.<sup>19</sup> Prema nalazima Misije, oko 45% Roma bilo je izloženo takvom diskriminatornom postupanju, kojim se općenito niko ne bavi. Romi često nerado prijavljuju takve incidente nadležnim organima zbog općeg nepovjerenja u institucije. Osim toga, kao što će biti prikazano u ovom izvještaju, ZZD se ne koristi dovoljno u borbi protiv diskriminacije Roma.

Povratnička populacija u BiH i dalje se suočava sa teškoćama pri reintegraciji u društvo, a naročito u ostvarivanju statusa i ostalih prava koja su priznata povratnicima koji imaju status civilne žrtve rata. Zbog toga, povratnici često teško ostvaruju pristup tržištu rada, socijalnim davanjima i zdravstvenoj zaštiti.<sup>20</sup>

Misija je utvrdila postojanje značajnih razlika između vlasti u BiH, jer se pristup ekonomskim i socijalnim pravima, a naročito pristup socijalnoj zaštiti, socijalnim službama i zdravstvenoj zaštiti, razlikuju između RS-a, FBiH i Brčko distrikta BiH, kao i između kantona u FBiH. Socijalna pomoć često se utvrđuje na *ad hoc* osnovi, što dovodi do široke lepeze razlika u vrstama i nivoima socijalne zaštite i čestih slučajeva diskriminacije na osnovu određenih kategorija, kao što je mjesto prebivališta.

Žene u BiH i dalje se suočavaju sa marginalizacijom u svim sferama života. Nejednako su zastupljene u politici iz političkih, socioekonomskih i kulturoloških razloga, kao što su rodni stereotipi,<sup>21</sup> nailaze na teškoće u pristupu tržištu rada, zdravstvenoj zaštiti i socijalnoj zaštiti, a izložene su i nasilju i eksploataciji. Takve razlike negativno utječu na stabilnost i ekonomski razvoj države. Misija saraduje s institucijama za ravnopravnost spolova, političkim strankama, organizacijama civilnog društva i svim drugim relevantnim akterima, kako bi se otklonila ova nejednakost.

Zakonske odredbe u BiH koje regulišu ravnopravnost spolova značajno su unaprijeđene, posebno kroz Zakon o ravnopravnosti spolova u BiH, koji zahtijeva od svih institucija u BiH da imaju najmanje 40% manje zastupljenog spola. Ovaj zahtjev odnosi

---

18 Prnjavor, Tuzla, Kakanj, Visoko, Sarajevo Centar, Gornji Vakuf-Uskoplje, Bijeljina, Brčko distrikt BiH i Travnik.

19 Misija je prepoznala utjecaj negativnih stereotipa na raspirivanje diskriminacije i podržala je kampanju protiv negativnih percepcija ljudi o Romima, u partnerstvu sa lokalnom OCD "Centar za postkonfliktna istraživanja".

20 Vidi: "Zaključna zapažanja u vezi s kombiniranim dvanaestim i trinaestim periodičnim izvještajem Bosne i Hercegovine", koja je usvojio Odbor za eliminaciju rasne diskriminacije na 96. sjednici (od 6. do 30. avgusta 2018. godine). Međutim, treba napomenuti da je često teško, ako ne i nemoguće, razlikovati situacije kada povratnici nemaju pristup zdravstvenoj zaštiti zbog diskriminacije od situacija kada im je pristup onemogućen zbog općenito lošeg kvaliteta usluga za sve.

21 Naprimjer, prema Izvještaju o rodnoj analizi za Bosnu i Hercegovinu: Prošireni sažetak (USAID, 2016. godine) "U BiH, rodni stereotipi i dalje imaju značajnu ulogu u političkom, ekonomskom i privatnom životu, podrivajući tako unapređenje rodne ravnopravnosti" i "Trećina muškaraca i petina žena smatraju muškarce boljim političkim liderima od žena."

se na sve nivoe vlasti, uključujući zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, jedinice lokalne samouprave, pravna lica koja su u javnom vlasništvu i političke stranke. Prema navedenom Zakonu, diskriminacija na osnovu spola postoji uvijek kada se ne postigne cilj od 40%, u kom slučaju se od organa vlasti traži da osmisle i provedu mjere za osiguranje jednakosti. Izborni zakon BiH također zahtijeva kvote od 40% kandidata manje zastupljenog spola na listama kandidata političkih stranaka. Iako se ova kvota u vezi s listama političkih stranaka poštuje u praksi, to nije rezultiralo sličnim procentom zastupničkih mjesta u parlamentima, gdje su žene i dalje nedovoljno zastupljene<sup>22</sup>. Osim toga, žene su i dalje nedovoljno zastupljene u državnim, entitetskim, kantonalnim i vlastima Brčko distrikta na svim nivoima. Ovo predstavlja jasan slučaj nepoštivanja vladavine prava kao i sistemske diskriminacije na osnovu spola. Nadalje, unatoč postojanju relevantnog zakonodavstva, visoke stope rodno zasnovanog nasilja i relativno niske stope prijavljivanja istog ostaju značajno društveno pitanje širom zemlje. Konačno, prema izvještajima nekoliko relevantnih OCD-a, evidentiranje slučajeva rodno zasnovane diskriminacije na radnom mjestu i njihovo pokretanje pred relevantnim sudovima kao predmeta diskriminacije, predstavlja ozbiljan izazov.<sup>23</sup>

Godine 2013. BiH je ratificirala Konvenciju Vijeća Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija, usvojena 2011. godine). Primarni cilj Konvencije je da iskorijeni nasilje u porodici i rodno zasnovano nasilje. Međutim, Konvencija prepoznaje da je potrebno iskorijeniti sve oblike diskriminacije nad ženama i djevojčicama te da države članice Vijeća Evrope trebaju unaprijediti jednakost spolova. U 2015. godini, BiH je uložila značajne napore kako bi usvojila Okvirnu strategiju BiH za provedbu Istanbulske konvencije, s jasno definiranim strateškim ciljevima, programima i aktivnostima za razdoblje 2015-2018. BiH treba da predstavi svoj izvještaj o implementaciji Strategije tijelu za praćenje Konvencije GREVIO<sup>24</sup> u novembru 2019. godine, a nevladine organizacije žena u BiH također pripremaju nezavisni izvještaj. Međutim, u međuvremenu, Strategija kao takva je istekla i nejasno je kako će BiH bez postojanja strateškog okvira nastaviti svoj rad na ispunjavanju obaveza koje proizlaze iz Konvencije, posebno jer koordinacija, prikupljanje podataka i izvještavanje između najmanje 11 relevantnih institucija<sup>25</sup> može očekivano predstavljati izazov kako praktične tako i političke prirode.

Načelo "ista plaća za isti rad" sadržano je u domaćem zakonodavstvu. Međutim, ovo načelo se ne primjenjuje dosljedno u praksi. Odbor UN-a za ekonomska, socijalna i kulturna prava navodi da poslodavci u BiH "ne poštuju svoje zakonske obaveze prema svojim

---

22 Na primjer, procenat žena u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH u razdoblju od 2014. do 2018. bio je 23,8 %, dok je zastupljenost žena u Domu naroda 13,3 %. Prema javno dostupnim podacima, procenat nakon izbora 2018. godine je sljedeći: 21,42 % u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, 23,46 % u Zastupničkom domu Parlamenta FBiH i 19,27 % u Narodnoj skupštini RS.

23 Izvještaj o rodnoj analizi za Bosnu i Hercegovinu: Prošireni sažetak (USAID, 2016. godine).

24 <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio>

25 Agencija za ravnopravnost spolova BiH, Gender centar FBiH, Gender centar RS, Ministarstvo porodice, omladine i sporta RS, Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Agencija za statistiku BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, BiH VSTV, Parlamentarna skupština BiH.

zaposlenima, tako što ih samovoljno otpuštaju ili ne isplaćuju plaće ili socijalne doprinose na vrijeme” i “zanemaruju svoje zakonske obaveze prema trudnicama i ženama koje su na porodiljskom dopustu.”<sup>26</sup>

LGBT osobe u BiH suočavaju se s diskriminacijom u mnogim oblastima, uključujući zapošljavanje, obrazovanje, stambeno zbrinjavanje i zdravstvenu zaštitu. Kako navode relevantni OCD-i, diskriminacija po osnovu seksualne orijentacije / rodnog identiteta / spolnih karakteristika najrasprostranjenija je u sektoru zapošljavanja, kao i u pristupu robama i uslugama. Diskriminacija LGBT osoba u obrazovnom sistemu može dovesti do govora mržnje, nasilja i sistemске diskriminacije. Procesuiranje krivičnih djela iz mržnje i govora mržnje i dalje je na nezadovoljavajućem nivou,<sup>27</sup> jer se ne provodi efektivna istraga u prijavljenim nasilnim napadima na LGBT osobe.<sup>28</sup>

Osobe s invaliditetom suočavaju se s diskriminacijom u pristupu obrazovanju, zapošljavanju, socijalnoj zaštiti i zdravstvenoj zaštiti. Nprovedba relevantnih propisa doprinosi isključivanju djece i mladih osoba s invaliditetom iz obrazovnog sistema. Prema izvještajima relevantnih OCD-a, većina javnih zgrada i institucija, kao i infrastruktura javnog prijevoza, ne omogućava pristup osobama s invaliditetom.

Prema nalazima Misije, neadekvatna praktična primjena relevantnih antidiskriminacijskih standarda i zakonodavstva najviše doprinosi nabrojanim problemima. Pored toga, iako ZZZD zahtijeva usklađivanje svih relevantnih zakonskih propisa sa njegovim načelima i odredbama, taj proces još nije započet u BiH. Dok mnogi zakoni koji su doneseni prije stupanja na snagu ZZZD-a nisu usklađeni s njim, ni zakoni koji su kasnije doneseni nisu pisani imajući ZZZD u vidu.<sup>29</sup> Složena i višeslojna ustavna i politička struktura BiH negativno utječe na daljnje zakonske reforme i donošenje izmjena i dopuna zakonodavstva koje se odnosi na ljudska prava. Usprkos nastojanjima da bude izrađena i usvojena strategija za ljudska prava i borbu protiv diskriminacije u BiH, BiH još uvijek nedostaju strateški i programski dokumenti za borbu protiv diskriminacije.

Konačno, nepostojanje kampanja za podizanje nivoa svijesti predstavlja dodatnu prepreku zakonodavnoj reformi i njenoj provedbi, jer relevantne institucije nisu provele veliku javnu kampanju za promoviranje ZZZD-a i njegovih mehanizama.

Usprkos određenom napretku, unapređenje zakonskog, institucionalnog i strateškog okvira za borbu protiv diskriminacije i dalje je izazov za relevantne institucije u BiH.

---

26 Vidi: “Zaključna zapažanja u vezi s drugim periodičnim izvještajem Bosne i Hercegovine” koja je usvojio Odbor UN-a za ekonomska, socijalna i kulturna prava, 29. novembra 2013. godine.

27 Vidi: izvještaj EU o napretku za Bosnu i Hercegovinu za 2018. godinu.

28 Naprimjer, Ustavni sud BiH je, u svojoj odluci AP 4319, od 19. decembra 2018. godine, utvrdio da BiH nije provela efektivnu istragu napada na učesnike Queer Film Festivala u Sarajevu, čime je prekršila prava podnosioca predstavke iz člana 3 (zabrana mučenja) i člana 14 (nediskriminacija) Evropske konvencije o ljudskim pravima.

29 Da nabrojimo samo neke: zakonima o radu Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH zabranjuje se diskriminacija na radnom mjestu, ali lista zaštićenih osnova se ne poklapa s onom koja je utvrđena ZZZD-om. Također, liste zaštićenih osnova nisu identične čak ni između tih zakona, a odredbe kojima se regulira teret dokazivanja nisu dosljedne i ne poklapaju se s odredbama ZZZD-a.

Pravosuđe, Institucija ombudsmena BiH i MLJPI moraju usvojiti sistemski i koordiniran pristup rješavanju pitanja raširene i raznovrsne diskriminacije u BiH. Osim toga, OCD, pružatelji besplatne pravne pomoći, sindikati i ostali pravni stručnjaci koji pokreću predmete pred sudovima bi trebalo da imaju važnu ulogu u ovom procesu proaktivnim korištenjem mehanizama ZZD-a.

---

## POGLAVLJE III

# SUDSKA ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE

---

### Uvod

Sudska zaštita kroz parnične postupke ima najistaknutiju ulogu u cjelokupnom antidiskriminacijskom okviru u BiH. Razlog za to leži u činjenici da pravosnažne sudske presude predstavljaju izvršni naslov, za razliku od preporuka Institucije ombudsmena BiH ili najboljih praksi utvrđenih strateškim dokumentima o zaštiti ljudskih prava. Iako sudski postupci imaju svoje nedostatke, kao što su dužina trajanja, troškovi i problemi s izvršenjem (o čemu će biti govora u nastavku teksta), oni i dalje predstavljaju najjači alat za zaštitu građana od kršenja ljudskih prava. To je naročito slučaj kada se radi o kolektivnim tužbama i rješavanju strateških pitanja ljudskih prava.

Upravo iz tog razloga su ZZD-om uvedena specifična pravila postupka kojima je izmijenjen standardni parnični postupak u predmetima diskriminacije. Ovim pravilima se nastojalo unaprijediti položaj navodne žrtve diskriminacije, tj. tužitelja u postupku, ili osobe/organizacije koja je pokrenula predmet pred sudom. Međutim, kao što je utvrđeno u ovom izvještaju, ova pravila se veoma često ne primjenjuju adekvatno, ako se uopće primjenjuju.

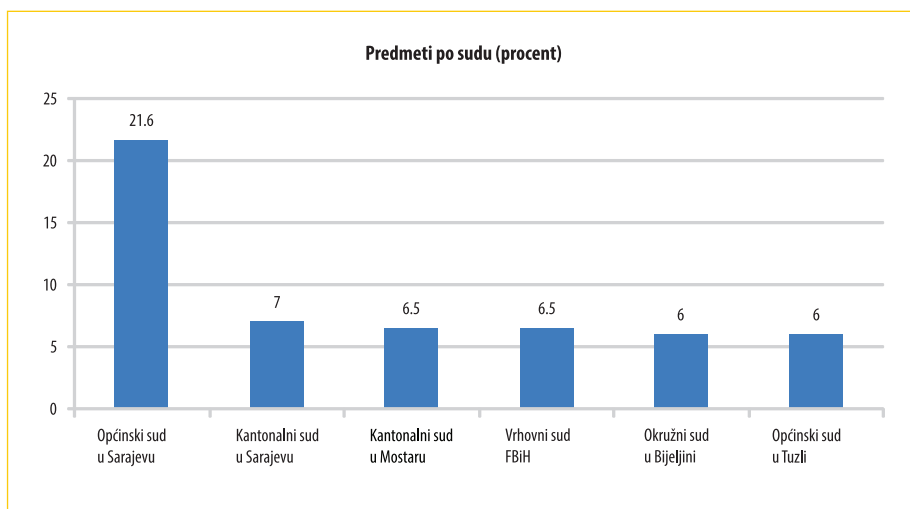
S tim u vezi, u ovom poglavlju je data analiza trendova u predmetima diskriminacije na osnovu statističkih podataka, kao i uvid u primjenu najspornijih pravnih procedura, koji su uvedeni ZZD-om. U ovoj analizi je, između ostalog, pokazano kako se ZZD primjenjuje u praksi, navode se sudovi koji su imali najviše ovakvih predmeta, vrste počinjene diskriminacije, te struktura tužitelja i tuženih (spol, status pravnog ili fizičkog lica). Kvalitativna analiza fokusirana je na dva pitanja koja su se pokazala kao veoma problematična u praksi, a to su teret dokazivanja i učešće trećih lica kao umješaka.

Poglavlje završava zaključnim napomenama o važnosti edukacije pravnih stručnjaka o antidiskriminacijskim mehanizmima i načinima za postizanje većeg učinka.

## Statistički trendovi u predmetima diskriminacije

Statistički trendovi u periodu obuhvaćenom ovim izvještajem dosta su povezani sa nalazima iz prethodne Analize koju je provela Misija, a odnose se na geografsku rasprostranjenost slučajeva, područja života u kojima je došlo do diskriminacije, te strukturu tužitelja i tuženih (spol, status pravnog ili fizičkog lica). Ovi trendovi će biti predstavljeni i objašnjeni u nastavku teksta, te uspoređeni sa prethodnom Analizom.

Najveći broj predmeta procesuiran je na sudovima u Sarajevu (općinski i kantonalni sudovi, Vrhovni sud FBiH), a prate ih Mostar, Bijeljina i Tuzla.



Skoro dvije trećine svih evidentiranih predmeta diskriminacije odnose se na radna prava (61% ili 113 predmeta). To predstavlja minimalno odstupanje od ranije utvrđenog trenda u prethodnoj Analizi Misije, gdje se 64% predmeta iz perioda 2009 – 2017. godine odnosilo na radna prava. Ovu kategoriju prati drugo područje sa značajnim brojem predmeta diskriminacije koji su označeni kao “Predmeti diskriminacije koji se odnose na jednak pristup javnom životu za sve građane” (15% ili 28 predmeta), u poređenju sa 11% u prethodnom periodu. Još samo dvije oblasti zabilježile su značajan broj predmeta: “pravosuđe i uprava” sa 8% (15 predmeta) u odnosu na ranije registriranih 6%, i “porodični život” sa 6,5% (12 predmeta) u poređenju sa 5,6% iz Analize.

Ovi podaci pokazuju da se ZZD dosljedno koristi za suzbijanje diskriminacije na tržištu rada. Međutim, ovaj podatak ne pruža uvid u osnove diskriminacije, niti nužno dokazuje da je diskriminacija najrasprostranjenija na tržištu rada (iako predstavlja snažan pokazatelj u prilog ovom zaključku). Umjesto toga, ovaj podatak pokazuje da pojedinci, koji trpe nepravde koje se odnose na diskriminaciju na radnom mjestu, također najčešće pravdu traže zakonskim putem i obraćaju se sudovima tražeći zaštitu.

Postoji nekoliko razloga kojima se može objasniti ovaj trend. Prvo, ne može se potcjenjivati važnost prava na rad. Oduzimanje prava na rad, a naročito kroz stvarnu ili pretpostavljenu diskriminaciju, sa sobom nosi značajne negativne društvene i ekonomske posljedice po žrtvu. Pored oduzimanja prava na prihod, finansijsku nezavisnost i ostvarivanje sredstava neophodnih za život, diskriminacija u radnom odnosu utječe i na druga uzajamno povezana prava, kao što su pravo na privatni život i različita ekonomsko-socijalna prava koja su povezana s pravom na rad.<sup>30</sup>

Također, iako parnični postupci u predmetima diskriminacije nisu bili dio pravne tradicije u BiH prije uvođenja ZZD-a, a raniji predmeti diskriminacije bili su prilično rijetki i uglavnom nisu dokumentirani u relevantnim bazama podataka, korištenje pravnih postupaka za zaštitu prava koja proizilaze iz radnog odnosa, između ostalog, putem specijaliziranih radnih sudova, imali su dugu tradiciju u svim državama bivše Jugoslavije.<sup>31</sup> Iz svih navedenih razloga, ne iznenađuje činjenica da su pravni postupci u ovoj oblasti najčešći. Konačno, prema informacijama iz Institucije ombudsmena BiH (sveobuhvatna analiza data je u četvrtom poglavlju ovog izvještaja), većina predmeta koji su zavedeni u njihovom Odjelu za eliminaciju svih oblika diskriminacije odnosi se na radna prava, gdje mobing predstavlja poseban problem.

Dostupni podaci ni na koji način ne pokazuju da bi se ovaj trend mogao promijeniti u bliskoj budućnosti. Zbog toga, podaci o rasprostranjenosti diskriminacije u oblasti rada trebaju se uzeti u obzir u izradi javnih politika djelovanja, osmišljavanju aktivnosti za podizanje nivoa svijesti i organiziranju obuka za pravne stručnjake. Relevantne institucije već su, u nekoliko navrata, pokušavale adresirati pitanje diskriminacije u oblasti rada u okviru politika djelovanja. Međutim, ti su pokušaji uglavnom bili nesistematični i nisu doveli do planiranih rezultata.

Naprimjer, na prijedlog Vijeća ministara BiH, Parlamentarna skupština BiH je, u avgustu 2016. godine, usvojila Izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini i prateći Akcioni plan za realizaciju prijedloga mjera za sprečavanje pojava diskriminacije u Bosni i Hercegovini (vidi peto poglavlje ovog izvještaja, koje sadrži detaljnu analizu godišnjeg izvještavanja MLJPI-a o diskriminaciji). U ova dva dokumenta predložene su 32 konkretne mjere i intervencije za rješavanje pitanja diskriminacije, od kojih se tri odnose na diskriminaciju u oblasti rada. To su:

1. Razmotriti mogućnost donošenja posebnog zakona za zaštitu od mobinga u institucijama BiH;

---

30 Ova metoda tumačenja, koja je postala poznata kao "integralni" pristup ljudskim pravima, primijenjena je u presudi ESLJP-a u predmetu *Sidabras i Dziautas protiv Litvanije*. Za analizu presude, vidi: "Rad i privatni život: *Sidabras i Dziautas protiv Litvanije*" (2005.) 30, Pregled evropskog prava, 573.

31 Dodatne informacije o ovoj temi možete pronaći u: "Labor courts and workers' rights in Yugoslavia: A case study of the contradictions of socialist legal theory and practice", Robert M. Hayden, Studies in Comparative Communism, 18. tom, 4. izdanje, 1985. godina, stranice 247-260.



2. U programe obuka koje provodi Agencija za državnu službu u Bosni i Hercegovini uključiti posebnu obuku o mobingu i drugim pojavnim oblicima diskriminacije (osigurati obuhvat većeg broja rukovodnih i ostalih državnih službenika i zaposlenika);
3. Sačiniti poseban izvještaj o slučajevima mobinga u BiH sa prijedlogom sveobuhvatnih mjera.”

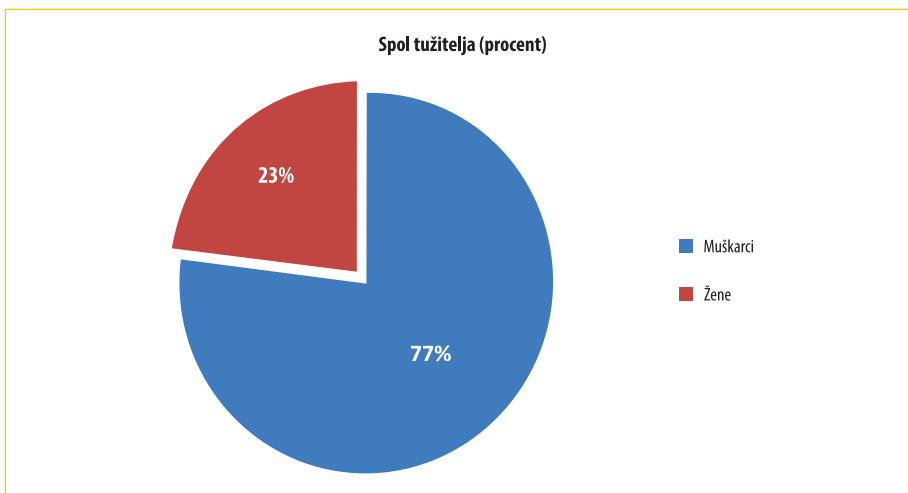
Iako neke od predloženih mjera zahtijevaju daljnju diskusiju, naprimjer, o tome da li je ZZD najadekvatniji propis za pitanje mobinga i da li je mobing ispravno definiran kao oblik diskriminacije, ili bi trebao biti reguliran zasebnim propisom (ili propisima, imajući u vidu ustavno uređenje države), ostale predložene mjere, kao što je izrada specijalnog izvještaja o mobingu i obuka o mobingu, vrijedne su pohvale. Međutim, samo druga od predloženih mjera je djelimično provedena, dok su ostale, kako se čini, u potpunosti ignorirane.

Zbog toga je važno da i MLJPI i Vijeće ministara BiH na adekvatan način analiziraju podatke o diskriminaciji na tržištu rada, uključujući podatke iz ovog izvještaja, i predlože konkretne mjere za rješavanje ovih pitanja, te osiguraju njihovu efektivnu provedbu. Proces izrade drugog Izvještaja MLJPI-a o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini i pratećeg Akcionog plana, koji bi trebali biti završeni i usvojeni tokom 2019. godine, o čemu se govori u posebnom poglavlju ovog izvještaja, predstavlja priliku za ovu analizu.

