

NEISKORIŠTENI POTENCIJAL: ULOGA I ZNAČAJ NEVLADINIH ORGANIZACIJA U ZAŠTITI OD DISKRIMINACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI*

Autor: Boris Topić

Zakonom o zabrani diskriminacije BiH nevladine organizacije (NVO), između ostalog, su ovlaštene da pruže podršku žrtvama diskriminacije uključujući se u sudski postupak na strani tuženog, kao i da u cilju apstraktne zaštite žrtava diskriminacije podnesu kolektivne tužbe. Iako je antidiskriminacioni zakon na snazi već tri godine, broj postupaka povodom ovog zakona je vrlo mali, a ušesće NVO-a u njegovom provođenju gotovo zanemarivo. Prepreke koje sprečavaju nevladine organizacije da se aktivnije uključe u postupke za zaštitu diskriminacije se djelimično odnose i na sama zakonska rješenja, ali, prije svega, na određene praktične probleme kao što su: nepostojanje poticajnog okruženja za učestvovanje NVO-a u sudskim postupcima, nedostatak finansijskih i kadrovskih resursa i tehnički problem nepostojanja evidencija o pokrenutim postupcima.

GLAVNI NALAZI

1. UVOD

Na međunarodnom i komparativnom planu kao jedna od najznačajnijih aktivnosti nevladinih organizacija (NVO) u polju borbe protiv diskriminacije sve više se ističe njihova uloga u postupcima za zaštitu od diskriminacije.¹ Poseban značaj NVO-ima u ovom domenu u zemljama Evropske unije dale su Direktive u oblasti diskriminacije,² koje zahtijevaju od država da u svojim pravnim sistemima, u cilju obezbjeđivanja što efikasnije zaštite od diskriminacije, omoguće NVO-ima da djeluju u ime

žrtava diskriminacije ili kao njihova podrška u postupcima povodom zaštite od diskriminacije. Očigledno imajući u vidu odredbe navedenih direktiva, Zakon o zabrani diskriminacije BiH (u daljnjem tekstu: ZZDBiH)³ nevladinim organizacijama dodjeljuje dvije značajne procesne uloge. U skladu sa ovim procesnim ulogama, NVO-i imaju mogućnost da u postupcima za zaštitu od diskriminacije pruže podršku žrtvama diskriminacije korištenjem dobro poznatog instituta umješaka ili da u cilju apstraktne zaštite žrtava diskriminacije djeluju samostalno putem kolektivnih tužbi.



* Ovaj Policy Brief bazira se na izvještaju *Neiskorišteni potencijal: Uloga i značaj nevladinih organizacija u zaštiti od diskriminacije u BiH*, autora Borisa Topića, koji je objavljen 2012. godine u izdanju Analitike - Centra za društvena istraživanja. Izvještaj je dostupan u elektronskoj verziji, na web-stranici: <http://www.analitika.ba/publikacije/uloga-nvo-u-zastiti-od-diskriminacije>. Pripremu izvještaja i Policy Brief-a podržao je Fond otvoreno društvo BiH.

¹ Up. Ana Horvat, "Novi standardi hrvatskoga i europskoga antidiskriminacijskog zakonodavstva", u *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 58 (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2008), str. 1487.

² Council of the European Union, "Council Directive 2000/43/EC of June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin", *Official Journal of the European Union*, L 180/2000, član 7; Council of the European Union "Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation", *Official Journal of the European Union*, L 303/2000, član 9.

³ "Zakon o zabrani diskriminacije BiH", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 59/09.

PREPORUKE

1. Institut kolektivne tužbe treba unaprijediti, na način da se eliminiše potreba dokazivanja opravdanog interesa za podnošenje tužbe, a vjerovatnoća da je postupanjem tuženog povrijeđeno pravo većeg broja lica bude predmet dokazivanja u samom postupku a ne, kako je to sada slučaj, uslov dopuštenosti tužbe.
2. Tužioce u postupcima zaštite od diskriminacije treba osloboditi obaveze prethodnog podmirivanja troškova postupka.
3. Potrebno je proširiti broj opcija učešća nevladinih organizacija i drugih relevantnih aktera u antidiskriminacijskim sudskim postupcima uvođenjem instituta prijatelja suda, odnosno *amicus curiae*.
4. Nevladinim organizacijama kao takvim (a ne samo, kako je sada slučaj, pojedincima unutar nevladinih organizacija) potrebno je omogućiti da zastupaju žrtve diskriminacije, ali i da u individualnim slučajevima nastupaju u svoje ime, uz prethodno odobrenje žrtve diskriminacije.
5. Vlasti