S obzirom na značajan broj sudskih predmeta u oblasti rada, potrebno je razmotriti ulogu sindikata u ovim postupcima. ZZD omogućava sindikatima da preuzmu aktivnu ulogu u postupcima kao umješači, kroz kolektivne tužbe, ili kao pravni zastupnici tužitelja. Sindikati imaju značajnu ulogu u ovim postupcima, naročito kroz svoju mrežu zastupnika koji pružaju besplatnu pravnu pomoć, koji također trebaju biti podržani i uključeni u programe obuke.

Podaci o spolu tužitelja predstavljaju još jedan važan statistički pokazatelj iz CMS-a. Naime, Misija je u prethodnoj Analizi utvrdila da su 77% (71 predmet) tužbi u predmetima diskriminacije pokrenuli muškarci, a 23% (21 predmet) žene. Ovi statistički podaci su ostali isti i za ovaj izvještaj.

## Spol tužitelja



Ovaj podatak pokazuje da se muškarci daleko češće odlučuju obratiti sudovima radi zaštite od diskriminacije, a ne da su muškarci češće žrtve diskriminacije. Suprotno dostupnim statističkim podacima iz sudova o brojevima predmeta, a prema dostupnim podacima iz drugih izvora, žene u BiH zapravo čine veći procenat žrtava diskriminacije, između ostalog i u zapošljavanju, gdje imaju dva puta veću šansu od muškaraca da budu diskriminirane.<sup>32</sup>

Dakle, razlozi zbog kojih muškarci u većem broju koriste dostupne pravne mehanizme proizlaze iz drugih okolnosti. Prema podacima Evropskog instituta za rodnu ravnopravnost, sama diskriminacija zapravo smanjuje pristup žena sudovima, što je naročito naglašeno kod žena starije životne dobi, žena s invaliditetom, ili onih koje žive daleko od sudova. Također, žene iz marginaliziranih zajednica, koje su izložene višestrukoj diskriminaciji (kao što su Romkinje), u pravilu nisu dovoljno informirane o svojim pravima i opcijama za pristup pravnim lijekovima, naročito jer su ove grupe često izložene višestrukim slojevima društvene diskriminacije. Naprimjer, prema podacima iz Popisa stanovništva u BiH iz 2013. godine, polovina broja osoba s invaliditetom je starija od 65 godina, a 65% te grupe čine žene. Podaci ukazuju na to da preko 50% romske populacije nije završilo osnovnu školu, kao i na to da je svaka četvrta Romkinja starija od 70 godina nepismena.<sup>33</sup>

Konačno, presjek podataka o tužiteljima prema spolu u velikoj mjeri se poklapa sa statističkim podacima o zapošljavanju u BiH, koji pokazuju da muškarci čine 60% ukupnog

<sup>32</sup> Za više informacija, pogledajte: Rodni profil države za Bosnu i Hercegovinu (2014.), Diskriminacija u oblasti rada u Bosni i Hercegovini (Asocijacija za demokratske inicijative, 2015.) i Izvještaj State Departmenta o praksama u oblasti ljudskih prava u BiH za 2017. godinu.

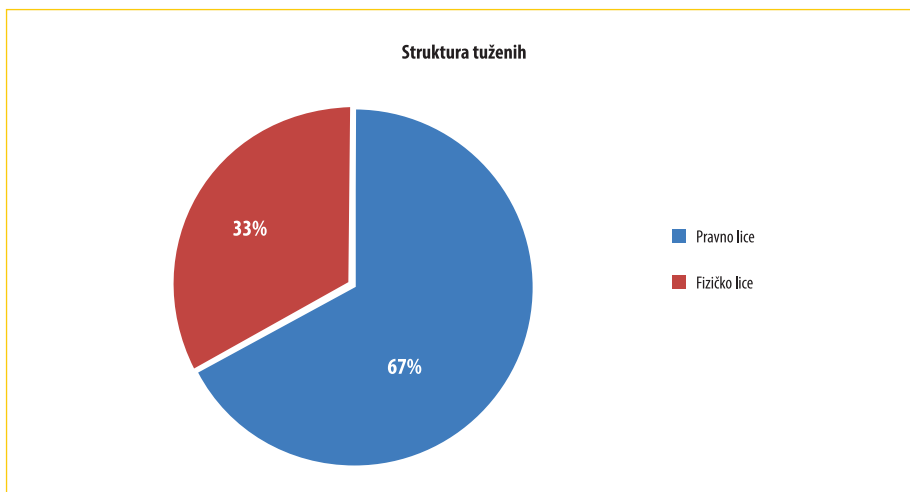
<sup>33</sup> Žene i muškarci u Bosni i Hercegovini (Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine, 2018. godine).

broja zaposlenih osoba, dok su 40% žene,<sup>34</sup> a stopa nezaposlenosti među ženama je znatno veća nego među muškarcima.<sup>35</sup> Dakle, značajna razlika u procentima u odnosu na spol tužitelja prvenstveno se može pripisati značajnoj razlici u stopama zapošljavanja, što bi moglo ukazivati i na postojanje rodno zasnovane diskriminacije na tržištu rada.

Evidentno je da je ovaj statistički podatak nedovoljan za donošenje preciznih zaključaka o učestalosti rodno zasnovane diskriminacije u zapošljavanju, te je potrebno dodatno istraživanje političkih, društveno-ekonomskih i kulturoloških faktora. U tom smislu, od ključnog je značaja da se provede istraživanje o percepciji građana o nivoima diskriminacije u bosanskohercegovačkom društvu, što bi obuhvatalo rodnu komponentu. Prikupljanje takvih podataka služilo bi za planiranje budućih politika djelovanja, kojima bi se osigurao jednak pristup pravdi za pripadnike oba spola u predmetima diskriminacije. Budući Program za suzbijanje diskriminacije i Akcioni plan za suzbijanje diskriminacije koje izradi MLJPI zbog toga bi trebali imati naglašenu rodnu komponentu.

Podaci o pravnom subjektivitetu tuženih neznatno se razlikuju od podataka sadržanih u Analizi Misije, prema kojima su 67% (62 predmeta) tuženih pravna lica, a 33% (30 predmeta) fizička lica.

### Struktura tuženih



Gledano u kombinaciji sa podacima o područjima života u kojima su slučajevi diskriminacije najvjerovatniji, čini se da u 2/3 slučajeva diskriminacije, fizička lica (kandidati za neko radno mjesto, zaposlenici ili bivši zaposlenici, i u najvećem broju muškarci) koriste ZZD za podizanje tužbe protiv svojih (bivših) poslodavaca zbog diskriminacije i mobinga na radnom mjestu. Čini se da se ZZD redovno koristi kao sredstvo za učvršćivanje postojećih

34 Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine, Demografija i socijalne statistike, maj 2018. godine.

35 Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine, Žene i muškarci u Bosni i Hercegovini, maj 2018. godine.

tužbi u oblasti rada. To je u skladu sa nalazima slične analize koju je provela OCD "Analitika" iz Sarajeva, u kojoj su se sve presude koje su odabrane za kvalitativnu analizu odnosile na radne sporove.<sup>36</sup>

### Trajanje postupaka u predmetima diskriminacije

Iako ZD propisuje hitno procesuiranje predmeta diskriminacije, dostupni podaci pokazuju da parnični postupci koji se vode prema ZD-om ne traju kraće od redovnih postupaka.<sup>37</sup> Prosječno trajanje sudskog postupka zavisi od ishoda: 413 dana za prihvaćene tužbe, 404 dana za odbačene, i 467 dana za odbijene tužbe. To je relevantno za utvrđivanje stepena do kojeg sudovi rješavaju predmete diskriminacije po hitnom postupku. Kako navodi Ustavni sud BiH, procjena da li je prekršeno pravo na suđenje u razumnom roku zavisi od radnji suda u svakom konkretnom predmetu.<sup>38</sup> Ipak, imajući u vidu da je u protekle tri godine prosječno bilo potrebno 400 dana za okončanje postupka pred prvostepenim sudovima u BiH,<sup>39</sup> upitno je u kojoj mjeri sudovi blagovremeno razmatraju predmete u hitnom postupku. Ovo je naročito alarmantno kada se uzmu u obzir negativne posljedice koje dugotrajni postupci mogu imati po žrtve diskriminacije. U pravilu, dužina sudskog postupka direktno je srazmjerna njegovim troškovima. U parničnom postupku, tužitelj je taj koji snosi troškove postupka, kao što su advokatske naknade, naknade vještaka, naknade za učešće svjedoka u postupku i razmatranje dokaza. Ove troškove plaća tuženi samo ako tužitelj uspije u svojoj tužbi, i to tek po završetku parničnog postupka. Trajanje i troškovi ovih postupaka zbog toga mogu obeshrabrati potencijalnog tužitelja (žrtvu diskriminacije). Dakle, imperativ je na tome da sudovi osiguraju da se predmeti koji se vode prema ZD-u rješavaju brzo, kako bi se osiguralo pravo na suđenje u razumnom roku.<sup>40</sup> Treba dodati da su neprimjereno dugo trajanje sudskih postupaka i nedjelotvorno izvršenje sudskih odluka neki od najčešćih razloga zbog kojih se građani obraćaju Instituciji ombudsmena BiH,<sup>41</sup> Ustavnom sudu BiH<sup>42</sup> i Evropskom sudu za ljudska prava na osnovu člana 6 Evropske

---

36 Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH: zakonski okvir, politike djelovanja i prakse 2016.–2018. (Analitika, BiH).

37 Vidjeti: Analiza za detaljan presjek statističkih podataka.

38 Ustavni sud BiH razmatra suđenje u razumnom roku u svjetlu okolnosti konkretnih predmeta, uzimajući u obzir kriterije utvrđene u sudskoj praksi ESLJP-a, naročito u odnosu na složenost predmeta, držanje strana u predmetu i nadležni sud, te u odnosu na značaj pravne stvari za tužitelja. Vidi: Odluka o dopustivosti i meritumu, predmet br. AP 1859/11, od 13. juna 2012. godine.

39 Prosjek se bazira na podacima iz Godišnjeg izvještaja za 2016. godinu, Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH.

40 U svom zahtjevu da se predmeti završe u "razumnom roku", ESLJP podvlači važnost provedbe pravde bez odlaganja, koja bi mogla ugroziti njenu efektivnost i vjerodostojnost (*H. protiv Francuske*, § 58; *Katte Klitsche de la Grange protiv Italije*, § 61). Član 6 § 1 obavezuje Strane ugovornice da organiziraju svoje pravne sisteme, kako bi sudovima omogućile da ispunjavaju njegove različite zahtjeve. ESLJP je više puta naglasio važnost provedbe pravde bez odlaganja, koja bi mogla ugroziti njenu efektivnost i vjerodostojnost (*Scordino protiv Italije* (br. 1) [GC], § 224).

41 Vidjeti godišnje izvještaje Institucije ombudsmena BiH.

42 Vidi, naprimjer, saopćenje za štampu sa 55. sjednice Velikog vijeća Ustavnog suda, od 10. maja 2017. godine, u kojem Sud ukazuje na "sistemske nedostatke u organizaciji pravosuđa" koji dovode do velikog broja predmeta u kojima je utvrđeno kršenje prava na suđenje u razumnom roku.

konvencije o ljudskim pravima.<sup>43</sup> To ukazuje na sistemski problem u blagovremenom rješavanju sudskih predmeta, što je obaveza utvrđena ZZZD-om.

Ovaj statistički podatak ne pokazuje kako se primjenjuju novi koncepti koje je ZZZD uveo u pravni sistem BiH, pa se u sljedećem poglavlju nudi uvid u ovo pitanje.

### **Izazovi u primjeni određenih procesnih aspekata Zakona o zabrani diskriminacije**

Diskriminacija može biti direktna ili indirektna. Direktna diskriminacija je činjenje ili propuštanje činjenja koje lice ili grupu dovodi u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica ili grupu lica u sličnoj situaciji, a indirektna diskriminacija je kada prividno neutralna odredba, kriterij ili praksa dovede do istog rezultata. Diskriminacija se obično ne manifestuje otvoreno, i u većini slučajeva je teško dokazati. To se odnosi na sve oblike diskriminacije, naročito indirektnu diskriminaciju u kojoj različito postupanje po zabranjenim osnovama nije odmah vidljivo. Dakle, ZZZD utvrđuje posebna procesna pravila, kao što su obrnuti teret dokazivanja, korištenje statističkih podataka, situaciono testiranje i pojednostavljena pravila za umješake na strani žrtve diskriminacije koja se trebaju primjenjivati u predmetima diskriminacije i pod posebnim uslovima utvrđenim ZZZD-om. U petom poglavlju ZZZD-a utvrđeno je nekoliko pravila postupka koja omogućavaju efikasno razmatranje svih žalbi, odnosno tužbi koje se odnose na diskriminaciju. Ona se zasnivaju na sudskoj praksi ESLJP-a i direktivama EU, koje se fokusiraju na potrebu za uspostavljanjem efikasne zaštite od diskriminacije. U tom smislu, ZZZD-om je propisano da se zaštita od diskriminacije može tražiti putem redovnih parničnih ili upravnih postupaka ili putem posebnih tužbi za zaštitu od diskriminacije, koje se podnose na osnovu ZZZD-a i vode u skladu sa njegovim pravilima.

Dosljedna primjena ovih pravila u postupcima za zaštitu od diskriminacije predstavlja ključni aspekt osiguravanja efikasne zaštite od diskriminacije. Međutim, pokazalo se da se upravo ova pravila, s obzirom na to da su nova i razlikuju se od standardnih pravila parničnog postupka, teško primjenjuju u praksi. Zbog toga će u ovom dijelu biti razmatrane radnje koje sudovi poduzimaju u postupcima za zaštitu od diskriminacije u odnosu na primjenu tereta dokazivanja i pravila trećih osoba - umješaka.

---

43 Od 172 presude koje je ESLJP donio protiv BiH, 91 se odnosila na kršenje građanskog dijela člana 6 Konvencije (pravo na pravično suđenje u građanskom postupku, što uključuje dužinu postupka, pristup sudu i neizvršenje presuda), vidi: [www.hudoc.echr.coe.int](http://www.hudoc.echr.coe.int).

## Teret dokazivanja

Određbe ZZD-a, kojima je reguliran teret dokazivanja u postupcima po predmetima diskriminacije, predstavljaju jednu od najkorisnijih novina ovog Zakona, jer propisuju pravila koja se znatno razlikuju od onih koja su sadržana u općim pravilima parničnog postupka. Zbog toga, a u skladu s nalazima Misije, te odredbe predstavljaju najveći izazov za sudije u BiH koje ih često primjenjuju prvi put i u pravilu su nedovoljno svjesni njihovih specifičnosti.<sup>44</sup>

Iako je redovno pravilo u parničnim postupcima da teret dokazivanja (*onus probandi*) uvijek leži na tužitelju - podnositelju tužbe u sporu - u postupcima koji uključuju diskriminaciju, ovo je pravilo obrnuto. Prema ZZD-u, umjesto dokazivanja svojih tvrdnji do stepena vjerovatnoće koji je potreban za meritum predmeta, tužitelj treba pripremiti *prima facie* predmet, nakon kojeg teret dokazivanja prelazi na tuženog (optuženog). Drugim riječima, tužitelj treba podnijeti tužbu zbog diskriminacije i pokazati da postoje činjenice pomoću kojih bi se moglo utvrditi postojanje diskriminacije, ako izostane objašnjenje tuženog. Ove činjenice mogu se dokazati različitim oblicima dokaza, kao što su iskazi svjedoka, dokumenti, opće znanje, upitnici, forenzička i stručna mišljenja, itd. ZZD-om se posebno dozvoljava korištenje statističkih dokaza, baza podataka, situacionog testiranja i preporuka Institucije ombudsmena BiH, kako bi se dokazalo *prima facie* postojanje diskriminacije (vidi četvrto poglavlje ovog izvještaja za detaljnu analizu situacionog testiranja i primjene preporuka Institucije ombudsmena BiH).

Stepen vjerovatnoće, koji je potreban za odlučivanje o meritumu predmeta, ne uklapa se u preciznu teoretsku definiciju i često zavisi od specifičnih okolnosti svakog predmeta i relevantnog pravnog sistema. U nekim državama, obavezni standard u krivičnim predmetima definiran je kao "izvan razumne sumnje", tj. najviši mogući nivo sigurnosti, dok se u parničnim predmetima odluke donose primjenom "prevage dokaza" - što znači da je veća vjerovatnoća da se nešto desilo, nego da nije. ZZD ne definira stepen vjerovatnoće koji je potreban za odlučivanje o meritumu predmeta i zbog toga se i u predmetima diskriminacije primjenjuju opća pravila parničnog postupka.

Na sličan način, ZZD ne definira precizno potreban nivo vjerovatnoće za *prima facie* predmet, koji bi doveo do prebacivanja tereta dokazivanja, ali zahtijeva da tužitelj učini "vjerovatnim" da je došlo do diskriminacije. Zbog toga je na domaćim sudovima da razviju praksu, kako bi dali smjernice o navedenom nivou vjerovatnoće. Međutim, logično je da bi nivo vjerovatnoće za *prima facie* predmet trebao biti niži od nivoa vjerovatnoće koji je potreban za prihvatanje merituma predmeta. To je standard koji se primjenjuje u pravu EU i sudskoj praksi ESLJP-a.

---

<sup>44</sup> To se jasno ispostavilo tokom obuka o ZZD-u koje je Misija organizirala za preko 800 sudija od 2012. godine, gdje se pitanje obrnutog tereta dokazivanja pokazalo najzahtjevnijim konceptom za usvajanje. Pored toga, u Analizi, koju je Misija objavila 2018. godine, detaljno je opisana pogrešna primjena tereta dokazivanja.

Zakonodavci su odlučili uvesti ovo pravilo u pravni sistem BiH iz više razloga, ali su se prvenstveno rukovodili razlozima koji se odnose na ljudska prava. Prvi počiva na pretpostavci da su žrtve diskriminacije slabija strana u postupku, te bi, zbog toga, primjena općih načela parničnog postupka u odnosu na teret dokazivanja predstavljala prepreku efikasnoj zaštiti od diskriminacije. Drugi razlog je da se žrtve diskriminacije u pravilu suočavaju sa više teškoća u pristupu informacijama i dokazima koje često čuva tuženi, pa se obrnuti teret dokazivanja posmatra kao način za osiguravanje jednakosti strana u postupku. Naprimjer, u slučaju diskriminacije u oblasti rada, većinu relevantne dokumentacije u pravilu posjeduje tuženi (poslodavac). Konačno, propisivanje prebacivanja tereta dokazivanja je obaveza BiH u okviru usklađivanja domaćeg zakonodavstva s antidiskriminacijskim direktivama EU, kao i s obavezama koje proizlaze iz Evropske konvencije o ljudskim pravima. ESLJP je primijenio pravilo prebacivanja tereta dokazivanja u nekoliko predmeta diskriminacije u odnosu na tužbe koje su ili "potkrijepljene dokazima", ili one iz kojih se moglo "zaključiti" da je došlo do diskriminacije. Ustavni sud BiH zauzeo je sličan stav kada je razgovarao o sudskim odlukama o diskriminaciji prije usvajanja ZZD-a. U predmetima u kojima niži sudovi nisu prebacili teret dokazivanja, Ustavni sud BiH je utvrdio da je došlo do kršenja prava na pravično suđenje iz člana 2 (3) e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6 (1) Evropske konvencije o ljudskim pravima.<sup>45</sup>

Općim pravilom, koje se odnosi na teret dokazivanja iz člana 15 (1) ZZD-a, predviđa se da je tužitelj dužan da učini vjerovatnim da je došlo do diskriminacije, a tuženi je dužan predložiti dokaze kojima će dokazati da je postupio objektivno, a ne na diskriminacijski način.

Dakle, kod odlučivanja o tome koje pravilo o teretu dokazivanja će primijeniti (pravilo iz ZZD-a ili iz zakona o parničnom postupku), sudovi moraju početi od odredaba ZZD-a kao *lex specialis* i procijeniti da li je različito postupanje bilo vjerovatno i da li je tužitelj iznio *prima facie* slučaj diskriminacije. Ako se tokom postupka izvedu dokazi koji pokazuju da je diskriminacija vjerovatna, sudovi su obavezni primijeniti odredbe ZZD-a i prebaciti teret dokazivanja na tuženog. Ako tužitelj ne podnese vjerovatan *prima facie* tužbeni zahtjev, sudovi će primijeniti pravila zakona o parničnom postupku (ZPP), bez obzira na navedeni zakonski osnov tužbe i zahtjeva koji su u vezi s njime.

U praksi, pravilo o teretu dokazivanja stvara teškoće sudovima u BiH. U velikom dijelu predmeta, sudovi su, jednostavno, propustili da odluče i daju obrazloženje o teretu dokazivanja, pravilo je u značajnom broju predmeta pogrešno primijenjeno, a sve to je dovelo do slabljenja položaja tužitelja.<sup>46</sup>

Naprimjer, u predmetu koji se odnosi na praksu "dvije škole pod jednim krovom", koji je pokrenula OCD "Vaša prava BiH" protiv Srednjobosanskog kantona (SBK), na osnovu etničke segregacije djece u školama u SBK, Općinski sud u Travniku, Kantonalni sud u Novom Travniku i Vrhovni sud Federacije BiH utvrdili su da tužitelj ne ispunjava kriterije za

45 Vidi, naprimjer: Ustavni sud Bosne i Hercegovine, predmet br. AP 1093/07.

46 Vidi: relevantno poglavlje "Analize odgovora pravosuđa na izazove diskriminacije u BiH" (Misija OSCE-a u BiH, 2018.) za daljnju diskusiju i citiranje relevantne sudske prakse.

*prima facie* slučaj. Drugim riječima, navedeni sudovi su utvrdili da nije dokazan čak ni nizak nivo vjerovatnoće koji je potreban za *prima facie* slučaj. To se desilo usprkos činjenici da je navedena praksa dobro poznata, odnosno općepoznata, adekvatno dokumentirana od strane nekoliko institucija i međunarodnih organizacija, kao i putem velikog broja dokaza koje je predložio tužitelj. Dokazi su uključivali izvještaje različitih međunarodnih organizacija koje se bave ljudskim pravima, u kojima se poziva na zaustavljanje takve prakse,<sup>47</sup> gdje se istovremeno ovaj sistem proglašava etničkom segregacijom i oblikom diskriminacije, kao i pravosnažnu presudu tog istog Vrhovnog suda Federacije BiH, kojom je utvrđeno da je susjedni Hercegovačko-neretvanski kanton odgovoran za etničku segregaciju u gotovo identičnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji.

### Uloga umješaka

Druga važna procesna novina odnosi se na ulogu umješaka u postupcima za zaštitu od diskriminacije. Slično kao i kod pravila o teretu dokazivanja, kada se treća lica pojavljuju kao umješaci u postupcima koji se odnose na diskriminaciju, sudovi moraju primjenjivati odredbe ZZD-a, a ne ZPP-a.

Uloga umješaka prema ZZD-u rezervirana je za *"tijelo, organizaciju, ustanovu, 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"*.<sup>48</sup> ZZD izričito propisuje da se umješak pojavljuje na *"strani lica ili grupe lica koje tvrde da su žrtve diskriminacije"*.<sup>49</sup> Procesni zahtjevi koji se odnose na umješake pojednostavljeni su u odnosu na ZPP i idu u korist navodnoj žrtvi diskriminacije. Za razliku od ZPP-a kojim se propisuje da se bilo koja strana može usprotiviti učešću umješaka, u predmetima diskriminacije je potrebna samo saglasnost tužitelja. Pored toga, umješak ne mora dokazivati da ima pravni interes u postupku i njegovom ishodu. To je u suprotnosti s pravilima ZPP-a, koji zahtijeva da umješaci obrazlože svoj pravni interes u uspješnom okončanju postupka za bilo koju od strana, kao i da sud donese odluku kojom dozvoljava takvo uplitanje.

Jasni su razlozi uvođenja takvih pojednostavljenih uslova za umješake na strani tužitelja. U postupcima diskriminacije, tužitelj je često lice ili grupa lica koja se nađu u situaciji ugroženosti, bilo zato što pripada manjinskoj grupi (etničke manjine, osobe s invaliditetom, LGBT osobe, itd.), ili zato što tuženi posjeduje mnogo veću društvenu ili ekonomsku moć. Tuženi u predmetima diskriminacije često zna biti organizacija koja posjeduje mnogo značajnije resurse od tužitelja.<sup>50</sup> Zbog toga se umješacima, koji su u pravilu OCD-i koje se bave zaštitom ljudskih prava, ostavlja prostor da pruže podršku žrtvi diskriminacije kao svojevrsni *amicus curiae*.

47 Između ostalih brojnih tijela, ovu praksu su osudili Komitet UN-a za eliminaciju rasne diskriminacije, specijalni izvjestitelj UN-a o ljudskim pravima, Odbor za prava djeteta UN-a, Vijeće Evrope, Evropski parlament, Upravni odbor Vijeća za provedbu mira i Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini.

48 Član 16 ZZD-a.

49 Ibid.

50 Često je kompanija/poslodavac ili državni/javni organ izložen optužbama za diskriminaciju.



Međutim, stvarna praksa u BiH je u potpunoj suprotnosti s utvrđenim pravilima. Iako se OCD-i rijetko pojavljuju u sudskim postupcima na strani tužitelja, umješači se često pojavljuju kako bi pružili podršku tuženom. Naprimjer, u predmetu pred Osnovnim sudom u Srebrenici, kao prvostepenim sudom, u kojem je nekoliko roditelja podnijelo tužbu protiv osnovne škole zbog navodne diskriminacije djece bošnjačke nacionalnosti u pogledu njihovog prava na obrazovanje na bosanskom jeziku, umješač (Ministarstvo prosvjete i kulture RS) se pojavio na strani tuženog.

Pored toga, u spomenutom slučaju "dvije škole pod jednim krovom", sudovi su Vijeću roditelja dozvolili da se pojavi kao umješač na strani tuženog (Srednjobosanskog kantona). Iako je tužitelj, OCD "Vaša prava BiH" insistirao na tome da je uloga umješača prema ZZD-u rezervirana za organizacije ljudskih prava koje podržavaju isključivo tužitelja, sudovi su Vijeću roditelja dozvolili da se pojavi kao umješač u postupku. Sudovi su utvrdili da Vijeće roditelja ima pravni interes u dokazivanju da Kanton nije počinio diskriminaciju kada je dozvolio da etnički podijeljene škole funkcioniraju na njegovoj teritoriji.<sup>51</sup> Ova odluka bila je izložena brojnim kritikama zbog neadekvatnog obrazloženja<sup>52</sup> i očiglednog izvrtanja duha ZZD-a.<sup>53</sup>

Konačno, iako se predmeti diskriminacije u najvećem broju odnose na oblast rada, naročito iznenađuje činjenica da se sindikati nisu pojavljivali kao umješači u postupcima, iako se sindikat smatra "organizacijom [...] koja se u okviru svoje djelatnosti bavi zaštitom od diskriminacije lica ili grupe lica o čijim se pravima odlučuje u postupku", u skladu sa članom 16 ZZD-a.

Zbog toga je i dalje važno podizati nivo svijesti, ohrabrivati i podržavati OCD-e koji se bave ljudskim pravima i sindikate da preuzmu svoju ulogu *amicus curiae* umješača u predmetima diskriminacije.

## Edukacija pravnih stručnjaka o borbi protiv diskriminacije

Pored uloga koje su zauzele OCD-i i sindikati, utvrđeni nedostaci u provedbi ZZD-a u određenoj mjeri su uzrokovani i nedovoljnim nivoom kontinuirane pravne edukacije stručnjaka o standardima ljudskih prava. Edukacija sudija i stručnih saradnika, koju organiziraju centri za edukaciju sudija i tužilaca, nije dovoljno efikasna i nedostaje joj jednoobrazan pristup.<sup>54</sup>

---

51 Također je upitno da li je spomenuto Vijeće roditelja uopće ispunjavalo uslove iz ZPP-a za pojavljivanje kao umješač u ovom predmetu, jer se čini da nije imalo pravni subjektivitet, a samim tim ni pravnu sposobnost. Osim toga, sudovi nisu obrazložili zašto je Vijeće roditelja imalo zakonski interes da brani Kanton od optužbi za diskriminaciju.

52 Vidi: javni izvještaj Misije OSCE-a u BiH, iz decembra 2018. godine: "Dvije škole pod jednim krovom" - Najvidljiviji primjer diskriminacije u obrazovanju u Bosni i Hercegovini.

53 Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH: zakonski okvir, politike djelovanja i prakse 2012.–2016. i Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH: zakonski okvir, politike djelovanja i prakse 2016.–2018. (Analitika, BiH).

54 Obuke u oblasti borbe protiv diskriminacije prvenstveno provodi međunarodna zajednica u BiH, u čemu prednjači Misija OSCE-a u BiH.

Kako bi se dodatno povećao kvalitet obuka, potrebno je poduzeti nekoliko koraka. Uz usmjeravanje od strane VSTV-a, CEST-ovi bi trebali provesti procjenu potreba za obukom za sudije u BiH. U ovoj procjeni trebaju se uzeti u obzir različite potrebe i novoimenovanih i iskusnijih sudija, te je potrebno izraditi posebne programe za obje kategorije. Programi trebaju kombinirati teoretska predavanja i praktičnu analizu predmeta iz utvrđene prakse sudova u BiH i ESLJP-a. Edukacija o diskriminaciji treba biti uvrštena i na univerzitetima u BiH kao zaseban modul, ili u okviru širih studija o zakonskim/ljudskim pravima.<sup>55</sup>

### Zaključna zapažanja

Deset godina nakon usvajanja, sudovi u BiH primjenjuju ZZD u nastojanju suzbijanja diskriminacije u brojnim područjima života, a naročito u oblasti rada i zapošljavanja. To pokazuje da prava na rad i zapošljavanje predstavljaju pitanje od izuzetne važnosti među širom populacijom. Zbog toga se lica izložena diskriminatornom postupanju u ovom sektoru relativno često odlučuju da pokrenu sudski postupak za zaštitu od diskriminacije. To također ukazuje na potrebu za jačanjem uloge sindikata i pružatelja besplatne pravne pomoći u sindikatima.

Međutim, evidentno je i da se ZZD i dalje nedovoljno koristi za ostvarivanje njegove primarne svrhe – borbe protiv sistemskih, najozbiljnijih oblika diskriminacije i diskriminacije pojedinaca i ugroženih grupa. Iako izvještaji međunarodnih i domaćih organizacija za zaštitu ljudskih prava pokazuju da su pripadnici određenih grupa naročito izloženi diskriminaciji (žene, Romi, lica s invaliditetom), čini se da su ove grupe najmanje prisutne u predmetima koji se pokreću u skladu sa ZZD-om. Razlog je, po svojoj prilici, u činjenici da su ove grupe žrtve ne samo diskriminacije, nego i drugih kršenja ljudskih prava koja se odnose na diskriminaciju, poput društvene isključenosti i nedovoljnog obrazovanja. Predmeti diskriminacije koji završe pred sudovima predstavljaju samo mali procent ukupnog broja slučajeva diskriminacije u bosanskohercegovačkom društvu.

Usprkos činjenici da se ZZD-om eksplicitno propisuje hitnost u rješavanju postupaka koji se odnose na diskriminaciju, oni u pravilu ne traju kraće u odnosu na prosječno trajanje redovnih parničnih postupaka u BiH. Predugo trajanje takvih postupaka je problematično iz perspektive očuvanja prava žrtava diskriminacije, uključujući pravo na pravni lijek u razumnom roku. Kao što je navedeno u tekstu, dugotrajni postupci povećavaju i troškove, što dodatno obeshrabruje potencijalne tužitelje.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Misija je već podržala edukaciju o diskriminaciji na univerzitetima u BiH kroz nekoliko predavanja, takmičenja kroz simulacije suđenja i rasprave o diskriminaciji. Ove aktivnosti bit će nastavljene i povećavane u budućnosti.

<sup>56</sup> Treba napomenuti da su odgovori OCD-a u BiH na upitnik Misije potvrdili ove probleme u provedbi ZZD-a. Teme, koje su se redovno pojavljivale kao problematične, odnosile su se na nerazumijevanje i neadekvatnu primjenu tereta dokazivanja u pravosuđu, predugo trajanje sudskih postupaka i nedovoljnu educiranost pravnih stručnjaka o antidiskriminacijskim standardima.

Primjena obrnutog tereta dokazivanja i dalje predstavlja najveći izazov za sudije u BiH. Ovaj institut se često pogrešno primjenjuje, a čini se da u pravosuđu ne postoji zajedničko razumijevanje zahtjeva za prebacivanje tereta dokazivanja. Slična situacija javlja se i u pogledu uloge umješača u predmetima diskriminacije. Zbog toga se preporučuje razvijanje jedinstvenog pristupa ovim pitanjima u pravosuđu BiH. Naprimjer, to bi se moglo uraditi putem panela za diskusiju o usklađivanju sudskih praksi, organiziranih pod pokroviteljstvom VSTV-a.

U tom smislu, također je potrebno nastaviti s obukama svih aktera koji učestvuju u predmetima diskriminacije, uključujući sudije, advokate i pružatelje besplatne pravne pomoći. Posebna pažnja treba se obratiti na udruženja i organizacije koje bi u budućnosti mogle pokretati kolektivne tužbe na osnovu ZZD-a, s ciljem rješavanja strateški odabranih sistemskih problema na koje nailaze društvene grupe koje su najčešće izložene diskriminaciji. Ove aktivnosti naročito su važne ako se imaju na umu najnoviji mehanizmi ZZD-a, koji još nisu pronašli odgovarajuću primjenu u sudskim postupcima (naprimjer, teret dokazivanja, kolektivne tužbe, umješači, situaciono testiranje i korištenje statističkih podataka).

---

## POGLAVLJE IV

# INSTITUCIJA OMBUDSMENA/ OMBUDSMANA ZA LJUDSKA PRAVA BIH

---

### Uvod

Nakon izmjena i dopuna Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH iz 2006. godine, uspostavljena je jedinstvena Institucija ombudsmena BiH objedinjavanjem dvije entitetske i jedne državne institucije ombudsmena. Jedinstvena Institucija ombudsmena BiH sada ima široke ovlasti u poređenju sa sličnim institucijama u regiji, jer je "uspostavljena u cilju promoviranja dobre uprave i vladavine prava, zaštite prava i sloboda fizičkih i pravnih osoba... koja će, s tim u vezi, nadgledati aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine, njenih entiteta i Brčko distrikta BiH."<sup>57</sup>

U praksi, Institucija ombudsmena BiH ima dvojaku ulogu, koja uključuje odgovaranja na individualne žalbe i bavljenje kršenjima ljudskih prava u društvu. Individualne žalbe izjavljaju fizička i pravna lica, a Institucija ombudsmena BiH također može pokretati istrage i po službenoj dužnosti. Institucija ombudsmena BiH radi na žalbama koje se odnose na slabo funkcioniranje javnih institucija i različite povrede prava koja počinje organi vlasti na različitim nivoima uprave u čitavoj državi. U ovim predmetima, Institucija ombudsmena BiH izdaje pojedinačne i/ili opće preporuke i priprema tematske/godišnje izvještaje. Institucija ombudsmena BiH također ima status "A" od Pododbora za akreditaciju nacionalnih institucija za ljudska prava.<sup>58</sup> Ovaj status predstavlja potpunu usklađenost s Pariškim principima<sup>59</sup> i Instituciji daje pravo da učestvuje i obraća se tijelima za praćenje provedbe ugovora o ljudskim pravima i drugim organima UN-a, a najviše Vijeću za ljudska prava UN-a.

---

57 Član 1, stav 1 Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH.

58 Institucija ombudsmena je reakreditirana sa statusom "A", u februaru 2018. godine, na Generalnoj skupštini Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI).

59 Zakonodavni ili ustavni osnov; Široke ovlasti za promoviranje i zaštitu ljudskih prava; Nezavisnost od vlade i drugih aktera; Pluralizam, između ostalog i preko članstva, osoblja i/ili efikasne saradnje; Transparentno imenovanje, razrješenje od dužnosti i sigurnost mandata za članove; Adekvatni resursi, ljudski i finansijski; Adekvatne istražne ovlasti; Saradnja s domaćim i međunarodnim akterima, uključujući civilno društvo i odgovornost, naročito putem godišnjeg izvještavanja.

Pored niza uloga koje je Institucija ombudsmena BiH preuzela u skladu sa Zakonom o ombudsmenu za ljudska prava BiH, ona ima i specijalne nadležnosti koje proizlaze iz drugih zakonskih propisa. Jedan takav primjer, koji je ujedno i najrelevantniji za ovaj izvještaj, odnosi se na centralnu ulogu Institucije ombudsmena BiH u zaštiti od diskriminacije. ZZZD-om se utvrđuju ove nadležnosti, kao i osnov za osnivanje specijalnog odjela u okviru Institucije, koji isključivo razmatra slučajeve diskriminacije pravnih ili fizičkih osoba u bilo kojem području života. ZZZD također omogućava Instituciji ombudsmena BiH da pokreće sudske postupke ili se pojavi kao umještač, kao i da se preporuke Institucije ombudsmena BiH izričito priznaju kao dokazi u antidiskriminacijskim postupcima.

Prema ZZZD-u, Institucija ombudsmena BiH ima širok spektar nadležnosti, od podizanja nivoa svijesti, situacionog testiranja, izdavanja preporuka koje se mogu koristiti u sudskim postupcima, provedbe istraživanja u oblasti diskriminacije, izrade godišnjih i tematskih izvještaja, pokretanja postupaka medijacije, unapređenja javnih politika djelovanja za borbu protiv diskriminacije i, što je najvažnije, razmatranja žalbi lica koja tvrde da su izložene diskriminaciji i preuzimanje aktivne uloge u postupcima koji se bave potencijalnim žrtvama diskriminacije. U tom smislu, zakonska nadležnost Institucije ombudsmena BiH u zaštiti od diskriminacije u velikoj mjeri prati međunarodne standarde. Međutim, kao što će biti predstavljeno u ovom izvještaju, većina nadležnosti utvrđenih u ZZZD-u se, u najboljem slučaju, nedovoljno koristi, dok se neke ne koriste uopće.

Iako se glavni oblik antidiskriminacijskog djelovanja Institucije ombudsmena BiH odnosi na izdavanje preporuka u pojedinačnim slučajevima diskriminacije,<sup>60</sup> godišnji i specijalni izvještaji o pojavama diskriminacije koje Institucija ombudsmena BiH priprema također predstavljaju važan aspekt antidiskriminacijskog djelovanja Institucije ombudsmena BiH. U posebnom poglavlju ovog izvještaja će se više govoriti o obimu izvještavanja Institucije ombudsmena BiH, uključujući glavne izazove sa kojima se Institucija ombudsmena BiH suočava u svojim procesima izvještavanja. Izvještavanje relevantnih institucija u BiH o temama koje se odnose na diskriminaciju, uključujući Instituciju ombudsmena BiH i MLJPI, i dalje predstavlja slabu kariku u suzbijanju i zabrani diskriminacije u državi. Uz podršku Misije, Institucija ombudsmena BiH je, tokom 2018. godine, pripremila priopćenja i izvještaje iz sjene prema međunarodnim ugovornim tijelima, uključujući UN Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije i UN Komitet za eliminaciju diskriminacije žena.<sup>61</sup>

---

60 Institucija ombudsmena BiH je, uz podršku Misije, izradila i objavila Priručnik za postupanje u predmetima diskriminacije [http://ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen\\_doc2016101419280006eng.pdf](http://ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2016101419280006eng.pdf).

61 Misija je organizirala obuku o izvještavanju prema ugovornim tijelima UN-a, koja je služila kao priprema za izradu izvještaja.

Trenutno, 62 zaposlenih u Instituciji ombudsmena BiH radi u nekoliko tematskih odjela, na finansijskim i općim poslovima, u Kabinetu, i u tri regionalna ureda i jednom terenskom uredu. Tematski odjeli obuhvataju:

- Prava djece;
- Prava lica s invaliditetom;
- Prava nacionalnih, vjerskih i drugih manjina;
- Ekonomska, socijalna i kulturna prava;
- Politička i građanska prava;
- Eliminaciju svih oblika diskriminacije;
- Prava pritvorenika/zatvorenika; i
- Odjel za praćenje ljudskih prava u oblasti pravosuđa (nedavno osnovani).

Sjedište Institucije je u Banjoj Luci, regionalni uredi djeluju u Sarajevu, Brčkom i Mostaru, a jedan terenski ured djeluje u Livnu. Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije formiran je u januaru 2009. godine, sa glavnim ciljem da se osigura usklađen i standardiziran pristup ostvarivanju i zaštiti prava građana širom BiH i poduzmu efektivne mjere na sprečavanju svih oblika diskriminacije.

Međutim, iako je Institucija ombudsmena BiH zakonski definirana kao centralna institucija za zabranu diskriminacije i posjeduje poseban Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije, same zakonske odredbe i njena postojeća struktura nisu dovoljne za efikasan rad na suzbijanju diskriminacije. Instituciji ombudsmena BiH su potrebni dodatni ljudski resursi, efektivnija organizacijska struktura i bolja interna raspodjela posla. Osim toga, šira javnost i potencijalni podnosioci žalbi trebaju se bolje informirati o mandatu Institucije<sup>62</sup> i pomoći koju ona može pružiti. Uloga Institucije ombudsmena BiH u situacionom testiranju treba biti jasnija, a što je još važnije, pravosuđe treba razmotriti preporuke Institucije tokom sudskih postupaka u predmetima diskriminacije.

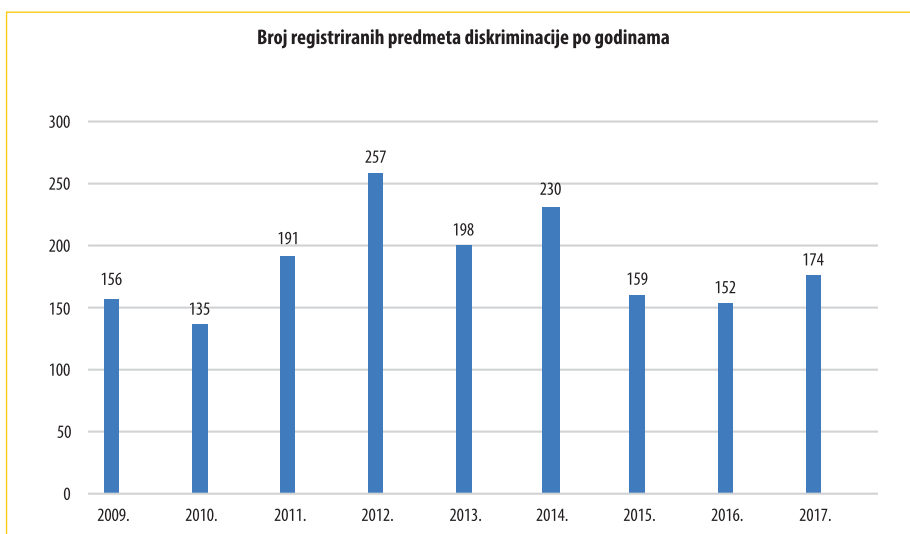
---

<sup>62</sup> Prema podacima koje prikuplja Institucija ombudsmena BiH, od određenih grupa i iz nekih mjesta/kantona zaprima se mali broj žalbi. Što se tiče žalbi na diskriminaciju, Institucija nije zaprimila nijednu žalbu na diskriminaciju iz Bijeljine, Doboja i Bihaća, što pokazuje da ljudi nisu upoznati sa mandatom Institucije ili procesom izjavljivanja žalbi.

## Statistički podaci i analiza predmeta diskriminacije

U ovom odjeljku se daje uvid u statističke podatke o slučajevima diskriminacije koje prikuplja Institucija ombudsmena BiH. Razmatra se broj takvih slučajeva iz 2017. godine i ranije, te relevantna područja života, neprovođenje preporuka, regionalna rasprostranjenost slučajeva diskriminacije i spol lica koja podnose žalbe.

Na osnovu raspoloživih podataka, 2017. godine je Institucija ombudsmena BiH registrirala ukupno 174 slučaja diskriminacije, što predstavlja povećanje od 17% u odnosu na 2016. godinu. U nastavku teksta dat je grafikon koji pokazuje trend u podnošenju pojedinačnih žalbi zbog diskriminacije u periodu od 2009. do 2017. godine.



Ovi podaci ukazuju na nekoliko pozitivnih trendova. Ne samo da je došlo do značajnog povećanja broja žalbi u vezi s diskriminacijom koje su podnesene Instituciji ombudsmena BiH 2012. i 2014. godine, nego su, prema navodima Institucije, ove žalbe u proteklim godinama sadržavale bolja obrazloženja. Također, podnositelji žalbi se sve više obraćaju Instituciji ombudsmena BiH putem posrednika, a njihove preporuke sve više se koriste kao dokazi u sudskim postupcima.<sup>63</sup> Međutim, od ukupnog broja žalbi koje je zaprimila Institucija ombudsmena BiH, samo 5,7% odnosilo se na diskriminaciju.<sup>64</sup>

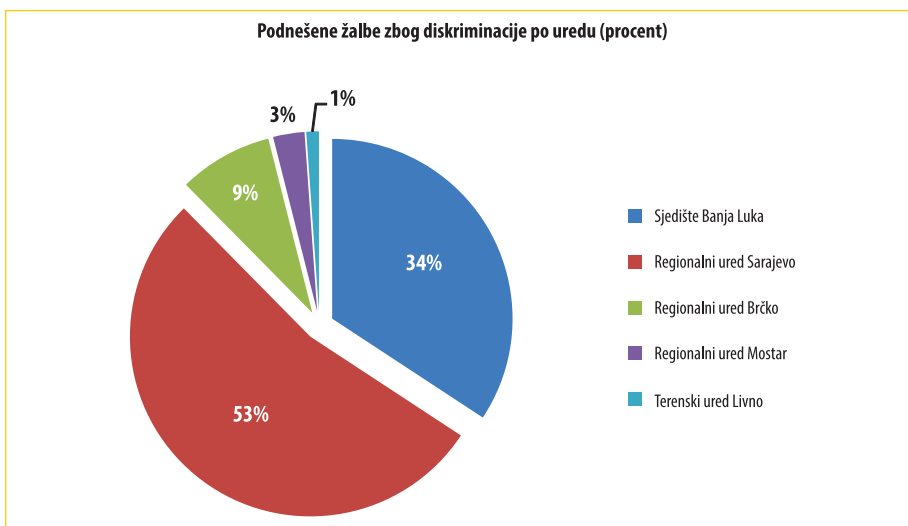
63 Prema izvještaju Bosne i Hercegovine o provedbi Međunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, dostupno na: [http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen\\_doc2018072014053046eng.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2018072014053046eng.pdf).

64 Najveći broj slučajeva odnosi se na sudove (trajanje postupaka), administraciju, pristup informacijama, policiju, itd. Za detaljniji pregled, pogledajte Godišnji izvještaj Institucije ombudsmena BiH za 2017. godinu, dostupan na: [https://ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen\\_doc2018030810344228eng.pdf](https://ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2018030810344228eng.pdf).

Pored broja žalbi koje su podnesene 2017. godine, a s obzirom na kompleksnost predmeta diskriminacije, Institucija ombudsmena BiH je također morala razmatrati i 141 žalbu zbog diskriminacije, zaostalu iz proteklih godina. Problem sa zaostalim predmetima prisutan je i u drugim odjelima, i nije karakterističan samo za Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije.

Ukupan broj podnešenih žalbi i provedenih preporuka u slučajevima diskriminacije ostao je mali i u 2017. godini. Od 315 zaprimljenih i prenesenih slučajeva diskriminacije u 2017. godini, izdato je 28 preporuka. Od navedenih 28 izdatih preporuka, provedeno je šest.

Najveći broj registriranih slučajeva diskriminacije zabilježen je u Regionalnom uredu u Sarajevu, a potom u Sjedištu u Banjoj Luci. Inicijativa Misije da se održe uredovni dani u područjima u kojima Institucija ombudsmena BiH nije službeno prisutna, odnosno u Bijeljini, Doboju i Bihaću, nije, tokom 2017. godine, rezultirala nijednom žalbom. Pored toga, u regionalnim uredima se zaprima relativno mali broj žalbi, izuzev Sarajeva. Znajući realno stanje u čitavoj BiH, Misija zaključuje da je uzrok za to kombinacija nedovoljno razvijene svijesti o pojmu diskriminacije u ovim zajednicama, kao i o zakonskim i drugim sredstvima koja potencijalni podnositelji žalbi mogu iskoristiti kako bi se zaštitili od diskriminacije, i niskog nivoa povjerenja u javne institucije.

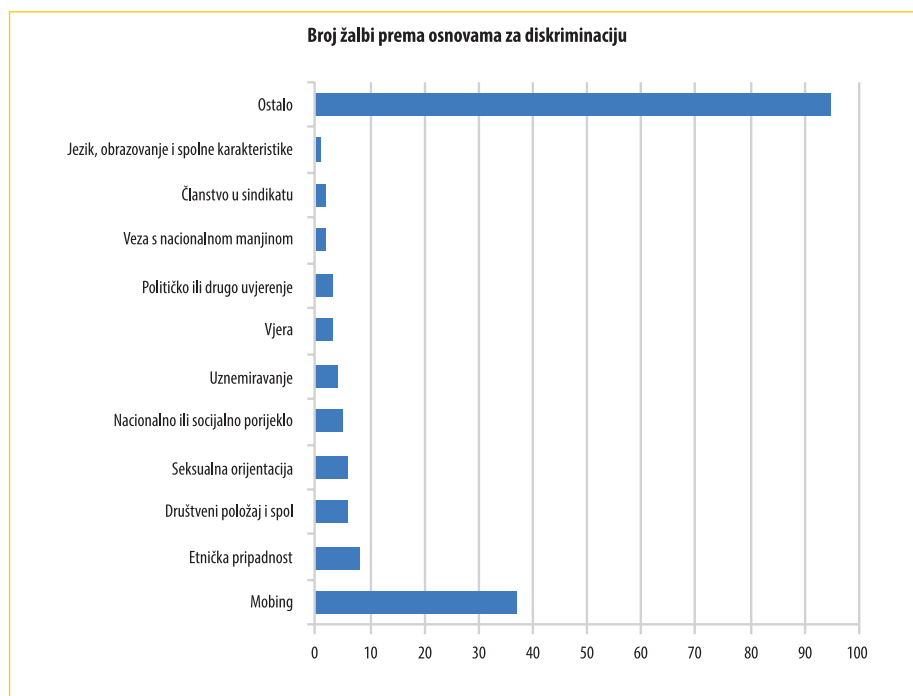


Od 174 slučaja diskriminacije, koji su podneseni 2017. godine, najveći broj (95) su registrirani pod "diskriminacija - ostalo", što znači da područja života u kojima je došlo do diskriminacije nisu identificirana, niti dokumentirana. Misija je utvrdila postojanje sličnog trenda u sudskim predmetima diskriminacije, gdje se u 45% odluka ne navode tačni osnovi. Iako se izostanak adekvatnog identificiranja područja života u sudskim predmetima djelimično može pripisati ograničenjima sudske baze podataka (CMS), baza podataka Institucije ombudsmena BiH omogućava unose o područjima života u skladu s

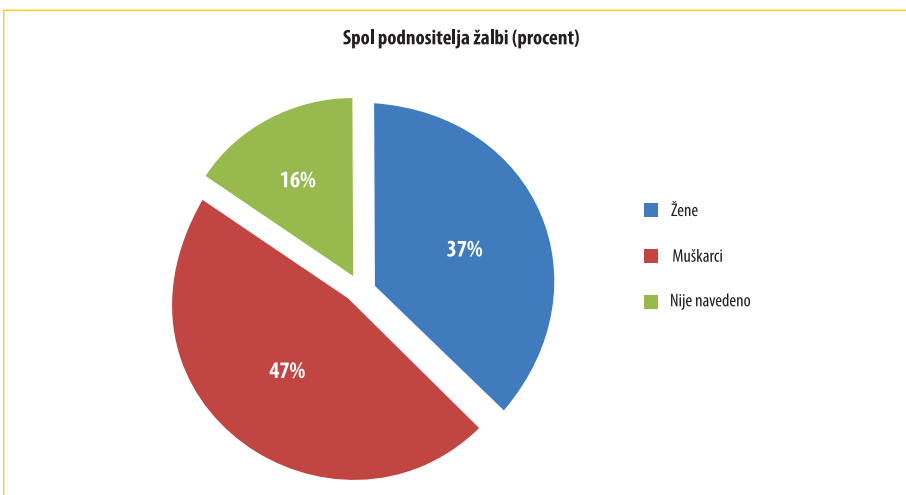


izmjenama i dopunama ZZD-a. Dakle, ni sami podnositelji žalbi, ali ni osoblje Institucije ombudsmena BiH, nisu utvrdili područja života u kojima je došlo do diskriminacije prilikom unošenja slučajeva u bazu podataka. Iako se teško može očekivati od laika koji podnosi žalbu da ispravno utvrdi područje života u kojem je došlo do diskriminacije, pravnici u Instituciji ombudsmena BiH, koji evidentiraju predmet kao diskriminaciju, trebali bi biti u stanju da adekvatno unesu takve podatke. Ipak, u skoro polovini slučajeva evidentiranih u ovoj instituciji, nije utvrđeno područje života u kojem je došlo do diskriminacije. Evidentno je da pravnici Institucije ombudsmena BiH moraju na strukturiran način evidentirati ove informacije kada zavode predmete u bazu podataka. Odgovarajući podaci od ključne su važnosti za usmjeravanje i podržavanje donošenja politika djelovanja, analizu zakonskih propisa i zagovaranje.

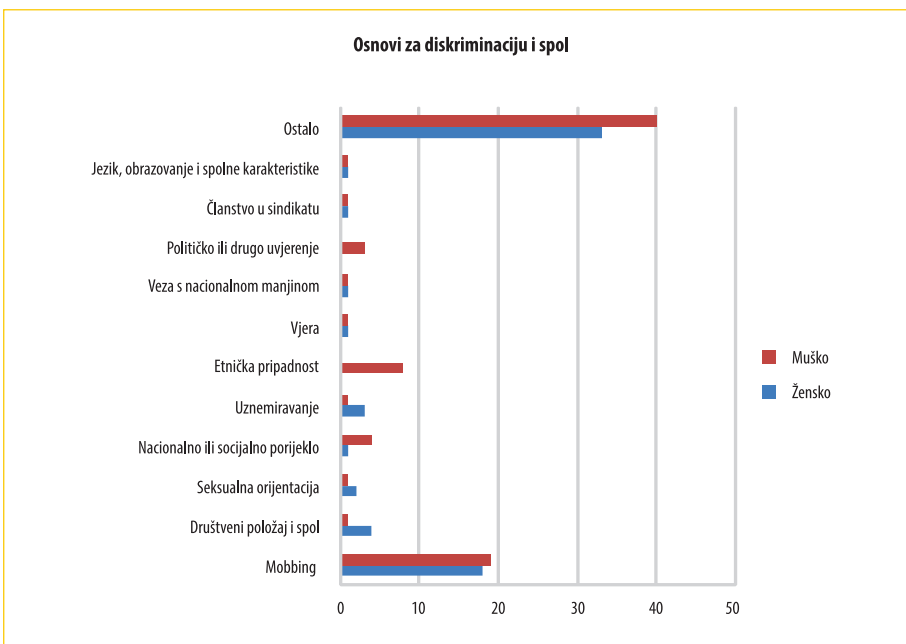
Od predmeta u kojima jesu utvrđena područja života u kojima je došlo do diskriminacije, većina se odnosi na mobing, kao poseban vid diskriminacije na radnom mjestu, nakon čega slijede žalbe zbog diskriminacije po osnovu etničkog porijekla, seksualnog izražavanja ili seksualne orijentacije, nacionalnog ili društvenog porijekla, društvenog statusa i spola, vjeroispovijesti, jezika, pripadnosti nacionalnoj manjini, političkih ili drugih mišljenja, te po osnovu imovinskog statusa i obrazovanja. U protekle dvije godine, Institucija ombudsmena BiH je zabilježila trend smanjenja broja žalbi po osnovu etničkog porijekla, dok je povećan broj žalbi zbog mobinga.



Pohvalno je to što Institucija ombudsmena BiH razvrstava podatke prema spolu podnosioca žalbi. Prema njihovim podacima za 2017. godinu, 47% žalbi su podnijeli muškarci, a 37% žene. U preostalim slučajevima, podnosioci žalbi su tražili da ostanu anonimni, a tu je i određeni broj kolektivnih žalbi, gdje evidentiranje spola nije primjenjivo. Misija preporučuje Instituciji ombudsmena BiH da dodatno razradi podatke prema spolu podnosioca u svom godišnjem izvještaju.



U nastavku teksta dat je grafikon u kojem su prikazani osnovi za diskriminaciju u žalbama koje su podnosioci izjavili zbog diskriminacije.



Podaci pokazuju da su se i podnositelji žalbi najčešće obraćali Instituciji ombudsmena BiH zbog mobinga. Podnositeljice žalbi su zastupljenije u žalbama po osnovu uznemiravanja, društvenog statusa i spola, te seksualne orijentacije, ali nisu izjavile nijednu žalbu po osnovu etničkog porijekla ili političkih ili drugih uvjerenja. Daljnja analiza ovih podataka i dopunsko istraživanje mogli bi biti veoma korisni u dokazivanju postojanja strukturalnih problema koji na različite načine pogađaju oba spola. Takva analiza treba predstavljati važan dio godišnjeg izvještaja Institucije ombudsmena BiH.

### **Kapaciteti Institucije ombudsmena BiH za borbu protiv diskriminacije**

Kako bi napravila pregled relevantnih kapaciteta Institucije ombudsmena BiH za razmatranje žalbi zbog diskriminacije i opći rad na suzbijanju diskriminacije, Misija je analizirala ljudske i finansijske resurse, provedbu i objavljivanje preporuka, sistem za upravljanje predmetima, godišnje i specijalne izvještaje, promotivne aktivnosti i regionalnu saradnju Institucije ombudsmena BiH.

### **Ljudski i finansijski resursi**

Institucija ombudsmena BiH nije na predviđenom nivou kadrovske popunjenosti. Inicijalni akt o sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta predviđa 93 zaposlenika (uključujući troje ombudsmena), ali Institucija ombudsmena BiH trenutno ima 62 zaposlena. Od navedenih 62 zaposlenika, 30 su pravnici koji rade na predmetima, dok ostatak čini administrativno osoblje. Ovaj omjer je neproporcionalan, što očigledno utječe na efikasnost Institucije u izvršavanju njene ključne uloge – rada na pojedinačnim žalbama. Što je još važnije, Zakon je Instituciji ombudsmena BiH dodijelio dodatne uloge kao što su ZZD i Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara BiH i drugim imenovanjima BiH, ali joj nije odobreno odgovarajuće povećanje budžeta kako bi efikasno preuzela ove uloge.

Kroz rad na pojedinačnim žalbama ili istragama po službenoj dužnosti, Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije nastoji pokazati važnost potpune provedbe standarda o zabrani diskriminacije sadržanih u međunarodnim konvencijama i domaćem zakonodavstvu, kao i važnost usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima ljudskih prava. Putem preporuka i drugih odluka, relevantne institucije i službe se upozoravaju na faktore koji ometaju jednak tretman svih građana BiH i dobivaju preporuke za odgovarajuće mjere s ciljem zaštite prava tih građana.

U ovom Odjelu su predviđena četiri radna mjesta (šef Odjela, dva stručna savjetnika i jedan stručni saradnik). Trenutno u Odjelu radi troje zaposlenih, dok je pozicija stručnog saradnika i dalje nepopunjena. Ovo očigledno nije jedini odjel Institucije ombudsmena BiH koji ima nedovoljan broj osoblja; još najmanje dva odjela imaju isti broj zaposlenih i znatno veći broj žalbi za razmatranje.

Iako su predmeti diskriminacije često složeni i jedna žalba može sadržavati više osnova diskriminacije, u izvještaju UN-a je navedeno,<sup>65</sup> a potom potvrđeno u drugim izvještajima, da pravnici koji rade u navedenom Odjelu redovno preuzimaju predmete iz drugih odjela. To je opća praksa Institucije, gdje, iako je pravilo da se predmeti dodjele pravicima iz odjela u kojem taj predmet tematski spada, dopunsko pravilo je da i ostali pravnici rade na predmetima koji pripadaju drugim odjelima. Zbog toga, kako sada stvari stoje, postojanje različitih odjela je čista formalnost i ono ne osigurava da pravnici u Odjelu za eliminaciju svih oblika diskriminacije rade samo na slučajevima diskriminacije. U istom izvještaju UN-a<sup>66</sup> navodi se kako je "šef jednog od odjela naveo da rad na predmetima koji tematski spadaju u domen ovog odjela čini oko 40% ukupnog broja predmeta koje razmatra sagovornik." Ovakva situacija zahtijeva od pravnika da budu upućeni i posjeduju znanja o mnogim različitim oblastima zakona i ljudskih prava, kako bi mogli razmatrati žalbe izjavljene po različitim osnovama. Problem rada osoblja na žalbama koje ne spadaju u njihov odjel uzrokovan je različitim faktorima. Jedan od njih je odredba člana 1. stav 4. Zakona o ombudsmenu za ljudska prava, koja propisuje osnivanje tri odjela (Odjela za prava djece, Odjela za prava osoba s invaliditetom i Odjela za prava nacionalnih, vjerskih i drugih manjina). Ako ne bude izmijenjen ovaj Zakon, navedena tri odjela moraju postojati, a Institucija ombudsmena BiH bi to morala uzeti u obzir u slučaju mijenjanja svoje organizacijske strukture.

S pozitivne strane, Institucija ombudsmena BiH je, u septembru 2018. godine, angažirala dodatnih sedam pravnika na osnovu prvog povećanja budžeta od 2010. godine. Ovim povećanjem broja osoblja trebala bi se smanjiti opterećenost postojećih zaposlenika, kao i broj zaostalih neriješenih žalbi. Međutim, povećan broj pravnika neće imati pozitivan učinak ako struktura Institucije ostane ista, kao i podjela odjela i način dodjeljivanja predmeta. Također, dodjeljivanje predmeta i obima posla od strane samih ombudsmena ometa efikasnost i treba se delegirati. Misija zbog toga preporučuje da Institucija izvrši dijagnostičku organizacijsku analizu, u okviru koje će biti razmotrene i strukture i procesi.

Kako se navodi u izvještaju Vijeća Evrope,<sup>67</sup> Institucija ombudsmena BiH nije provela procjenu potreba za obukom i stručnim usavršavanjem svojih zaposlenika, a naročito pravnika, iako je to dio njihove Strategije za period 2016. – 2021. godine.<sup>68</sup> Obuke i stručno usavršavanje nude se na *ad hoc* osnovi. Ovaj pristup bi se trebao promijeniti, a Institucija bi trebala kritički procijeniti potrebe zaposlenika i ponuditi obuku na osnovu usvojenog programa za usavršavanje osoblja.

---

65 Ujedinjene nacije, Analiza položaja, nezavisnosti i funkcioniranja Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH, Sarajevo, maj 2015. godine.

66 Ujedinjene nacije, Analiza položaja, nezavisnosti i funkcioniranja Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH, Sarajevo, maj 2015. godine.

67 Dostupno na: <https://rm.coe.int/assessment-of-the-efficiency-of-the-institution-of-ombudsman/16808f13be>.

68 Dostupno na: [https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen\\_doc2016041509303547eng.pdf](https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2016041509303547eng.pdf).

## Provedba i objavljivanje preporuka

Neprovedene preporuke i nedostatak kapaciteta za praćenje aktivnosti nakon izdavanja preporuka i dalje predstavljaju ključne izazove za Instituciju ombudsmena BiH. Općenito, odgovorne strane provedu samo trećinu od ukupnog broja izdatih preporuka koje se odnose na njih. Čini se da sistem praćenja provedbe preporuka uglavnom završi tako što Institucija ombudsmena BiH zatraži povratne informacije od odgovorne strane o statusu provedbe. Ako odgovorna strana ne odgovori, ili ako preporuka ne bude provedena, ne poduzimaju se nikakve daljnje mjere. U situacijama kada više žalbi bude podneseno protiv određene institucije, Institucija ombudsmena BiH organizira sastanke sa tom institucijom i prati aktivnosti povodom zaprimljenih žalbi. Međutim, prema informacijama dobivenim od pravnika iz Institucije ombudsmena BiH, to se uglavnom radi u fazi istrage, a rijetko nakon izdavanja preporuka ili u slučajevima kada preporuke ne budu provedene. Zakonski propisana mogućnost da ova institucija pokrene prekršajni postupak zbog neprovedbe preporuka ne koristi se u potpunosti, a od 2013. godine pokrenuta su tek dva prekršajna postupka u slučajevima diskriminacije.<sup>69</sup>

Institucija ombudsmena BiH nema uveden sistem za praćenje o tome da li se njene preporuke u slučajevima diskriminacije koriste u sudskim postupcima, te u kojoj mjeri se proširila ova praksa. Jedan od načina za pribavljanje ove informacije je da podnositelji žalbe obavijeste Instituciju ombudsmena BiH da se oslanjaju na njihovu preporuku kao dokaz u sudskom postupku. Iz nekoliko razloga, mala je vjerovatnoća da će podnositelji žalbe obavijestiti Instituciju o koracima koje namjeravaju poduzeti nakon izdavanja preporuke.

S druge strane, sudovi nisu obavezni obavijestiti Instituciju ombudsmena BiH da se njena preporuka koristi kao dokaz tokom sudskog postupka. Takvom praksom bi se osiguralo strukturirano dostavljanje podataka, uz informacije koje su već unesene u CMS. Misija preporučuje da VSTV uvede ovu praksu.

Konačno, značajan broj okončanih predmeta u kojima je Institucija ombudsmena BiH izdala preporuke nije javno dostupan putem internet stranice ove institucije. Iako postoje predmeti u kojima je Institucija ombudsmena BiH obavezna zaštititi lične podatke podnositelja žalbe, veliki broj predmeta u kojima takva obaveza ne postoji i dalje se ne objavljuje. Čini se da su na njihovoj internet stranici objavljena samo dva predmeta diskriminacije, koji su razmatrani 2017. godine. Čak i u slučajevima koji uključuju zaštićene lične podatke, preporuke i kasniji odgovori odgovorne strane mogli bi se objavljivati u redigiranoj formi, kao što to prakticiraju druge nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava.

---

69 Tokom stručne konferencije održane u Sarajevu, u februaru 2018. godine, o ulozi nacionalnih mehanizama zaštite ljudskih prava u upravnim i sudskim postupcima, NVO-i su pozvali Instituciju ombudsmena da preuzme istaknutiju i proaktivniju ulogu kod izdavanja preporuka i učešća u postupcima, jer nevladine organizacije ovu Instituciju vide kao svog prirodnog partnera u zaštiti ljudskih prava. Oni smatraju da prisustvo ombudsmena u predmetima ohrabruje potencijalne žrtve diskriminacije.

Objavljivanjem preporuka i kasnijih odgovora odgovorne strane povećalo bi se povjerenje javnosti u Instituciju ombudsmena BiH, kao i njena transparentnost, drugim akterima bi se omogućilo da vide na koji način ova institucija razmatra žalbe zbog diskriminacije, te bi se stavili na raspolaganje podaci za istraživanje diskriminacije u BiH. Osim toga, trenutno jedini način da se utvrdi koje objavljene žalbe se odnose na diskriminaciju je da se pročitaju sve objavljene preporuke. Zbog toga preporučujemo da Institucija ombudsmena BiH razmisli o promjeni sistema određivanja naziva za objavljene preporuke, kako bi svaka zainteresirana osoba na jednostavan način mogla pronaći preporuke koje želi da konsultira već po njihovom nazivu.

### Upravljanje predmetima i protok informacija

Institucija ombudsmena BiH koristi *online* sistem za upravljanje podnesenim žalbama i pohranjivanje odgovarajućih spisa za svaku žalbu koju obradi – Orka Workflow Informacijski Sistem (OWIS). Međutim, ovaj sistem se ne koristi za dodjelu predmeta pravnicima. To ručno rade ombudsmeni, a informacije o dodijeljenim predmetima zapisuju se u štampanom dokumentu. Kad predmet bude dodijeljen, dokumenti koji se odnose na taj predmet pohranjuju se u OWIS, i dalje prate kroz sistem.

U procesu dodjele predmeta javlja se nekoliko problema koji bi mogli poremetiti efektivan rad na razmatranju žalbi. Prvo, ombudsmeni sami moraju raspoređivati predmete, umjesto da se oni raspoređuju automatski. Također, Institucija nikad nije izvršila procjenu prosječnog broja radnih sati koji se potroše na obradu predmeta iz različitih odjela da bi utvrdila da li su neki od tih predmeta složenijih od drugih, zbog čega zahtijevaju više vremena. Takva procjena bi omogućila efikasniju raspodjelu predmeta među pravnicima, pa bi posao bio ravnomjernije raspoređen.

OWIS također ne omogućava pravnicima da pretražuju podatke i dokumente po temi, organizaciji ili osnovima diskriminacije. Iako ovaj sistem ombudsmenima omogućava pristup svakoj žalbi koja je razmatrana ili je u postupku razmatranja, pravnici mogu pristupiti samo predmetnim spisima na kojima rade ili su ranije radili, ali ne i drugim predmetnim spisima. Iako to pomaže u zaštiti privatnosti podnositelja žalbi, pravnicima se na taj način otežava praćenje praksi drugih kolega ili konsultiranje ranijih nalaza i preporuka u njihovom radu. Na taj način se na ombudsmene stavlja teret standardizacije i usklađivanja. Pozitivno je da je *online* sistem ažuriran, kako bi se uzele u obzir izmjene i dopune ZZD-a, i u potpunosti je usklađen s njima.

## Izveštaji

Na osnovu nekoliko faktora, Institucija ombudsmena BiH odlučuje o izdavanju specijalnih izvještaja, od kojih se neki bave diskriminacijom ili slučajevima nejednakog postupanja.

Jedan od tih faktora je broj primljenih žalbi građana, naročito ako žalbe upućuju na ponavljajući trend, a ne na izolirane incidente. Institucija također može biti pozvana od Parlamentarne skupštine BiH da pristupi izradi specijalnog izvještaja na temu koja se smatra akutnom u datom kontekstu i trenutku. U izvještajima se mogu preporučiti izmjene i dopune zakonodavstva i politika ili uvođenje sankcija ili drugih mehanizama izvršenja.

Misija primjećuje da neki specijalni izvještaji nude nejasne i općenite preporuke, kojima nedostaje konkretnost koja je potrebna za efektivno zagovaranje. Naprimjer, u nekim izvještajima poziva se na poduzimanje "svih relevantnih mjera", ali se ne precizira koja institucija bi trebala raditi na kojim zadacima, pa čak ni koje su to zapravo "relevantne mjere". Međutim, u drugim izvještajima, kao što je Izvještaj o stanju prava osoba s mentalnim i intelektualnim teškoćama, iz 2018. godine, navode se detaljne preporuke namijenjene nizu relevantnih aktera.

Na sličan način kao i kod preporuka koje se odnose na pojedinačne žalbe, Institucija ombudsmena BiH nema jasnu strategiju ili osoblje koje bi pratilo provedbu preporuka iz specijalnih izvještaja, ili osiguralo da relevantni organi vlasti usvoje zaključke i zahtjeve koje je iznijela Institucija ombudsmena BiH. Značajan izuzetak je Specijalni izvještaj Institucije ombudsmena o položaju Roma u BiH iz 2013. godine, nakon kojeg je uslijedio Izvještaj o provedbi preporuka Institucije ombudsmena BiH, objavljen 2014. godine.<sup>70</sup> Međutim, to nije redovna praksa i čini se da ne postoji sistem kojim bi se osigurala provedba preporuka iz specijalnih izvještaja. Institucija ombudsmena BiH još uvijek nije potpuno istražila opcije, kao što su posebni sastanci s relevantnim organima vlasti na tu temu, ili kontinuirane aktivnosti prema medijima i zagovaranje u vezi s kršenjima utvrđenim u izvještajima.

Pored problema sa neprovedbom preporuka iz specijalnih izvještaja, ovi izvještaji se izrađuju na nedosljedan način. Izvještaji ne prate isti format, fokus, metodologiju rada, dubinu preporuka, niti kvalitet. U odnosu na nepostojanje programa za usavršavanje osoblja, važno je napomenuti da nisu svi pravnici Institucije ombudsmena BiH jednako vješti u pisanju izvještaja uz primjenu različitih metodologija, dok mnogi moraju raditi na tim izvještajima, a već imaju problem sa zaostalim neriješenim predmetima. Usprkos činjenici da ovi izvještaji predstavljaju važne zagovaračke alate u borbi protiv diskriminacije, oni bi bili efektivniji ako bi održavali dosljedan kvalitet analize podataka i dubinu preporuka, uz utvrđene ciljne popratne aktivnosti.

---

70 Oba izvještaja su pripremljena u okviru ODIHR-ovog projekta *Najbolje prakse za integraciju Roma*, uz podršku Misije OSCE-a u BiH.

ZZD-om je predviđena i izrada godišnjih izvještaja o pojavama diskriminacije u BiH, koje je Institucija ombudsmena BiH izdala 2011., 2012., 2013. i 2014. godine. Ova institucija je, 2015. godine, napustila praksu izdavanja godišnjih izvještaja o diskriminaciji, a podaci o diskriminaciji su postali sastavni dio Godišnjeg izvještaja.

Ipak, u godišnjem izvještaju o radu Institucije ombudsmena BiH zanemaruju se važni aspekti koji se tiču pojava diskriminacije u današnjoj BiH. Godišnjem izvještaju nedostaju i značajni podaci o pojedinačnim žalbama i preporukama, kao i o pokazateljima diskriminacije i mogao bi biti i pregledniji. Ne sadrži podatke o spolu podnositelja žalbe, niti analizu na osnovu podataka ove institucije razvrstanih prema spolu. Osim toga, Institucija ombudsmena BiH se ne bavi malim brojem žalbi zbog diskriminacije podnesenih regionalnim uredima ili putem uredovnih dana, niti tumači koji bi mogli biti razlozi i moguća rješenja za taj problem. Što je najvažnije, ne diskutira o pojavama diskriminacije u BiH, bez obzira na to da li su takve pojave bile predmet izjavljenih žalbi. Dakle, u godišnjem izvještaju se ne nude značajni podaci o diskriminaciji u BiH, niti on služi kao način da se javnost upozori ili da se relevantni organi vlasti utvrde kao odgovorni za postojanje diskriminacijskih praksi.

Kao što je spomenuto u prethodnom dijelu teksta, Institucija ombudsmena BiH je podnijela dva izvještaja o diskriminaciji tijelima UN-a, tokom 2018. godine. Ovi izvještaji, koji su upućeni CERD-u i CEDAW-u, slijede identične metodologije djelovanja, nudeći podatke koji potječu iz žalbi podnositelja, kao i analizu općih pojava diskriminacije i praksi u BiH. Čini se da postoji dobra ravnoteža između podataka iz žalbi i informacija koje potječu iz drugih izvora. Međutim, postoje razlike između ova dva izvještaja, jer izvještaj za CEDAW sadrži preporuke za organe vlasti, što je izostavljeno u izvještaju upućenom CERD-u.

## Promotivne aktivnosti

Uvodnom odredbom Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, Institucija ombudsmena BiH je definirana kao "nezavisna institucija, uspostavljena u cilju promoviranja dobre uprave i vladavine prava...", čime se Instituciji daje prilika da provodi određene promotivne aktivnosti. Izmjenama i dopunama Zakona koje su predložene 2018. godine, ali još nisu usvojene, propisana je eksplicitnija uloga ombudsmena u promociji i prevenciji. Međutim, čak i ako ove izmjene i dopune ne budu usvojene, aktuelni tekst Zakona ostavlja prostora Instituciji ombudsmena BiH da igra aktivnu ulogu u promoviranju ljudskih prava. Pored toga, ZZD-om se ovoj instituciji daju ovlasti da "radi na promociji ovog Zakona, informira javnost, podiže nivo svijesti, provodi kampanje i na druge načine aktivno promovira borbu protiv diskriminacije u svrhu njene prevencije."<sup>71</sup>

Međutim, Institucija ombudsmena BiH ne vrši svoju promotivnu ulogu u praksi, naročito u odnosu na diskriminaciju, u skladu s odredbama ZZD-a. Prema izvještaju Vijeća

---

71 Član 7.(1) ZZD-a.



Evrope,<sup>72</sup> Institucija ne koristi aktivnosti na podizanju nivoa svijesti javnosti, s ciljem edukacije građana o principima i najboljim praksama borbe protiv diskriminacije i nije uspostavila posebnu poziciju za ove svrhe u okviru svog Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije, ili pak nekog drugog odjela.

Bolje promoviranje nalaza Institucije ombudsmena BiH i pojma diskriminacije, uključujući njene pojavne oblike i područja života u kojima se pojavljuje, može pomoći u ostvarivanju nekoliko važnih ciljeva, među kojim je i povećan broj žalbi zbog diskriminacije upućenih ovoj instituciji. Bolje ciljana i lokalizirana kampanja za podizanje nivoa svijesti o mandatu Institucije ombudsmena BiH može dovesti do povećanja broja žalbi u vezi s diskriminacijom iz mjesta u kojima je ranije izjavljen vrlo mali broj takvih žalbi. To bi doprinijelo i boljem obrazloženju i razradi žalbi. Promoviranjem rada i rezultata Institucije ombudsmena BiH dala bi se veća težina ovoj instituciji i povećalo povjerenje potencijalnih podnositelja žalbe u njen rad. Konačno, informiranje javnosti o pojavama diskriminacije, potkrijepljeno statističkim podacima i analizom, može poslužiti kao važan zagovarački alat za donositelje odluka i druge relevantne institucije. Zapravo, Vijeće Evrope<sup>73</sup> je zaključilo da zagovaranje i promoviranje često imaju veći učinak i utjecaj u praksi od rada na pojedinačnim žalbama.

Promotivna uloga Institucije ombudsmena BiH se, u određenoj mjeri, ostvaruje kroz organiziranje uredovnih dana. Tokom uredovnih dana, dvoje pravnika iz Institucije ombudsmena BiH putuju u mjesta gdje ova institucija nema svoj ured, primaju žalbe i na raspolaganju su da građanima daju savjete i upute. Uz podršku Misije, uredovni dani uvedeni su u šest mjesta: Glamoč, Drvar, Grahovo, Bihać, Doboju i Bijeljina.

S obzirom na to da Institucija ombudsmena BiH nema svoje prostorije u ovim mjestima, pravnici obično koriste općinske prostorije, u saradnji s lokalnom općinskom upravom. Učestalost uredovnih dana zavisi od samog mjesta, ali obično se organiziraju dva puta mjesečno. Institucija ombudsmena BiH je u međuvremenu preuzela vlasništvo nad uredovnim danima, dok prijevoz još uvijek osigurava Misija OSCE-a u BiH. Uredovni dani ne služe samo za evidentiranje pojedinačnih žalbi, nego i mogu pružiti informacije za izradu lokalnih strategija o zaštiti ljudskih prava za Instituciju ombudsmena BiH.

Misija OSCE-a u BiH je izvršila kratku internu analizu učinka uredovnih dana, organiziranih tokom 2017. godine u Bihaću, Doboju i Bijeljini, koja je pokazala da podnositelji žalbi doista koriste priliku da razgovaraju s osobljem Institucije ombudsmena BiH, a neki od njih to čine više puta putem različitih žalbi. Ishodi uredovnih dana su manje jasni, odnosno naknadni koraci koje poduzima Institucija ombudsmena BiH kao odgovor na svoju komunikaciju s građanima (naprimjer, pokretanje postupaka po žalbama, davanje preporuka, održavanje popratnih sastanaka s relevantnim akterima, itd.).

---

72 Dostupno na: <https://rm.coe.int/comparative-study-on-advocacy-capacities-of-the-ombudsperson/16808f13c0>.

73 Ibid.

Stoga je potreban bolje strukturiran i jednoobrazan način izvještavanja o uredovnim danima koji se organiziraju širom BiH, kako bi se pratio i procijenio njihov učinak. Takvi podaci bi mogli poslužiti i različitim akterima u izradi politika i strategija u mjestima u kojima su održani uredovni dani. Institucija bi mogla koristiti najave na radio i televizijskim stanicama u lokalnoj zajednici za promoviranje uredovnih dana, a potrebno je istražiti i intenzivnije korištenje društvenih medija za tu svrhu. Mogla bi se pojačati saradnja s postojećim organizacijama civilnog društva, koje upućuju predmete i korisnike u Instituciju ombudsmena tokom uredovnih dana. Pored toga, Institucija bi putem svojih lokalnih ureda mogla vršiti tromjesečne procjene potreba za uredovnim danima u određenim zajednicama i u skladu s tim praviti rasporede uredovnih dana.

### Regionalna saradnja

Još jedna važna inicijativa Institucije ombudsmena odnosi se na njeno učešće u mreži tijela za ravnopravnost iz jugoistočne Evrope, što je rezultat Izjave o saradnji, koja je formalizirana između institucija ombudsmena u regiji 2010. godine.<sup>74</sup> Institucije ombudsmena i tijela za ravnopravnost iz Republike Albanije, Republike Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Republike Sjeverne Makedonije, Republike Crne Gore i Republike Srbije su, u novembru 2016. godine, potpisale Izjavu o saradnji. Ova Izjava pruža mogućnost za regionalnu saradnju nacionalnih mehanizama za borbu protiv diskriminacije na promoviranju "principa ravnopravnosti, zabrane diskriminacije, ostvarivanja principa jednakih mogućnosti i tolerancije".<sup>75</sup> Mreža se fokusira na promoviranje vidljivosti tijela za borbu protiv diskriminacije, uz istovremeno jačanje njihovih kapaciteta, razmjenu iskustava i dobrih praksi i razvoj inovativnih principa u ovoj oblasti. Pored potpisivanja Izjave, 2016. godine, održana su još dva regionalna sastanka, i to u Zagrebu i Tirani. Institucija ombudsmena BiH aktivno je učestvovala u svim ovim skupovima.

### Uloga Institucije ombudsmena BiH u situacionom testiranju

Situaciono testiranje uvedeno je u zakonodavstvo BiH nakon donošenja izmjena i dopuna ZZD-a, 2016. godine. Zakonsko priznavanje situacionog testiranja u BiH predstavlja značajnu prednost, i nisu potrebni dodatni naponi da se (ponovno) osigura njegova zakonska valjanost i vjerodostojnost, što je u prošlosti predstavljalo veliku prepreku u drugim državama.<sup>76</sup> Organizacijama za zaštitu ljudskih prava često nedostaju činjenice i dokazi kako bi potkrijepile svoje navode u predmetima diskriminacije. Testiranje pomaže u utvrđivanju činjenica i prikupljanju dokaza i dokazivanju diskriminacije. Osim toga, testiranjem se subjektivni uvid pretvara u vidljive i mjerljive podatke, koji se također

74 Misija OSCE-a u BiH je, 2010. godine, podržala prvi sastanak institucija ombudsmena iz regije (Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska, Republika Sjeverna Makedonija, Republika Crna Gora, Republika Srbija i Republika Slovenija), koji je okončan formalnom Izjavom o saradnji koja je predstavljala osnovu za buduće širenje mreže.

75 Izjava o saradnji između tijela za ravnopravnost jugoistočne Evrope, potpisana je u Beogradu, 16. novembra 2016. godine.

76 Vidi: spomenute predmete *Akapulko* i *Krsmanovača*.

moгу koristiti za potkrepljivanje navoda o diskriminaciji, kao i u zagovaranju i javnim kampanjama.

Članom 15. stav 4. ZZD-a propisuje se da se osoba (ispitivač), koja se svjesno izložila diskriminacijskom postupanju s namjerom neposredne provjere primjene pravila o zabrani diskriminacije, može pojaviti kao svjedok ili tužitelj u sudskim postupcima. U ovom členu se utvrđuje i uloga Institucije ombudsmena BiH (stav 5), kao i prava i obaveze ispitivača (stavovi 5 i 7). Ispitivač je dužan obavijestiti Instituciju ombudsmena BiH o namjeravanoj radnji, tj. situacionom testiranju, osim ako okolnosti to ne dozvoljavaju (treba napomenuti da se ZZD-om ne propisuje okolnosti koje ispitivača oslobađaju ove obaveze).

Priručnik za praktičare<sup>77</sup> u kojem je dat opći pregled testiranja, uz poseban fokus na metodologiji rada i praktičnoj primjeni testiranja, objavljen je tokom 2016. godine. Međutim, usprkos njegovim očiglednim prednostima i datim smjernicama, nijedan slučaj korištenja situacionog testiranja nije se našao pred Institucijom ombudsmena BiH ili sudovima u BiH.

Među najrelevantnijim akterima je prisutan opći nedostatak lokaliziranog znanja o situacionom testiranju. Lokalizirano znanje se općenito razvija metodom pokušaja i pogrešaka.<sup>78</sup> Još jedna utvrđena slabost odnosi se na teško mobiliziranje ispitivača u BiH iz reda manjinskih grupa, koje su najčešće žrtve diskriminacije. Ove grupe možda nisu spremne da se izlažu pažnji pravnog sistema, ili da privlače negativnu pažnju moćnijih interesnih grupa ili ličnosti od autoriteta.

U skoro svim evropskim državama, OCD-i su imali ključnu ulogu u razvoju i primjeni situacionog testiranja, a znanja i vještine koji su razvijeni tokom takvog testiranja kasnije su preneseni u brojna druga evropska institucionalna okruženja. Međutim, s obzirom na nedostatak predmeta, može se zaključiti da OCD-i iz BiH ne posjeduju kapacitete, niti su spremni da sami vrše situaciono testiranje i prilagođavaju ga specifičnom kontekstu BiH. Iako je ZZD-om minimalistički propisana uloga Institucije ombudsmena BiH (pasivan (*hands-off*) pristup), iskustva drugih tijela za ravnopravnost u Evropi mogu se koristiti za izgradnju kapaciteta Institucije za promoviranje situacionog testiranja i pružanje odgovarajuće podrške OCD-ima.<sup>79</sup> U tom smislu, Misija OSCE-a u BiH navodi da, imajući u vidu njene ovlasti, Institucija ombudsmena BiH može igrati ključnu ulogu u promoviranju primjene situacionog testiranja u BiH, između ostalog i kroz partnerstva s OCD-ima. S obzirom na ograničen broj sudskih predmeta diskriminacije, testiranje može snažno doprinijeti razvoju sudske prakse u oblasti borbe protiv diskriminacije.

---

77 Situaciono testiranje diskriminacije – Priručnik za aktiviste/kinje, Asocijacija za demokratske inicijative, Sarajevo, 2016. godine.

78 To u praksi podrazumijeva sposobnost izrade solidnog plana testiranja, koji je prikladan za testiranje diskriminacije različitih grupa i pojedinaca u raznim područjima života, uz osiguravanje da "stvorena" situacija ima veliku sličnost sa testiranom realnošću.

79 U tom smislu, bilo bi mudro učiti iz praksi tijela za ravnopravnost iz istočne Evrope, imajući u vidu sličan tretman određenih manjinskih grupa, kao i modele saradnje između OCD-a i nezavisnih tijela. Zaštitnik prava građana (Češka Republika) trebao bi biti prvi izbor, s obzirom na činjenicu da je oko 90% sudske prakse u Češkoj Republici u oblasti borbe protiv diskriminacije zasnovano na dokazima pribavljenim putem situacionog testiranja.

## Saradnja između Institucije ombudsmena BiH i OCD-a u situacionom testiranju

Uz jače institucionalno ohrabrenje i adekvatnu podršku u pogledu znanja i resursa, OCD-i mogu situaciono testiranje učiniti nezamjenjivim alatom u borbi protiv diskriminacije. Kao akter sa najviše direktnih kontakata sa pripadnicima najdiskriminiranih društvenih grupa u BiH, OCD-i imaju jedinstven uvid u probleme sa kojima se suočavaju ove grupe i pojedinci. Organizacije civilnog društva najprije mogu razumjeti trendove koji se odnose na diskriminaciju u praksi, upoznati su s najčešćim diskriminirajućim situacijama i učestalošću diskriminacije u državi, te bi trebali biti u stanju da identificiraju tipične slučajeve diskriminacije koji su pogodni za testiranje i da ohrabre ispitivače iz relevantnih društvenih grupa.

U okviru ovih nastojanja, nakon jačanja vlastitih kapaciteta, Institucija ombudsmena BiH bi trebala preuzeti vodstvo u izradi metodologije rada i implementacijske strategije na osnovu informacija pribavljenih od OCD-a. To se može uraditi uz podršku Misije<sup>80</sup> i drugih nezavisnih eksperata u vidu obuka konkretno osmišljenih za pravnike Institucije ombudsmena BiH, a naročito one koji rade u Odjelu za eliminaciju diskriminacije, kao i dodatnih obuka za OCD-e da bi se utvrdile jake i slabe strane postojećeg pravnog okvira i osnažili njihovi kapaciteti za korištenje tog okvira. To bi trebalo da uključi obuke za jačanje kapaciteta za identificiranje slučajeva diskriminacije koji su pogodni za testiranje, na osnovu širokog razumijevanja metodoloških principa i metoda za proširivanje grupe kvalificiranih ispitivača u ciljanim društvenim grupama. Također, OCD-i mogu koristiti metodu pokušaja i pogrešaka u nekoliko simulacija testiranja, kako bi stekli praktično iskustvo. U tom procesu, OCD-i se mogu oslanjati na podršku Institucije ombudsmena BiH i/ili nezavisnih eksperata. Također, OCD-i se mogu odlučiti za organiziranje obuka za inspekcije zadužene za oblasti rada, tržišta (pristup robama i uslugama) i obrazovanja.

Može se zaključiti da je korištenje situacionog testiranja u BiH do sada bilo na zabrinjavajuće niskom nivou. Njegova uspješna i efektivna primjena mora biti rezultat saradnje i uzajamne podrške Institucije ombudsmena BiH i OCD-a. Od Institucije ombudsmena BiH se očekuje da preuzme vodeću ulogu u ovoj aktivnosti, te da razmotri saradnju s OCD-ima kao polaznu tačku.

## Zaključna zapažanja

Institucija ombudsmena BiH jedna je od najvažnijih institucija u BiH za zaštitu građana od diskriminacije. Ona ima ulogu u razmatranju pojedinačnih žalbi fizičkih i pravnih lica, kao i pokretanju istraga po službenoj dužnosti. Institucija ombudsmena BiH podnosi izvještaje o pojavama diskriminacije i koristi svoj godišnji izvještaj za isticanje trendova i statističkih podataka. Konačno, Institucija ombudsmena BiH ima aktivnu ulogu u regionalnoj saradnji između tijela za ravnopravnost iz jugoistočne Evrope. S obzirom na njen značaj, Institucija

---

<sup>80</sup> Misija je već organizirala dvije obuke na ovu temu za Instituciju ombudsmena BiH u 2017. i 2018. godini i ohrabрила je ovu instituciju da izradi interna pravila koja se odnose na njenu ulogu u situacionom testiranju.

ombudsmena BiH bi trebala dobiti punu podršku, nezavisnost od politike i neophodna sredstva za neometan rad. Preporučuje se da Parlamentarna skupština BiH zbog toga donese izmjene i dopune Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH i osigura dodatne korake ka postizanju finansijske nezavisnosti Institucije ombudsmena BiH. Uz donošenje navedenih izmjena i dopuna i novu ulogu Institucije ombudsmena BiH kao Nacionalnog preventivnog mehanizma, nadležnim organima se preporučuje i da odobre odgovarajuće povećanje budžeta Institucije ombudsmena BiH, jer su postojeći kapaciteti u ovoj instituciji nedovoljni.

Iako pravni okvir za zabranu diskriminacije prati međunarodne standarde i omogućava interveniranje Institucije ombudsmena BiH, mnogi aspekti borbe protiv diskriminacije mogli bi se unaprijediti. To uključuje izgradnju kapaciteta osoblja Institucije ombudsmena BiH, a naročito Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije. Prema trenutnoj organizacijskoj strukturi, Instituciji ombudsmena nedostaju potrebni kadrovi za efektivan rad na pojedinačnim žalbama i promotivnim aktivnostima u oblasti borbe protiv diskriminacije. Preporučuje se razmatranje organizacijske strukture i procesa. Također se preporučuje unapređenje komunikacije Institucije ombudsmena BiH s javnošću i zagovaranja kroz redovno ažuriranje internet stranice i objavljivanje odluka i preporuka u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka BiH.

Kao što je navedeno, preporučuje se unapređenje metodologije rada koja se koristi u izradi godišnjih izvještaja, a naročito u poglavljima koja se odnose na diskriminacijske prakse u bosanskohercegovačkom društvu. Iako je općenito pozitivno, izvještavanje prema međunarodnim tijelima za zaštitu ljudskih prava ostavlja prostor za manja unapređenja.

Nastojanja Institucije ombudsmena BiH da organizira uredovne dane širom države pomažu da se poveća dostupnost njenih pravnika u mjestima u kojima Institucija ombudsmena BiH nema službeni ured. Međutim, preporučuje se bolje organiziranje uredovnih dana i povećanje njihovog učinka putem praksi, kao što su tromjesečno planiranje i aktivnosti prema medijima.

Institucija ombudsmena BiH je preuzela ulogu u situacionom testiranju u skladu sa ZZD-om. Iako ovaj metod do sada nije dovoljno korišten, Misija vidi veliki potencijal u većoj ulozi Institucije ombudsmena BiH u promoviranju primjene situacionog testiranja. Preporučuje se da Institucija ombudsmena BiH postane najvažniji pokretač procesa testiranja kroz osiguravanje izgradnje kapaciteta OCD-a i pružanje metodoloških smjernica. Institucija ombudsmena BiH treba koristiti rezultate testiranja za izradu studija i istraživanja, a oni bi mogli imati važnu ulogu u izvještajima Institucije ombudsmena BiH i njenim širim zagovaračkim aktivnostima.

---

## POGLAVLJE V

# MINISTARSTVO ZA LJUDSKA PRAVA I IZBJEGLICE BiH

---

### Uvod

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (MLJPI) jedna je od najvažnijih institucija u BiH koje rade na zaštiti građana od diskriminacije. Zakonom o zabrani diskriminacije je ovom Ministarstvu dodijeljeno nekoliko važnih uloga koje, kada se izvršavaju, značajno doprinose ukupnom sistemu za suzbijanje diskriminacije u državi. Uloga MLJPI-a je specifična zato što se Ministarstvo, za razliku od Institucije ombudsmena BiH ili pravosuđa, ne bavi pojedinačnim slučajevima diskriminacije, nego se u potpunosti fokusira na opće nacionalne politike i trendove. Istovremeno, postoji i određeni nivo preklapanja između rada Ministarstva i aktivnosti drugih relevantnih institucija, naročito u pogledu prikupljanja podataka (Institucija ombudsmena BiH i pravosuđe) i godišnjeg izvještavanja (Institucija ombudsmena BiH). U tom smislu, najvažnije uloge MLJPI-a su:

- › Prikupljanje podataka o slučajevima diskriminacije;
- › Godišnje izvještavanje o pojavama diskriminacije u BiH;
- › Izrada strateških dokumenata i politika djelovanja za borbu protiv diskriminacije;
- › Opće praćenje provedbe ZZZ-a; i
- › Izvještavanje Parlamentarnoj skupštini BiH o provedbi ZZZ-a i općoj situaciji u vezi s diskriminacijom.

U ovom poglavlju dat je pregled rada MLJPI-a u spomenutim oblastima, kao i procjena odnosa i saradnje s drugim institucijama i nedostataka u izvršavanju mandata MLJPI-a, te preporuke za njegovo unapređenje.

## Prikupljanje podataka o slučajevima diskriminacije

Značaj temeljitog, pouzdanog i sistematičnog prikupljanja podataka o slučajevima diskriminacije ne može se dovoljno naglasiti. Takvim prikupljanjem podataka se organima vlasti i široj javnosti pružaju pouzdani statistički podaci za praćenje diskriminacije, utvrđivanje i uklanjanje sistemskih prepreka, bavljenje društvenim nedostacima i promoviranje jednakog pristupa pravima. Bez tih podataka, institucije nisu u stanju da adekvatno izrađuju zakone i politike djelovanja kojima se rješavaju problematična pitanja ljudskih prava. Upravo zato se u ZZD-u snažan naglasak stavlja na prikupljanje podataka o slučajevima diskriminacije. Bez obzira na to, prikupljanje podataka o slučajevima diskriminacije u BiH trenutno je daleko od zadovoljavajućeg zbog nedostatka institucionalnih kapaciteta, čestog preklapanja nadležnosti, nezadovoljavajuće saradnje između institucija i tehničkih ograničenja, poput neusklađenosti baza podataka.

Trenutno postoje tri baze podataka o slučajevima diskriminacije u BiH: pravosudna baza podataka (CMS – Sistem za automatsko upravljanje predmetima u sudovima<sup>81</sup>), baza podataka Institucije ombudsmena BiH (OWIS - Orka Workflow Informacioni Sistem) i baza podataka Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH.

Pravosudna baza podataka sadrži značajnu količinu podataka, jer su u njoj pohranjeni svi relevantni predmeti iz svih sudova u BiH. Ova baza podataka također predstavlja primarni izvor za izvještaje Misije OSCE-a u BiH o predmetima zaštite od diskriminacije. Međutim, kako je Misija već izvjestila,<sup>82</sup> ova baza ima nekoliko važnih nedostataka. Prvo, CMS ne nudi mogućnost unosa podataka prema osnovama diskriminacije u datom predmetu. Zbog toga je nemoguće zaključiti iz baze podataka da li se neki sudski predmet odnosi na diskriminaciju po osnovu spola, starosne dobi, etničkog porijekla, itd. Baza podataka omogućava unos područja života u kojem je došlo do diskriminacije, naprimjer, na tržištu rada, u sektoru zapošljavanja, sektoru obrazovanja, ili nekom drugom sektoru, ali CMS ne pruža podatke o tome da li je navodna diskriminacija bila direktna ili indirektna, ili o kojoj vrsti diskriminacije se radilo (mobing, uznemiravanje, seksualno uznemiravanje, viktimizacija, i drugo). Konačno, čitav jedan skup predmeta diskriminacije, u kojima se traži zaštita od diskriminacije u postojećim sudskim postupcima,<sup>83</sup> još nije evidentiran u CMS-u. Osim toga, mnogi predmeti, koji su označeni kao predmeti diskriminacije u CMS-u, zapravo se ne odnose na diskriminaciju, dok nekoliko predmeta diskriminacije, koji su identificirani tokom monitoringa koji provodi Misija, nisu propisno označeni u CMS-u kao takvi od strane nadležnih sudova.

Baza podataka Institucije ombudsmena BiH također sadrži veliki broj evidentiranih slučajeva. Za razliku od CMS-a, ova baza prepoznaje osnove diskriminacije, ali ne prepoznaje područje života u kojem je došlo do diskriminacije. Zbog toga je nemoguće odrediti

---

81 Važno je napomenuti da sudovi u BiH koriste CMS za pohranjivanje podataka o svim sudskim predmetima u BiH, a ne samo onima koji se odnose na diskriminaciju.

82 Vidi: relevantna poglavlja Analize odgovora pravosuđa na izazove diskriminacije u BiH.

83 Član 11 ZZD-a.

broj lica koja su se obratila Instituciji ombudsmena BiH sa žalbom zbog diskriminacije u zapošljavanju, obrazovanju, javnom životu, itd.

Zakonom o zabrani diskriminacije je predviđeno da baza podataka MLJPI-a bude centralna baza svih slučajeva diskriminacije u BiH. Prema članu 8 Zakona, "nadležne institucije u BiH dužne su voditi redovnu evidenciju svih slučajeva prijavljene diskriminacije, a prikupljene podatke obavezno dostavljati Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine." Također, prema istom članu, stav 4. "ustanovit će se posebne evidencije u zakonodavnim, izvršnim i sudskim organima radi evidencije slučajeva diskriminacije utvrđene u krivičnim, parničnim, vanparničnim i izvršnim postupcima."

U skladu s ovim ovlaštenjem, i uz podršku Misije OSCE-a u BiH, MLJPI je izradio Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini.<sup>84</sup> Ovaj Pravilnik je solidna osnova za razvoj centralne baze podataka, ali ga je potrebno ažurirati kako bi se uzele u obzir izmjene i dopune ZZZ-a iz 2016. godine. Na osnovu ovog Pravilnika, u toku 2018. godine MLJPI je izradio softversko rješenje za bazu podataka u formi centralnog servera i web-baziranog korisničkog sučelja.

Ova baza podataka Ministarstva je teoretski najsveobuhvatnija, zato što sadrži sve potrebne unose koje predviđa ZZZ, uključujući osnove za diskriminaciju, područja života u kojima je došlo do diskriminacije, oblike diskriminacije (direktna ili indirektna), itd. Međutim, najveći izazov sa kojim se ova baza trenutno suočava odnosi se na pohranjivanje predmeta koje Ministarstvu dostavljaju druge institucije, jer MLJPI nema vlastite predmete i ne radi na pojedinačnim predmetima, za razliku od sudova ili Institucije ombudsmena. BiH Kako bi osigurao neometano dostavljanje podataka, MLJPI je zatražio od relevantnih institucija (u skladu sa članom 8 ZZZ-a) da imenuju osobu koja će Ministarstvu dostavljati podatke o predmetima diskriminacije.

Uzajamna neusklađenost ove tri baze podataka i dalje predstavlja problem koji je potrebno riješiti. Kako bazama podataka koje vode sudovi i Institucija ombudsmena BiH nedostaju važne kategorije, kao što je ranije objašnjeno, njihovim objedinjavanjem u jedinstvenu bazu podataka koju vodi MLJPI sigurno bi se proizveli nepouzdana i iskrivljeni statistički podaci. Osim toga, uvođenje podataka iz nekoliko izvora moglo bi dovesti do dupliranja predmeta, odnosno višestrukog unosa jednog te istog predmeta. Naprimjer, to bi se moglo desiti ako bi osoba pokrenula upravni postupak pred organom uprave, izjavila žalbu Instituciji ombudsmena BiH i pokrenula parnicu pred sudom, i ako bi svaki od ovih predmeta zasebno bio unesen u centralnu bazu podataka.

Jedno od mogućih rješenja za ovaj problem bilo bi da se unaprijede protokoli za razmjenu različitih baza podataka, kako bi one bile usklađene sa centralnom bazom podataka koju vodi MLJPI i kako bi se podaci mogli jednostavno unositi, te da se utvrde procedure za otkrivanje duplih unosa, imajući u vidu neophodnu zaštitu ličnih podataka. Institucija ombudsmena BiH je pokrenula pitanja zaštite podataka, i nije bila spremna da

---

84 „Službeni glasnik BiH”, broj: 27/13.



Ministarstvu dostavi sve podatke o podnositeljima žalbi. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH i Institucija ombudsmena BiH su razgovarali o prevazilaženju ovog pitanja putem šifriranja podataka Institucije ombudsmena BiH.

### Godišnji izvještaji MLJPI-a o pojavama diskriminacije u BiH

Prema članu 8 ZZD-a, MLJPI je dužan najmanje jednom godišnje izvještavati, posredstvom Vijeća ministara BiH, Parlamentarnu skupštinu BiH o pojavama diskriminacije. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH je također dužno prema potrebi sačinjavati i posebne izvještaje koji sadrže prijedlog mjera za sprečavanje i suzbijanje pojava diskriminacije. Međutim, od usvajanja ZZD-a, do 2015. godine, MLJPI je sačinio i dostavio samo jedan izvještaj o pojavama diskriminacije s Akcionim planom. Vijeće ministara BiH je razmatralo i usvojilo izvještaj na sjednici, 26. aprila 2016. godine, i uputilo ga u Parlamentarnu skupštinu BiH, koja je usvojila izvještaj 2. avgusta 2016. godine u Zastupničkom domu BiH, i 31. avgusta 2018. godine u Domu naroda BiH.

Nepostojanje funkcionalne baze podataka utvrđeno je kao prepreka u izvještavanju Ministarstva o diskriminaciji u BiH. Izvještaj se uglavnom oslanja na podatke iz godišnjih izvještaja Institucije ombudsmena BiH, kao i na podatke koje prikupljaju relevantne institucije i međunarodna ugovorna tijela. Jasno je da je MLJPI analizirao ove podatke kroz uredsko istraživanje. Izvještaj MLJPI-a sadrži Akcioni plan sa 32 predložene mjere, iako sve one nisu fokusirane na eliminaciju diskriminacije i, umjesto toga, daju nejasne prijedloge za izradu dodatnih strategija, akcionih planova i programa, i fokusiraju se na pitanja, kao što su: napadi na novinare, povrat imovine povratnicima, pružanje podrške različitim udruženjima, itd. Osim toga, nejasno je ko je zadužen za provedbu tih mjera.

Tri godine nakon usvajanja ovog prvog izvještaja, MLJPI upravo završava proces izrade drugog izvještaja, uz namjeru da provjeri da li su prethodno predložene mjere provedene, kao i da predloži nove. Zbog manjka ljudskih potencijala, Misija je pružila značajnu podršku Ministarstvu u izradi ovog izvještaja, između ostalog putem vlastite ekspertize, angažiranjem vanjskih eksperata i omogućavanjem konsultativnih sastanaka s OCD-ima, u junu 2018. godine. Ovaj izvještaj pokriva period 2016 – 2018. godine i zadržava istu strukturu kao i prvi izvještaj MLJPI-a.

Ministarstvo se suočilo sa nekoliko izazova u izradi drugog izvještaja. Jedan od njih odnosi se na činjenicu da baza podataka o predmetima diskriminacije još uvijek nije potpuno funkcionalna. Pored toga, međusobni odnos po pitanju izvještavanja i nivo saradnje na pitanjima diskriminacije i izvještavanja o diskriminaciji između Institucije ombudsmena BiH i MLJPI-a nisu jasni, iako su obje institucije dužne sačinjavati i podnositi izvještaje na ovu temu. Kao što je prethodno objašnjeno, Institucija ombudsmena BiH je prestala izdavati godišnje izvještaje o diskriminaciji, a MLJPI je nailazio na teškoće u njihovoj izradi, naročito na godišnjoj osnovi. Čini se da nema mnogo saradnje i koordinacije aktivnosti između ove dvije institucije kada se radi o godišnjem izvještavanju o pojavama diskriminacije. Povećanje nivoa saradnje bilo bi izuzetno korisno za obje institucije.

## Izrada strateških dokumenata i politika djelovanja za borbu protiv diskriminacije

U skladu sa ZZZ-om, MLJPI je također zadužen za izradu strateških dokumenata i politika djelovanja za borbu protiv diskriminacije. Na osnovu ove ovlasti, MLJPI je pokušao izraditi nacionalni program za suzbijanje diskriminacije u BiH. Izrada takvog dokumenta zahtijeva koordinaciju između različitih nivoa vlasti i relevantnih agencija i aktera, kako bi sačinili potrebnu javnu politiku djelovanja za borbu protiv diskriminacije i zaštitu ljudskih prava u BiH.

Iako je važeći normativni okvir o diskriminaciji u BiH sveobuhvatan<sup>85</sup> i usklađen s relevantnim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima, institucionalna praksa često daje drugačiju sliku, što je istaknuto u izvještajima međunarodnih i domaćih tijela/institucija za zaštitu ljudskih prava.<sup>86</sup> Zbog toga se čini, kako navodi jedan autor, da u BiH “deklarativne ustavne i zakonodavne garancije nisu podržane efikasnim mehanizmom izvršenja.”<sup>87</sup> Nažalost, ovo nije neuobičajena perspektiva. Dobro napisan zakon, kao što je ZZZ, i ugrađivanje međunarodnih standarda ljudskih prava u ustavni i zakonski okvir, čine samo jedan dio efektivnog antidiskriminacijskog okvira. Naravno, ovi mehanizmi mogu se koristiti prilikom pokretanja postupaka pred sudovima, Institucijom ombudsmena BiH i/ili međunarodnim sudovima. Međutim, oni su zapravo reaktivni, a ne proaktivni mehanizmi.<sup>88</sup> Jedinstveni nacionalni program, koji uključuje više različitih aktera i sve nivoe vlasti, zbog toga predstavlja neophodan korak u jačanju antidiskriminacijske politike i politike ljudskih prava u BiH. Izrada takvog programa spada u odgovornost MLJPI-a.

Funkcionalan sistem zaštite od diskriminacije i efektivni antidiskriminacijski mehanizmi mogu nastati isključivo kao rezultat koordiniranog pristupa različitih aktera sa različitih nivoa vlasti. Naprimjer, Republika Hrvatska, Republika Srbija i Republika Sjeverna Makedonija, donijele su politike djelovanja kojima se osigurava koordiniran pristup vlada u ukupnom radu ovih država na suzbijanju diskriminacije. Takvi sistemski pristupi provedbi antidiskriminacijskog zakonodavstva omogućavaju dodatnu izgradnju kapaciteta u pravosuđu i Instituciji ombudsmena, uspostavu adekvatne baze podataka za praćenje trendova diskriminacije, itd.

---

85 Ustav Bosne i Hercegovine, Ustav Republike Srpske, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Ustav Brčko distrikta BiH sadrže odredbu o zabrani diskriminacije. Također, Bosna i Hercegovina je usvajanjem ZZZ-a priznala da diskriminacija predstavlja društveni problem, te je eksplicitno priznala postojanje različitih zaštićenih kategorija, kao što su seksualne i nacionalne manjine, seksualna orijentacija, rodni identitet i spolne karakteristike, što u mnogim društvima još uvijek nije slučaj.

86 Naprimjer, u izvještaju o Stanju ljudskih prava u svijetu 2017./2018., Amnesty International je utvrdio da “Društvena isključenost i diskriminacija – naročito Roma; lezbijki, gejeva, biseksualaca, transseksualaca i interseksualaca (LGBTI); i osoba s invaliditetom – i dalje su raširene, usprkos usvajanju progresivnog Zakona o zabrani diskriminacije 2016. godine”, dok se u Svjetskom izvještaju Human Rights Watcha iz 2018. navodi: “U oblasti ljudskih prava bilo je malo vidljivog napretka tokom 2017. godine. Organi vlasti opet nisu uspjeli zaustaviti strukturnu i političku diskriminaciju Jevreja, Roma i drugih manjina.”

87 Vesna Pirija “Kako do adekvatne strategije za prevenciju i borbu protiv diskriminacije?: Moguće lekcije za Bosnu i Hercegovinu”, Analitika, Sarajevo, 2017. godine.

88 Iako se ZZZ-om jasno propisuje proaktivna uloga, naročito za Instituciju ombudsmena BiH i MLJPI, ta se uloga često zanemaruje i nedovoljno koristi, kao što je detaljnije objašnjeno u ovom izvještaju, a sama bi, u svakom slučaju, bila nedovoljna.

Ovaj koordinirani pristup može se ostvariti samo kroz usklađene javne politike djelovanja, definirane programskim dokumentom u kojem su utvrđeni problemi, područja odgovornosti, potrebne mjere i rokovi za njihovu provedbu. Proces donošenja takvog dokumenta skoro je jednako važan kao i rezultati koji se njime žele postići. Kako bi program bio adekvatno proveden, svi akteri koji su uključeni u njegovu konačnu provedbu, trebaju biti uključeni i u njegovu izradu i proces konsultacija. Ključni akteri u ovom procesu su:

- Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH - prati provedbu ZZD-a;
- Relevantni organi sa svih nivoa vlasti u BiH (državni, entitetski, Brčko distrikt BiH i kantoni);<sup>89</sup>
- Institucija ombudsmena BiH – kao centralna institucija za zaštitu od diskriminacije;
- Sudovi u BiH – kao pružatelji zaštite putem parničnih postupaka i upravnih sporova;
- Agencija za ravnopravnost spolova BiH – kao institucija koja prati provedbu Zakona o ravnopravnosti spolova BiH;
- Pružatelji pravne pomoći (i besplatna pravna pomoć i drugi pravni stručnjaci) – kao akteri koji omogućavaju pristup pravdi;
- Organizacije civilnog društva – kao učesnici u aktivnostima na sprečavanju diskriminacije;
- Sindikati – kao pokretači postupaka u predmetima koji se odnose na diskriminaciju u oblasti rada.

Svi navedeni akteri ključni su za postizanje antidiskriminacijskih zaštitnih ciljeva ZZD-a, zbog čega je njihov koordiniran angažman na izradi nacionalne antidiskriminacijske politike prijeko potreban. S obzirom na činjenicu da se svaki akter suočava sa vlastitim jedinstvenim izazovima u radu na suzbijanju diskriminacije, bit će potrebno nastaviti analizirati postojeće izazove i definirati načine za unapređenje kapaciteta svih utvrđenih aktera. Pored ovih ključnih aktera, potrebno je osigurati i da druga nadležna administrativna tijela igraju aktivnu ulogu, a naročito da usklade relevantno zakonodavstvo sa ZZD-om i utvrde prioritete u ovoj oblasti.

Šira javnost trebala bi imati mogućnosti da se uključi i informira o ovom procesu putem javnih konsultacija, javnih rasprava, dostupnih materijala na internetu, sa mogućnošću slanja komentara, itd.

U nastavku teksta govori se o pozitivnim koracima koji su već napravljeni u ovom procesu, preprekama koje su se pojavile i mogućim daljnjim aktivnostima.

---

89 Posebno ministarstva pravde na državnom/entitetskom i nivou Brčko distrikta BiH, socijalne službe, rad i obrazovanje.

### *Međunarodne obaveze BiH u oblasti zaštite od diskriminacije*

U izvještajima o napretku (sada se nazivaju izvještaji o državi) za Bosnu i Hercegovinu, za period 2014. – 2018. godine, Evropska komisija je pozvala BiH da izradi javnu politiku djelovanja u oblasti zaštite ljudskih prava. U navedenim izvještajima o napretku, Evropska komisija navodi da je strateški, pravni, institucionalni okvir, te okvir politika djelovanja za praćenje stanja ljudskih prava potrebno značajno unaprijediti. Nedostaci u sistemu zaštite ljudskih prava vidljivi su u neujednačenoj primjeni antidiskriminacijskih odredbi i nepostojanju cjelodržavnog programskog dokumenta o suzbijanju diskriminacije. U izvještaju za Bosnu i Hercegovinu za 2018. godinu, izričito se navodi da u predstojećoj godini Bosna i Hercegovina treba:

“Donijeti cjelodržavnu strategiju za ljudska prava i poduzeti dodatne mjere za borbu protiv svih oblika diskriminacije, usvajanjem programa za suzbijanje diskriminacije i unapređenjem provedbe antidiskriminacijskih mjera propisanih zakonom.”

Pored toga, u posljednjem izvještaju o BiH, iz februara 2017. godine, Komisija protiv rasizma i diskriminacije, koja djeluje pri Vijeću Evrope (ECRI), detaljno je analizirala pitanja diskriminacije u državi i preporučila nadležnim organima da poduzmu nekoliko mjera u pravcu suzbijanja i zaštite od diskriminacije.<sup>90</sup>

Sve što je navedeno u prethodnom dijelu teksta ukazuje na potrebu da BiH sačini programski dokument, kojim bi bili definirani konkretni koraci za ispunjavanje međunarodnih obaveza i provedbu relevantnog domaćeg zakonodavstva u oblasti borbe protiv diskriminacije. Takav programski dokument omogućio bi organima vlasti BiH da učine sve što je u njihovoj moći i u okvirima njihovih ustavnih nadležnosti,<sup>91</sup> kako bi osigurali djelotvornu zaštitu od diskriminacije u BiH.

### *Dosadašnje aktivnosti*

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH je, 2016. godine, pokrenulo proces izrade strateškog dokumenta za suzbijanje diskriminacije, ali on još uvijek nije dovršen. Razlozi za nepostojanje takvog dokumenta mogu se svesti na nedostatak političke volje i internih kapaciteta u MLJPI-u.

U planu rada za 2016. godinu, MLJPI je predvidio izradu Strategije za sprečavanje i borbu protiv diskriminacije.

90 Vidi: Izvještaj ECRI-a o Bosni i Hercegovini (peti ciklus monitoringa), objavljen 28. februara 2018.

91 Većina konkretnih područja života, u kojima bi bile potrebne intervencije u okviru Programa za suzbijanje diskriminacije, kao što su rad i zapošljavanje, obrazovanje, socijalna zaštita, itd., spadaju u ustavne nadležnosti entiteta, kantona i Brčko distrikta BiH. Zbog toga je neophodno uključiti sve relevantne nivoe vlasti u proces izrade Programa, jer će oni na kraju biti odgovorni za njegovu provedbu.

Zajednička komisija za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (ZKLJP) nekoliko puta je raspravljala o potrebi za usvajanjem strateškog dokumenta za suzbijanje diskriminacije u BiH, i u više navrata izrazila neupitnu podršku usvajanju takvog dokumenta.<sup>92</sup>

Na osnovu tog plana rada, MLJPI je pozvao predstavnike institucija sa državnog, entitetskog nivoa i nivoa Brčko distrikta BiH, Instituciju ombudsmena BiH i OCD-e da imenuju članove u Radnu grupu za izradu strategije. Svi navedeni akteri predložili su svoje predstavnike za Radnu grupu, izuzev Vlade RS, koja je obavijestila MLJPI da neće prihvatiti donošenje takve strategije u BiH.<sup>93</sup>

U okolnostima protivljenja RS-a, Vijeće ministara BiH je zadužilo MLJPI, 21. septembra 2017. godine, da izradi "Srednjoročni program za suzbijanje diskriminacije za period 2017 – 2022. godine" (Program). Program se prvenstveno trebao bazirati na preporukama međunarodnih ugovornih tijela i ZZD-u, a provedba mjera bila bi podijeljena prema ustavnim nadležnostima, tj. prvenstveno između entiteta. MLJPI je predviđao bolje šanse za političko prihvatanje Programa, s obzirom na to da se zasnivao na međunarodnim ugovorima i da bi većinu aktivnosti trebali provesti organi entiteta/Distrikta.<sup>94</sup>

Međutim, kada je MLJPI pozvao relevantne entitetske organe da imenuju učesnike tematskih panela koji će razgovarati o nacrtu Programa i postupku njegovog usvajanja, Vlada RS je opet odbacila ovu inicijativu, u julu 2018. godine. Proces je od tada efektivno zaustavljen.<sup>95</sup>

Nažalost, ZKLJP nije proveo nikakve popratne aktivnosti nakon što je uputio ponovljene pozive na usvajanje strateškog dokumenta. Čini se da je ovo odraz općenite nedjelotvornosti Parlamentarne skupštine BiH, čije su zakonodavne aktivnosti tokom mandata 2014 - 2018. bile na rekordno niskom nivou.

---

92 Konkretno, na Drugoj godišnjoj konferenciji o stanju ljudskih prava i sloboda u BiH, održanoj u Mostaru, 22. i 23. marta 2016. godine, ZKLJP je pozvao MLJPI da pripremi nacrt Strategije za ljudska prava i borbu protiv diskriminacije i da izvjesti Zajedničku komisiju o ostvarenom napretku. Na Trećoj konferenciji, održanoj u Neumu, 26. i 27. aprila 2017. godine, ZKLJP je ponovio ovaj zahtjev.

93 Prema zaključku br. 04/1-012-2-1300/16, koji je Vlada RS donijela na 76. sjednici, održanoj 2. juna 2016. godine, "Vlada RS-a nije prihvatila usvajanje navedene strategije u BiH". Pored toga, 5. maja 2016. godine, Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju RS-a obavijestilo je MLJPI da Vlada RS-a ne smatra potrebnim da imenuje predstavnika u Radnu grupu za izradu Strategije ljudskih prava u BiH, s obzirom na to da ne vidi potrebu za usvajanjem takvih strateških dokumenata na državnom nivou.

94 Misija je prepoznala važnost izrade takvog Programa i podržala je MLJPI tokom tog procesa. Tokom 2017. i 2018. godine, Misija je organizirala nekoliko radionica za osoblje MLJPI-a i eksperte Misije za ljudska prava za potrebe izrade nacrtu Programa. Pored toga, Misija je angažirala vanjskog eksperta za ljudska prava, te je zajednički izraden Operativni plan za izradu Programa.

95 Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju RS-a je, 4. jula 2018. godine, obavijestilo MLJPI o zajedničkom stavu institucija RS da nije neophodno sačiniti Program za suzbijanje diskriminacije, kao i da je predloženi Program neprihvatljiv, jer bi sadržavao elemente Strategije za suzbijanje diskriminacije u BiH koju je Vlada RS-a već ranije odbacila.

### *Izgleđi za buduću izradu Programa/Strategije za suzbijanje diskriminacije u BiH*

U ovom trenutku, budućnost Programa/Strategije za suzbijanje diskriminacije u BiH je neizvjesna. Iako postoji snažna podrška među međunarodnim mehanizmima ljudskih prava i civilnim društvom u BiH, kao i nominalna podrška Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara BiH, Vlada RS i dalje odbija učestvovati u tom procesu.

Misija žali zbog odbijanja Vlade RS da učestvuje u izradi strateških dokumenata o ljudskim pravima na nivou BiH, uključujući predloženi Program, i ponovno naglašava da je zaštita ljudskih prava, uključujući slobodu od diskriminacije, obaveza koja proizlazi iz međunarodnog i nacionalnog zakonodavstva u oblasti ljudskih prava. Usvajanje takvih dokumenata predstavlja i obavezu prema građanima BiH, čija ljudska prava ne bi trebala biti predmet političke pogodbe. Misija zbog toga poziva RS-a da ponovno razmotri svoj stav i pronađe način da proaktivno doprinese izradi i provedbi svih strateških dokumenata o ljudskim pravima u BiH.

Bez obzira na spomenute političke prepreke, MLJPI trenutno nema dovoljno kapaciteta za izradu takvog strateškog dokumenta, što dokazuje činjenica da prva verzija nije završena ni tri godine nakon početka procesa izrade. Ovu situaciju dodatno usložnjava pristup ZKLJP-a i Vijeća ministara BiH koji, izuzev povremenog izražavanja nominalne podrške, ne osiguravaju dosljedno praćenje procesa izrade, kao ni tehničku, niti političku podršku. Preporučuje se da novi saziv ZKLJP-a temeljno prati napredak u izradi i, po potrebi, pruža podršku.

Također, bez odgovarajućih podataka o učestalosti diskriminacije u BiH, više je nego teško izraditi odgovarajuće politike djelovanja za borbu protiv diskriminacije. To opet upućuje na potrebu za razvojem i održavanjem baze podataka o predmetima diskriminacije u BiH. Na sličan način, teško je izraditi dokument *javne politike* bez sistematičnog i periodičnog istraživanja o *stavu građana* prema diskriminaciji. Takvim istraživanjem bi se dokumentirao stav građana u BiH o postojećem nivou diskriminacije, kao i o tome kada i gdje je diskriminacija najprisutnija. Godišnji izvještaj MLJPI-a o pojavama diskriminacije i dio godišnjeg izvještaja Institucije ombudsmena, koji se odnosi na diskriminaciju, mogli bi predstavljati odgovarajući okvir za ovaj poduhvat.

### **Zaključna zapažanja**

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH predstavlja jedan od tri institucionalna stuba (uz Instituciju ombudsmena BiH i pravosuđe) koji nose strukturu antidiskriminacijskog sistema BiH i kao takvo treba izvršavati svoj mandat za borbu protiv diskriminacije u najvećoj mogućoj mjeri.

Međutim, kako je objašnjeno u ovom poglavlju, postoje ozbiljni nedostaci u izvršavanju mandata ovog Ministarstva, izazvani i vanjskim i unutrašnjim faktorima. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH je do sada izradio samo jedan Godišnji izvještaj o pojavama

diskriminacije u BiH (2015. godine), a kasnije se odustalo od mnogih predloženih mjera iz pratećeg Akcionog plana koje bi se bavile diskriminacijskim politikama djelovanja. Izrada dokumenata javnih politika djelovanja (Strategija za ljudska prava i Program za suzbijanje diskriminacije) opterećena je političkom situacijom u državi, što je i primarni razlog zbog kojeg ovi dokumenti nisu izrađeni. Također, bez obzira na navedene političke prepreke, MLJPI je očigledno imao teškoća u izradi kvalitetnih dokumenata zbog nedovoljnih unutrašnjih kapaciteta. MLJPI bi trebao sačinjavati nacрте strateških dokumenata bez prejudiciranja njihove političke izvodljivosti.

Konačno, razvoj i održavanje sveobuhvatne baze podataka o predmetima diskriminacije kojom bi se podržala analiza i izrada politika djelovanja - što je objektivno težak zadatak - dodatno su otežani zbog neujednačenosti postojećih baza podataka, njihove međusobne neusklađenosti, nedostatnosti CMS-a i OWIS-a i izostanka komunikacije i razmjene informacija između sudova, MLJPI-a i Institucije ombudsmena BiH.

---

## POGLAVLJE VI

# PREPORUKE

---

U ovom poglavlju, Misija daje nekoliko preporuka. Primarna svrha ovog izvještaja je da se izvrši procjena rada institucija BiH na provedbi ZZD-a. Više je nego jasno da provedba presuda ESLJP-a predstavlja uslov za zaustavljanje diskriminacije u BiH, kao i da u tom smislu nije ostvaren nikakav napredak. Međutim, preporuke Misije bave se utvrđenim praktičnim pitanjima, kako bi se unaprijedilo svakodnevno funkcioniranje antidiskriminacijskih tijela u BiH. Misija se zbog toga neće baviti daljnjim koracima u sveobuhvatnim pitanjima o kojima se ranije opsežno govorilo. Preporuke su date u nastavku teksta, a podijeljene su prema odgovornom sektoru ili instituciji:

### Preporuke državnim i entitetskim zakonodavnim tijelima

- › Osigurati provjeru usklađenosti novih zakonskih propisa sa ZZD-om, između ostalog se oslanjajući na procjenu MLJPI-a u tom smislu;
- › Kako bi unaprijedili rodnu ravnopravnost u BiH i osigurali najmanje 40% zastupljenosti "manje zastupljenog spola" na svim nivoima vlasti i javnim institucijama, Misija OSCE-a u BiH preporučuje da Agencija za ravnopravnost spolova BiH i drugi mehanizmi za ravnopravnost spolova savjetuju vlastima koje zakonodavstvo na njihovim nivoima je potrebno dodatno uskladiti sa Zakonom o ravnopravnosti spolova u BiH;
- › Parlamentarna skupština BiH treba da donese izmjene i dopune Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH i osigura dodatne korake ka postizanju finansijske nezavisnosti Institucije ombudsmena BiH. Preporučuje i odobravanje odgovarajućeg povećanja budžeta Institucije ombudsmena BiH, jer su postojeći kapaciteti u ovoj instituciji nedovoljni, naročito u svjetlu novih uloga koje su joj dodijeljene;
- › Preporučuje se da novi saziv Zajedničke komisije za ljudska prava Parlamentarne Skupštine BiH prati napredak u izradi i pruža potrebnu podršku u vezi sa Nacionalnim programom za suzbijanje diskriminacije.



### Preporuke za pravosuđe

- Sudovi trebaju osigurati da određeni nosioci pravosudnih funkcija budu odgovorni za izvršenje njihovih odluka u utvrđenom roku;
- Sudovi također trebaju upozoriti nadležna tužilaštva na neizvršenje, zbog kojeg bi tužilaštva trebala zatražiti krivične sankcije u slučaju neizvršenja, kao što je neizvršenje presude Vrhovnog suda FBiH, kojom se naređuje zaustavljanje prakse "dvije škole pod jednim krovom" u Hercegovačko-neretvanskom kantonu;
- Dosljedno primjenjivati pravilo o teretu dokazivanja, kao sredstvo za osiguravanje prava na pravično suđenje;
- Brzo rješavati predmete diskriminacije, kao sredstvo za osiguravanje prava na pravično suđenje i prava na suđenje u razumnom roku, utvrđivanjem jasnih, vremenski određenih ciljeva. Predsjednici sudova imaju najvažniju ulogu u osiguravanju brzog postupanja po predmetima.

### Preporuke za Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH

- Proširiti bazu podataka (CMS) koju koriste sudovi, kako bi bila kompatibilna s centralnom bazom podataka MLJPI-a dodavanjem novih pokazatelja, kao što su "osnovi diskriminacije";
- Obučiti sudije i sudsko osoblje o primjeni odredbi međunarodnih ugovora o ljudskim pravima i praksama ESLJP-a u predmetima diskriminacije;
- Kontinuirano pratiti razvoj prakse ESLJP-a i pružati najnovije informacije putem obrazaca s informacijama o predmetima i prevoda najvažnijih presuda ESLJP-a, kako bi ih sudije mogle konsultirati;
- Pružiti jasne smjernice sudijama o načinu razmatranja preporuka Institucije ombudsmena BiH kada se one koriste kao dokazi u postupcima u skladu sa ZZZ-om. U slučaju neprihvatanja nalaza i preporuka Institucije ombudsmena BiH, obrazložiti odluku o neprihvatanju preporuka;
- Pružiti dodatne informacije o ulozi umješaka i promovirati tu ulogu u skladu s tekstom i duhom ZZZ-a;
- Razmotriti sporna pitanja u primjeni ZZZ-a (teret dokazivanja, umješaci, itd.) u okviru Panela za usklađivanje sudske prakse, kako bi bilo usvojeno njihovo jednoobrazno tumačenje;
- Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH treba da osigura na sistemskom/državnom nivou da se u predmetima diskriminacije postupa u skladu sa principom hitnosti;
- Uz usmjeravanje od strane VSTV-a, CEST-ovi bi trebali provesti Procjenu potreba za obukom za sudije u BiH u vezi sa ZZZ-om;
- Centri za edukaciju sudija i tužilaca bi trebali nastaviti aktivnosti na obuci svih aktera koji učestvuju u predmetima diskriminacije, uključujući sudije, advokate i pružatelje besplatne pravne pomoći.

## Preporuke za sindikate

- Sindikati, a naročito pružatelji besplatne pravne pomoći u sindikatima, trebali bi koristiti ZZD za borbu protiv diskriminacije na radnom mjestu, posebno kroz pokretanje kolektivnih tužbi i pojavljivanje u funkciji umješaća.

## Preporuke za Instituciju ombudsmena BiH

- Organizirati *twinning* program za Instituciju ombudsmena BiH, putem kojeg bi im se pružila podrška u procjeni postojeće strukture i njenom mogućem reorganiziranju na osnovu iskustava institucija ombudsmena iz drugih država, ili kroz vršenje suštinske dijagnostičke analize Institucije ombudsmena BiH uz pomoć menadžment-konsultantske kompanije, kako je predložilo Vijeće Evrope;<sup>96</sup>
- Izraditi program profesionalnog usavršavanja osoblja i omogućiti pristup podacima iz OWIS-a svim pravnicima u Instituciji ombudsmena BiH, koji razmatraju predmete;
- Koristiti metodologije rada za izradu godišnjeg izvještaja i izvještaja o diskriminaciji prema ugovornim tijelima UN-a koje su prilagođene ljudskim pravima i pojavama diskriminacije i koje drugi akteri mogu koristiti kao zagovaračke alate;
- Povećati učinak uredovnih dana uvođenjem tromjesečnog ili polugodišnjeg planiranja i procjene rezultata, uključivanjem aktivnosti prema javnosti i osiguravanjem jedinstvenog i efektivnog izvještavanja s uredovnih dana;
- Pokrenuti kampanju za podizanje nivoa javne svijesti o diskriminaciji i dostupnim pravnim i drugim lijekovima, posebno se, između ostalog, fokusirajući na lokalne zajednice;
- Izraditi i usvojiti interne procedure za učešće Institucije ombudsmena BiH u situacionom testiranju, izgraditi kapacitete nevladinih organizacija za situaciono testiranje i usvojiti metodologiju rada za testiranje na osnovu pokušaja i pogrešaka;
- Provesti istraživanje o diskriminaciji na radnom mjestu, uz poseban fokus na rodno zasnovanoj diskriminaciji, uključujući mobing i seksualno uznemiravanje;
- Provesti istraživanje i ankete javnog mijenja o stavovima građana prema diskriminaciji, u skladu sa svojim mandatom iz člana 7 ZZD-a;
- Redovno ažurirati internet stranicu Institucije ombudsmena BiH i objavljivati sve odluke i preporuke (u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka BiH.).

---

<sup>96</sup> Dostupno na: <https://rm.coe.int/assessment-of-the-efficiency-of-the-institution-of-ombudsman/16808f13be>, stranica 6.

### Preporuke za Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH

- Izraditi godišnje izvještaje o pojavama diskriminacije i specijalne izvještaje o pitanjima diskriminacije;
- Završiti proces izrade Nacionalnog programa za suzbijanje diskriminacije;
- Rasporediti adekvatne ljudske i finansijske resurse u MLJPI za rad na spomenutim dokumentima;
- Osigurati potpunu funkcionalnost i redovno ažuriranje centralne baze podataka o predmetima diskriminacije, uzimajući u obzir i odgovarajuće protokole za razmjenu podataka sa VSTV-om i Institucijom ombudsmena BiH;
- Pratiti proces izrade svih novih zakonskih propisa koji se odnose na ljudska prava, kako bi se osigurala usklađenost sa ZZD-om;
- Ažurirati Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini, kako bi se uzele u obzir izmjene i dopune ZZD-a iz 2016. godine;
- Izvršiti analizu važećeg zakonodavstva, kako bi se predložilo usklađivanje sa ZZD-om, gdje je to potrebno;
- Pokrenuti periodična istraživanja o stavovima građana prema diskriminaciji, radi prikupljanja informacija za potrebe izrade politika djelovanja.

### Preporuke entitetskim vladama

- Misija poziva Vladu Republike Srpske da ponovno razmotri svoj stav o Nacionalnom programu za suzbijanje diskriminacije i proaktivno doprinese izradi i provedbi svih strateških dokumenata o ljudskim pravima u BiH.

### Preporuke međunarodnoj zajednici/donatorskim organizacijama u BiH

- Pružiti stručnu, logističku i finansijsku podršku udruženjima koja rade na zaštiti ljudskih prava, kako bi se povećali kapaciteti za pokretanje postupaka podizanjem kolektivnih tužbi, uključujući tužbe pred ESLJP-om, kada su iscrpljeni svi domaći pravni lijekovi;
- Pružiti stručnu, logističku i finansijsku podršku Instituciji ombudsmena BiH i OCD-ima za jačanje kapaciteta za situaciono testiranje u okviru borbe protiv diskriminacije;
- S obzirom na višestruku važnost pitanja diskriminacije, EU treba osigurati da usvajanje Nacionalnog programa za suzbijanje diskriminacije dobije adekvatnu pažnju u procesu pristupanja EU.

---

## ANEKS I

# ZAKON O ZABRANI DISKRIMINACIJE <sup>97</sup>

---

### POGLAVLJE I. OPĆE ODREDBE

#### Član 1.

(Predmet Zakona)

(1) Ovim zakonom uspostavlja se okvir za ostvarivanje jednakih prava i mogućnosti svim licima u Bosni i Hercegovini i uređuje sistem zaštite od diskriminacije.

(2) U skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim standardima koji se odnose na ljudska prava i osnovne slobode, ovim zakonom utvrđuju se odgovornosti i obaveze zakonodavne, sudske i izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini, kao i pravnih lica i pojedinaca koji vrše javna ovlaštenja (u daljnjem tekstu: nadležne institucije Bosne i Hercegovine), da svojim djelovanjem omoguće zaštitu, promoviranje i stvaranje uslova za jednako postupanje.

#### Član 2.

(Diskriminacija)

(1) Diskriminacijom će se, u smislu ovog zakona, smatrati svako različito postupanje uključujući svako isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti utemeljeno na stvarnim ili pretpostavljenim osnovama prema bilo kojem licu ili grupi lica i onima koji su s njima u rodbinskoj ili drugoj vezi na osnovu njihove rase, boje kože, jezika, vjere, etničke pripadnosti, invaliditeta, starosne dobi, nacionalnog ili socijalnog porijekla, veze s nacionalnom manjinom, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja, članstva u sindikatu ili drugom udruženju, obrazovanja, društvenog položaja i spola, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, spolnih karakteristika, kao i svaka druga okolnost koja ima za svrhu ili posljedicu da bilo kojem licu onemogući ili ugrožava priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi, prava i sloboda u svim oblastima života.

(2) Zabrana diskriminacije primjenjuje se na sve javne organe kao i na sva fizička ili pravna lica, i u javnom i u privatnom sektoru, u svim oblastima, a naročito: zaposlenja, članstva u profesionalnim organizacijama, obrazovanja, obuke, stanovanja, zdravstva, socijalne zaštite, dobara i usluga namijenjenih javnosti i javnim mjestima, te obavljanja privrednih aktivnosti i javnih usluga.

## POGLAVLJE II. OBLICI DISKRIMINACIJE

### Član 3.

(Oblici diskriminacije)

(1) Neposredna diskriminacija je svako različito postupanje po osnovama određenim članom 2. ovog zakona, odnosno svako djelovanje ili propuštanje djelovanja kada je neko lice ili grupa lica dovedena ili je bila ili bi mogla biti dovedena u nepovoljniji položaj za razliku od nekog drugog lica ili grupe lica u sličnim situacijama.

(2) Posredna diskriminacija podrazumijeva svaku situaciju u kojoj, naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa, ima ili bi imala učinak dovođenja nekog lica ili grupe lica odnosu na osnove definirane u članu 2. stav (1) ovog zakona u nepovoljan ili manje povoljan položaj u odnosu na druga lica.

### Član 4.

(Ostali oblici diskriminacije)

(1) Uznemiravanje je svako neželjeno ponašanje uzrokovano nekom od osnova iz člana 2. stav (1) ovog zakona koje ima za cilj ili stvarno predstavlja povredu dostojanstva osobe i stvaranje zastrašujućeg, neprijateljskog, degradirajućeg, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja.

(2) Seksualno uznemiravanje je svaki oblik neželjenog verbalnog, neverbalnog ili fizičkog ponašanja spolne prirode čiji je cilj ili efekat povreda dostojanstva lica, posebno kada se njime stvara zastrašujuće, neprijateljsko, degradirajuće, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje.

(3) Mobing je oblik nefizičkog uznemiravanja na radnom mjestu koji podrazumijeva ponavljanje radnji koje imaju ponižavajući efekat na žrtvu čija je svrha ili posljedica degradacija radnih uslova ili profesionalnog statusa zaposlenog.

(4) Segregacija je djelo kojim (fizičko ili pravno) lice odvaja druga lica na osnovu jedne od nabrojanih osnova iz člana 2. ovog zakona, u skladu s definicijom diskriminacije sadržanom u članu 2. ovog zakona.

(5) Izdavanje naloga drugima za vršenje diskriminacije i pomaganje drugima prilikom diskriminacije, poticanje na diskriminaciju smatra se oblikom diskriminacije.

(6) Težim oblikom diskriminacije smatrat će se diskriminacija počinjena prema određenom licu po više osnova iz člana 2. stav (1) ovog zakona (višestruka diskriminacija),

diskriminacija počinjena više puta (ponovljena diskriminacija) i diskriminacija koja postoji duže vrijeme (produžena diskriminacija).

#### Član 5.

(Izuzeci od principa jednakog postupanja)

Zakonske mjere i radnje neće se smatrati diskriminacijskim kada se svode na nepovoljno razlikovanje ili različito postupanje ako su zasnovane na objektivnoj i razumnoj opravdanosti. Sljedeće mjere neće se smatrati diskriminacijskim kada se njima ostvaruje legitiman cilj i ako postoji razuman odnos proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se nastoji realizirati i kada:

a) proizilaze iz provođenja ili donošenja privremenih posebnih mjera osmišljenih bilo da se spriječe ili nadoknade štete koje lica trpe a koje su određene osnovama navedenim u članu 2. ovog zakona i to naročito za pripadnike ugroženih grupa, kao što su: invalidna lica, pripadnici nacionalnih manjina, žene, trudnice, djeca, omladina, starija lica i druga društveno isključena lica, civilne žrtve rata, žrtve u krivičnim postupcima, raseljena lica, izbjeglice i azilanti; odnosno da se omogući njihovo puno učešće u svim oblastima života;

b) su zasnovane na obilježju koje se odnosi na bilo koji od osnova navedenih u članu 2. ovog zakona kada, u ograničenim okolnostima, zbog prirode konkretnih profesionalnih aktivnosti koje su u pitanju ili konteksta u kojem se izvršavaju, takvo obilježje predstavlja stvarni i određujući uslov u pogledu izbora zvanja. Ovaj izuzetak bit će predmet povremenih preispitivanja;

c) su zasnovane na razlikovanju, isključivanju ili davanju prednosti u vezi sa zapošljavanjem kao člana osoblja institucije koje se obavlja u skladu s doktrinama, osnovnim postavkama, dogmama, vjerovanjima ili učenjima konkretne vjeroispovijesti ili vjere, s obzirom da je razlikovanje, isključenje ili davanje prednosti izvršeno savjesno kako ne bi došlo do povrede vjerskih osjećanja pripadnika te vjeroispovijesti ili te vjere;

d) određuju maksimalnu starosnu dob najprimjereniju za prekid radnog odnosa i određuju starosnu dob kao uslov za penzionisanje;

e) su zasnovane na državljanstvu na način predviđen zakonom;

f) su zasnovane na realizaciji razumnih prilagođavanja s ciljem osiguravanja principa jednakog postupanja u odnosu na invalidna lica. Poslodavci su zato prema potrebi u konkretnom slučaju dužni preduzeti odgovarajuće mjere, radi omogućavanja da invalidno lice ostvari pristup, učestvuje ili napreduje u zaposlenju, odnosno da učestvuje u obuci, ako takve mjere ne nameću nesrazmjern teret poslodavcu;

g) stavljanje u nepovoljniji položaj pri uređivanju prava i obaveza iz porodičnog odnosa kada je to određeno zakonom, a posebno s ciljem zaštite prava i interesa djece, što mora biti opravdano legitimnom svrhom, zaštitom javnog morala, kao i pogodovanju braka u skladu s odredbama porodičnih zakona;

h) prilikom zasnivanja radnog odnosa, uključuju u članstvo, te u djelovanju koje je u skladu s naukom i poslovanjem registriranih crkava i vjerskih zajednica u BiH, kao i druge javne ili privatne organizacije koje djeluju u skladu sa ustavom i zakonima, ako to zahtijevaju vjerske doktrine, uvjerenja ili ciljevi.

### POGLAVLJE III. ZAŠTIĆENA PRAVA

#### Član 6.

(Oblast primjene)

Ovaj zakon primjenjuje se na postupanje svih javnih tijela na nivou države, entiteta, kantona i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, općinskih institucija i tijela, te pravnih lica s javnim ovlaštenjima, kao i na postupanje svih pravnih i fizičkih lica, u svim a posebno u sljedećim oblastima:

a) zapošljavanja, rada i radnih uslova, uključujući pristup zaposlenju, zanimanju i samozapošljavanju kao i radne uslove, naknade, napredovanja u službi i otpuštanja s posla;

b) obrazovanja, nauke i sporta. Dostupnost obrazovanja ne bi trebalo da zavisi od useljeničkog statusa djece ili njihovih roditelja;

c) socijalne zaštite, uključujući socijalno osiguranje, socijalne naknade, socijalnu pomoć (naknade za stanovanje, naknade za mlade, itd.) i način postupanja prema korisnicima socijalne zaštite;

d) zdravstvene zaštite, uključujući dostupnost zaštite i liječenja, i u odnosu na način na koji se pruža zaštita i liječe pacijenti;

e) obuke uključujući početno osposobljavanje i stalno stručno usavršavanje, sve vrste i sve nivoe profesionalnog usmjeravanja, naprednog stručnog usavršavanja, dokvalifikacije i prekvalifikacije, uključujući i sticanje praktičnog radnog iskustva;

f) pravosuđa i uprave, uključujući aktivnosti policije i drugih službenika za provođenje zakona, službenika pogranične kontrole, vojno i zatvorsko osoblje. Konkretno, sva lica bit će jednaka pred sudovima i tribunalima;

g) stanovanja uključujući pristup stanovanju, uslove stanovanja i raskid ugovora o najmu;

h) javnog informiranja i medija;

i) članstva u profesionalnim organizacijama, uključujući članstvo u organizaciji radnika ili poslodavaca ili u bilo kojoj organizaciji čiji članovi obavljaju neko određeno zanimanje; uključenost u takve organizacije i pogodnosti koje pružaju takve organizacije;

j) roba i usluga namijenjenih javnosti i javnim mjestima, uključujući npr. prilikom kupovine robe u trgovini, prilikom podnošenja molbe za zajam u banci i u odnosu na pristup diskotekama, kafićima i restoranima;

k) obavljanja privredne djelatnosti, uključujući pravo o tržišnoj konkurenciji, odnose između preduzeća i odnose između preduzeća i države;

l) učešća u kulturnom i umjetničkom stvaralaštvu;

m) jednakom učešću u javnom životu svih građana;

n) porodice, pri čemu će bračni drugovi uživati potpunu jednakost prava kao i odgovornosti u pogledu bračne zajednice, tokom trajanja bračne zajednice i njene rastave uključujući i prava i odgovornosti u pogledu podizanja djece, u skladu s odredbama porodičnog zakona;

o) prava djeteta, uključujući one mjere zaštite koje su potrebne shodno njihovom statusu maloljetnika, od strane njihove porodice, društva i države.

#### POGLAVLJE IV. INSTITUCIJE NADLEŽNE ZA ZAŠTITU OD DISKRIMINACIJE

##### Član 7.

(Centralna institucija za zaštitu od diskriminacije)

(1) Centralna institucija nadležna za zaštitu od diskriminacije je Ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ombudsmen Bosne i Hercegovine).

(2) Ombudsmen Bosne i Hercegovine postupa u skladu s ovim zakonom i Zakonom o ombudsmenu za ljudska prava BiH na način da u okviru svoje nadležnosti:

a) zaprima pojedinačne i grupne žalbe u vezi s diskriminacijom;

b) fizičkim i pravnim licima koja su podnijela žalbu zbog diskriminacije daje potrebna obavještenja o njihovim pravima i obavezama, te mogućnostima sudske i druge zaštite;

c) povodom žalbe Ombudsmen Bosne i Hercegovine može odlučiti da ne prihvati žalbu ili da pokrene postupak istraživanja u skladu s posebnim propisima;

d) predlaže pokretanje postupka medijacije u skladu s odredbama Zakona o medijaciji;

e) prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije;

f) podnosi godišnji, a prema potrebi i vanredne izvještaje o pojavama diskriminacije Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, Narodnoj skupštini Republike Srpske i Skupštini Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine;

g) informira javnost o pojavama diskriminacije;

h) na vlastitu inicijativu, provodi istraživanja u oblasti diskriminacije;

i) daje mišljenja i preporuke s ciljem sprečavanja i suzbijanja diskriminacije, te predlaže odgovarajuća zakonska i druga rješenja nadležnim institucijama u Bosni i Hercegovini;

j) ima pravo da pokreće i učestvuje u postupku za zaštitu od diskriminacije za prekršaje propisane ovim zakonom;



k) prati zakonodavstvo i daje savjete zakonodavnim i izvršnim organima;

l) radi na promociji ovog zakona, informira javnost, podiže svijest, provodi kampanje i na druge načine aktivno promovira borbu protiv diskriminacije u svrhu njene prevencije;

m) unapređuje politike i prakse koje imaju za cilj da osiguraju jednako postupanje.

(3) Ombudsmen Bosne i Hercegovine pri izradi redovnih izvještaja, mišljenja i preporuka o pojavama diskriminacije saraduje s organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom i promoviranjem ljudskih prava i organizacijama koje se bave zaštitom prava grupa izloženih visokom riziku diskriminacije.

(4) Ombudsmen Bosne i Hercegovine pruža pomoć licima ili grupama lica koja se obraćaju međunarodnim tijelima za zaštitu od diskriminacije u davanju uputstava, savjeta, konsultacija u toku postupka, prijedloga i preporuka.

(5) Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine će u svrhu ostvarivanja svoje nadležnosti uspostaviti poseban odjel koji bi isključivo razmatrao predmete navodne diskriminacije u pogledu postupanja javnih tijela na nivou države, entiteta, kantona i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, općinskih institucija i tijela, te pravnih lica s javnim ovlaštenjima, kao i postupanje svih pravnih i fizičkih lica, u svim oblastima života.

U budžet Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine bit će uvrštena posebna budžetska stavka neophodna za funkcioniranje specijalnog odjela/specijalnih odjela za borbu protiv diskriminacije.

(6) Sve državne institucije, entitetske, kantonalne i tijela Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, općinske, institucije i pravna lica s javnim ovlaštenjima, te ostala pravna i fizička lica dužna su, na zahtjev Ombudsmena Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva, dostaviti tražene podatke i dokumente.

(7) Nadležne institucije u Bosni i Hercegovini obavezne su saradivati s Ombudsmenom Bosne i Hercegovine i davati pismeno odgovore i obavještenja u roku koji je Ombudsmen Bosne i Hercegovine odredio i o efektu preporuka datih s ciljem otklanjanja diskriminacije.

## Član 8.

(Vođenje evidencije i koordinacija nadležnih institucija)

(1) Nadležne institucije u Bosni i Hercegovini dužne su voditi redovnu evidenciju svih slučajeva prijavljene diskriminacije, a prikupljene podatke obavezno dostavljati Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine.

(2) Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, u okviru zakonom utvrđenih nadležnosti, ima obavezu, na osnovu prikupljenih podataka o pojavama i obimu diskriminacije, najmanje jednom godišnje pripremati Vijeću ministara Bosne i Hercegovine izvještaj, a prema potrebi i posebne izvještaje koji sadrže prijedlog mjera za sprečavanje i suzbijanje pojava diskriminacije u Bosni i Hercegovini.

(3) Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine dužno je jednom godišnje izvještavati, posredstvom Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, i Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine o pojavama diskriminacije i u vezi s tim predlagati konkretne zakonodavne ili druge mjere.

(4) U skladu s odredbama ovog člana, ustanovit će se posebne evidencije u zakonodavnim, izvršnim i sudskim organima radi evidencije slučajeva diskriminacije utvrđene u krivičnim, parničnim, vanparničnim i izvršnim postupcima.

(5) Centralna baza podataka za počinjena djela diskriminacije bit će uspostavljena u Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine.

(6) Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine će, u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, donijeti pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini kojim se definira sadržaj i izgled upitnika za prikupljanje podataka o predmetima diskriminacije i ostala pitanja vezana za postupak prukupljanja potrebnih podataka.

#### Član 9.

(Praćenje provođenja Zakona)

Provođenje ovog zakona prati Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine.

#### Član 10.

(Saradnja s organizacijama civilnog društva)

U izradi izvještaja, prilikom pripreme zakona, strategija i drugih planova koji se odnose na stanje ljudskih prava i pitanja diskriminacije sve nadležne institucije obavezne su saradivati s organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom i promoviranjem ljudskih prava i organizacijama koje se bave zaštitom prava lica i grupa lica izloženih visokom riziku od diskriminacije.

### **POGLAVLJE V. POSTUPCI ZA ZAŠTITU OD DISKRIMINACIJE**

#### Član 11.

(Zaštita u postojećim postupcima)

(1) Svako lice ili grupa lica koja smatra da je diskriminirana može tražiti zaštitu svojih prava putem postojećih sudskih i upravnih postupaka.

(2) U slučajevima u kojima povreda prava na jednako postupanje proizilazi iz upravnog akta, žalba u upravnom postupku i eventualno pokretanje upravnog spora na osnovu zaštite od diskriminacije, a kojom se zahtijeva poništenje takvog upravnog akta, neće spriječiti lice iz stava (1) ovog člana da pokrene sudski postupak za zaštitu od diskriminacije.

(3) Svi konkretni zahtjevi navedeni u članu 12. ovog zakona, kao pojedinačni ili zajednički, mogu se tražiti u svrhu podnošenja tužbe u parničnom postupku.

(4) Sud i drugi organi primjenjuju princip hitnosti u svim postupcima u kojima se ispituju tvrdnje o počinjenoj diskriminaciji.

(5) U skladu s općim pravilima postupka sud i drugi organi dužni su preduzeti sve neophodne mjere kojima će se osigurati da se postupci u kojima se ispituju tvrdnje o počinjenoj diskriminaciji provedu hitno i okončaju u najkraćem mogućem roku.

#### Član 12.

(Posebne tužbe za zaštitu od diskriminacije)

(1) Lice ili grupa lica koja su izložena bilo kojem obliku diskriminacije, prema odredbama ovog zakona, ovlašteni su da podnesu tužbu i traže:

a) utvrđivanje da je tuženi povrijedio tužiočevo pravo na jednako postupanje, odnosno da radnja koju je preduzeo ili propustio može neposredno dovesti do povrede prava na jednako postupanje (tužba za utvrđivanje diskriminacije);

b) zabranu preduzimanja radnji kojima se krši ili može prekršiti tužiočevo pravo na jednako postupanje, odnosno da se izvrše radnje kojima se uklanja diskriminacija ili njene posljedice (tužba za zabranu ili otklanjanje diskriminacije);

c) da se nadoknadi materijalna i nematerijalna šteta uzrokovana povredom prava zaštićenih ovim zakonom (tužba za naknadu štete);

d) da se presuda kojom je utvrđena povreda prava na jednako postupanje na trošak tuženika objavi u medijima.

(2) Zahtjevi iz stava (1) ovog člana mogu se istaknuti zajedno sa zahtjevima za zaštitu drugih prava o kojima se odlučuje u parničnom postupku ako su svi zahtjevi u međusobnoj vezi, bez obzira na to da li je za te zahtjeve propisano rješavanje u redovnom ili u posebnom parničnom postupku, osim sporova o ometanju posjeda. U tom slučaju primjenjuju se mjerodavna pravila za vrstu spora o kojoj je riječ, ako ovim zakonom nije drugačije određeno.

(3) O tužbama iz stava (1) ovog člana odlučuje nadležni sud primjenjujući odredbe zakona o parničnom postupku koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini, ako ovim zakonom nije drugačije određeno.

(4) Zahtjev za objavu presude iz stava (1) tačka d) ovog člana sud će usvojiti ako utvrdi:

(a) da je do povrede prava na jednako postupanje došlo posredstvom medija ili

(b) da je informacija o postupanju kojim se krši pravo na jednako postupanje bila objavljena u medijima, a objavljivanje presude je potrebno radi potpune naknade učinjene štete ili zaštite od nejednakog postupanja u budućim slučajevima.

(5) Ako usvoji zahtjev za objavu presude, sud će naložiti da se presuda objavi u cijelosti. Izuzetno, sud može odrediti da se presuda objavi u dijelovima ili da se iz teksta presude uklone određeni lični podaci ako je to potrebno radi zaštite privatnosti stranaka i drugih lica, a ne dovodi u pitanje svrhu pružene pravne zaštite.

(6) Presuda kojom se nalaže objava u medijima obavezuje izdavača medija u kojem treba objaviti presudu, bez obzira na to da li je bio stranka u postupku.

#### Član 13.

(Nadležnost, rokovi i izvršenje)

(1) Ako ovim zakonom nije drugačije propisano, a u skladu sa zakonima o sudovima oba entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, za sporove po tužbi iz člana 12. ovog zakona nadležan je u prvom i drugom stepenu, osim suda opće mjesne nadležnosti, i sud na čijem području tužilac ima prebivalište ili boravište, te sud u mjestu u kojem se dogodila šteta ili je počinjena radnja diskriminacije.

(2) U postupcima propisanim u članu 12. ovog zakona uvijek je dozvoljena revizija.

(3) Po osnovu tužbenog zahtjeva iz člana 12. tačka b) i d) ovog zakona nadležni sud može odlučiti da žalba ne zadržava izvršenje ili određuje kraći rok za ispunjenje radnje koja je naložena tuženom.

(4) Rok za podnošenje tužbe na osnovu člana 12. Ovog zakona je tri godine od dana saznanja o učinjenoj povredi prava, a najduže pet godina od dana učinjenja povrede. U slučaju kontinuirane diskriminacije, rok se računa od dana posljednje učinjene radnje. Rokovi se ne računaju u slučajevima sistemske diskriminacije. Rok za podnošenje zahtjeva za reviziju iznosi tri mjeseca od dana uručenja drugostepene presude.

#### Član 14.

(Mjera osiguranja)

(1) Prije pokretanja i u toku postupka povodom zahtjeva iz člana 12. stav (1) sud može na prijedlog predlagača odrediti sudsku mjeru osiguranja, odnosno privremenu mjeru osiguranja, shodno pravilima Zakona o parničnom postupku koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini.

(2) Mjera osiguranja može se odrediti ako:

- a) predlagač učini vjerovatnim da je povrijeđeno pravo na jednako postupanje,
- b) je određivanje mjere osiguranja potrebno radi otklanjanja opasnosti od teške povrede prava na jednako postupanje, nenadoknadive štete ili sprečavanja nasilja.

## Član 15.

### (Teret dokazivanja)

(1) Kada lice ili grupa lica u svim postupcima predviđenim ovim zakonom, na osnovu njima raspoloživih dokaza, učine vjerovatnim da je došlo do diskriminacije, teret dokazivanja da nije došlo do diskriminacije leži na suprotnoj strani.

(2) U slučajevima u kojima lice smatra da je snosilo posljedice diskriminacije, kao dokazno sredstvo za ostvarenje prava iz stava (1) ovog člana mogu se koristiti i statistički podaci ili baze podataka.

(3) U slučajevima kada lice smatra da je snosilo posljedice diskriminacije zbog propuštanja razumnog prilagođavanja, teret dokazivanja leži na protivnoj strani.

(4) Kao svjedok u postupcima za zaštitu od diskriminacije može se pojaviti i lice koje se svjesno izložilo diskriminacijskom postupanju, s namjerom neposredne provjere primjene pravila o zabrani diskriminacije.

(5) Lice iz stava (4) ovog člana dužno je obavijestiti ombudsmene za ljudska prava Bosne i Hercegovine o namjeravanoj radnji, osim ako okolnosti to ne dozvoljavaju, kao i o preduzetoj radnji izvijestiti ombudsmena u pismenom obliku.

(6) Sud može lice iz stava (4) ovog člana saslušati kao svjedoka.

(7) Lice iz stava (4) može podnijeti tužbu iz člana 12. stav (1) tač. a), b) i d) ovog zakona u konkretnom slučaju.

(8) Odredba stava (1) ovog člana ne primjenjuje se u prekršajnim i krivičnim postupcima.

(9) U slučaju 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.

## Član 16.

### (Učešće trećih lica)

(1) U postupku koji se pokreće u skladu s članom 12. ovog zakona može se, u skladu s pravilima parničnog postupka, kao umješlač 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.

(2) Sud će dopustiti učešće umješlača samo uz pristanak tužioca.

(3) Umješlač će učestvovati i preduzimati radnje u postupku sve do izričitog opoziva pristanka tužioca.

(4) Bez obzira na ishod parnice, umješlač sam snosi troškove svog učešća u parnici.

#### Član 17.

(1) Udruženja ili druge organizacije osnovane u skladu sa zakonom, koje se bave zaštitom ljudskih prava, odnosno prava određene grupe lica, mogu podnijeti tužbu protiv lica koje je povrijedila pravo na jednako postupanje većeg broja lica koja pretežno pripadaju grupi čija prava tužilac štiti.

(2) U tužbi iz stava (1) ovog člana mogu se istaknuti zahtjevi da se:

a) utvrdi da je tuženi povrijedio pravo na jednako postupanje u odnosu na članove grupe čija prava tužilac štiti,

b) zabrani preduzimanje radnji kojima se krši ili može prekršiti pravo na jednako postupanje, odnosno izvrše radnje kojima se uklanja diskriminacija ili njene posljedice u odnosu na članove grupe,

c) presuda kojom je utvrđena povreda prava na jednako postupanje objavi u medijima na trošak tuženog.

(3) Procesne odredbe ovog zakona na odgovarajući način primjenjuju se na tužbu iz stava (1) ovog člana.

#### Član 18.

(Zaštita lica koja prijavljuju diskriminaciju ili učestvuju u postupku)

Viktimizacija, kao oblik diskriminacije, zabranjena je i predstavlja svaki oblik nepovoljnog postupanja prema licima koja su u dobroj vjeri prijavila ili namjeravaju da prijave diskriminaciju, prisustvovala ili svjedočila diskriminaciji, odbila nalog za diskriminatornim postupanjem, na bilo koji način učestvovala u postupku za zaštitu od diskriminacije, pružila ili imala namjeru da ponude informacije ili dokumente potrebne u postupku zaštite od diskriminacije ili o diskriminatornom postupanju informirala javnost.

### **POGLAVLJE VI. KAZNE NE (PREKRŠAJNE) ODREDBE**

#### Član 19.

(Povreda člana 2. stav (2) ovog zakona)

(1) Pravno lice koje dovede neko lice ili grupu lica u nepovoljan položaj na osnovama nabrojanim u članu 2. (Diskriminacija), stav (1), na način opisan u čl. 3. (Oblici diskriminacije) i 4. (Ostali oblici diskriminacije) ovog zakona, kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od 1.500 KM do 5.000 KM.

(2) Za prekršaj iz stava (1) ovog člana također će se kazniti i odgovorno lice u državnoj, entitetskoj i kantonalnoj instituciji, instituciji Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, općinskoj instituciji, u pravnom licu s javnim ovlaštenjima i u drugom pravnom licu, i to novčanom kaznom u iznosu od 700 KM do 1.500 KM.

(3) Za prekršaj iz stava (1) ovog člana također će se kazniti i fizičko lice, i to novčanom kaznom u iznosu od 550 KM do 1.500 KM.

(4) Ako se prekršaj iz stava (1) ovog člana učini propuštanjem da se postupi po preporuci Ombudsmena Bosne i Hercegovine, pravno lice će se kazniti novčanom kaznom u iznosu od 2.500 KM do 6.500 KM, a odgovorno lice u pravnom licu ili fizičko lice kaznit će se novčanom kaznom u iznosu od 1.000 KM do 3.000 KM.

(5) Ako se prekršaj iz stava (1) ovog člana učini propuštanjem da se postupi po nalogu suda, pravno lice će se kazniti novčanom kaznom u iznosu od 3.500 KM do 10.000 KM a odgovorno lice u pravnom licu ili fizičko lice kaznit će se novčanom kaznom u iznosu od 2.000 KM do 5.000 KM.

#### Član 20.

(Povreda člana 7. st. (6) i (7) ovog zakona)

(1) Pravno lice kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od 1.000 KM do 5.000 KM ako:

a) ne dostavi podatke ili dokumente na zahtjev Ombudsmena Bosne i Hercegovine, odnosno ako ih ne dostavi u propisanom roku i ne dozvoli uvid u njih, u suprotnosti s članom 7. (Centralna institucija za zaštitu od diskriminacije), stav (6) ovog zakona;

b) ne saraduje s Ombudsmenom Bosne i Hercegovine i ne daje pismeno odgovore ili obavještenja, odnosno ne izvijesti o učinku preporuka datih s ciljem otklanjanja diskriminacije, u suprotnosti s članom 7. stav (7) ovog zakona.

(2) Za prekršaje iz stava (1) ovog člana također će se kazniti i odgovorno lice u državnoj, entitetskoj i kantonalnoj instituciji, instituciji Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, općinskoj instituciji, u pravnom licu s javnim ovlaštenjima i u drugom pravnom licu, i to novčanom kaznom u iznosu od 500 KM do 1.500 KM.

(3) Za prekršaj iz stava (1) ovog člana također će se kazniti i fizičko lice, i to novčanom kaznom u iznosu od 450 KM do 1.000 KM.

#### Član 21.

(Povreda člana 18. ovog zakona)

(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 s članom 18. (Zaštita lica koja prijave diskriminaciju ili učestvuju u postupku) ovog zakona, kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od 1.000 KM do 10.000 KM.

(2) Za prekršaje iz stava (1) ovog člana također će se kazniti i odgovorno lice u državnoj, entitetskoj i kantonalnoj instituciji, instituciji Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, općinskoj instituciji, u pravnom licu s javnim ovlaštenjima i u drugom pravnom licu, i to novčanom kaznom u iznosu od 1.000 KM do 3.500 KM.

(3) Za prekršaj iz stava (1) ovog člana također će se kazniti i fizičko lice, i to novčanom kaznom u iznosu od 700 KM do 2.000 KM.

(4) Ako prekršaj iz stava (1) ovog člana učini s namjerom odgovorno lice u pravnom licu, odgovorno lice u pravnom licu kaznit će se novčanom kaznom u iznosu od 2.000 KM do 7.000 KM, i ako je učini s namjerom fizičko lice, fizičko lice kaznit će se novčanom kaznom u iznosu od 1.500 KM do 4.000 KM.

#### Član 22.

##### (Zaštitne mjere)

(1) Za prekršaje propisane ovim zakonom mogu se izreći zaštitne mjere oduzimanja predmeta i zabrane obavljanja određene profesionalne djelatnosti, poslovne aktivnosti ili dužnosti.

(2) Zaštitne mjere oduzimanja predmeta obavezno se izriču svaki put kada je prekršaj izvršen korištenjem tih predmeta, odnosno kada su predmeti bili namijenjeni izvršenju prekršaja ili su predmeti nastali zbog izvršenja prekršaja.

#### Član 23.

##### (Objavljivanje rješenja o prekršaju)

Rješenje o prekršaju propisano ovim zakonom objavljuje se u javnim medijima koji su dostupni na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine.

### **POGLAVLJE VII. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE**

#### Član 24.

##### (Usaglašavanje ostalih propisa s ovim zakonom)

(1) U slučaju neusaglašenosti drugih zakona s ovim zakonom u postupcima po ovom zakonu, primjenjivat će se ovaj zakon.

(2) Svi zakoni i opći propisi bit će usaglašeni s odredbama ovog zakona u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

(3) Ovaj zakon ne prejudicira odredbe i uslove koji su utvrđeni u međunarodnim ugovorima i sporazumima s vjerskim zajednicama, čime se ne dira u njihovu djelatnu, normativnu i organizacionu autonomiju i princip punog uživanja prava vjerskih sloboda i izražavanja.

(4) Svi javni organi te ostala pravna lica dužni su da svojim općim pravnim aktima, ili posebnim pravnim aktima, reguliraju principe jednakog postupanja, te da osiguraju efikasne interne procedure zaštite od diskriminacije.



Član 25.<sup>98</sup>

(Stupanje na snagu)

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku BiH".

Član 25.<sup>99</sup>

(Stupanje na snagu)

(1) 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.

(2) Postupci u predmetima u kojima do dana stupanja na snagu ovog zakona bude donesena prvostepena odluka suda provest će se prema ranije važećim odredbama ovog zakona.

(3) Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku BiH".

---

98 Prema Zakonu o zabrani diskriminacije, "Službeni glasnik BiH" broj 59/09

99 Prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, "Službeni glasnik BiH" broj 66/16

---

## ANEKS II

# UPITNIK MISIJE KOJI JE POSLAN ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA U BIH

---

Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini (Misija) trenutno radi na Procjeni rada institucija Bosne i Hercegovine u oblasti borbe protiv diskriminacije. Iako Zakon o zabrani diskriminacije (ZZD), koji je usvojen 2009. godine (izmjene i dopune usvojene 2016. godine), pruža sveobuhvatan okvir za zaštitu od diskriminacije u Bosni i Hercegovini (BiH), potrebno je poduzeti značajne korake na unapređenju pravnog i institucionalnog okvira.

Imajući u vidu proaktivnu ulogu koju su preuzele vaše organizacije u pogledu provedbe ovog Zakona, Misija bi cijenila vaš input, po mogućnosti do 14. novembra.

Upitnik:

Naziv organizacije: \_\_\_\_\_ Datum: \_\_\_\_\_

Ime osobe (ili više njih) koja je odgovorila: \_\_\_\_\_

1. Navedite glavne bojazni u pogledu diskriminacije (prijavljeni slučajevi, prakse) u vašem radu.
2. Navedite glavne prepreke u provedbi Zakona o zabrani diskriminacije.
3. Je li vaša organizacija blisko sarađivala sa relevantnim akterima u vezi s određenim slučajevima diskriminacije i kako biste ocijenili njihov rad?
4. Po vašem mišljenju, šta je još potrebno uraditi kako bi se unaprijedio nivo provedbe ovog Zakona?
5. Šta je vaša organizacija uradila u vezi sa provedbom ovog Zakona i koji su vaši naredni koraci?

---

## ANEKS III

# LISTA RELEVANTNIH UGOVORA I STANDARDA UN-a

---

Najznačajniji ugovori Ujedinjenih nacija i standardi koji sadrže klauzulu o zaštiti od diskriminacije su:

1. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (UDLJP);
2. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (MPGPP);
3. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (MPESKP);
4. Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (CERD);
5. Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW);
6. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica;
7. Međunarodna konvencija o pravima djeteta (CRC);
8. Međunarodna konvencija o pravima osoba s invaliditetom (CRPD);
9. UNESCO-va Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju.

Pored toga, diskriminacija je bila predmet mnogih zaključnih zapažanja, kao naprimjer:

- Vijeće za ljudska prava Ujedinjenih nacija putem Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR);
- Specijalne procedure Ujedinjenih nacija;
- Ugovorna tijela Ujedinjenih nacija zadužena za nadgledanje provedbe ugovora o ljudskim pravima na nivou država potpisnica, kao što su: Odbor za ljudska prava (ICCPR), Odbor za eliminaciju rasne diskriminacije (CERD), Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava (ICESCR), Odbor za eliminaciju diskriminacije žena (CEDAW), Odbor za prava djeteta (CRC), itd.;

- Komesar za ljudska prava Vijeća Evrope;
- Evropska komisija protiv rasizma i netrpeljivosti (ECRI);
- Evropski sud za ljudska prava;
- Evropski odbor za socijalna prava;
- Savjetodavni odbor Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina;
- Univerzalni periodični pregled UN-a za Bosnu i Hercegovinu (Preporuka br. 125, drugi ciklus od 2014. godine).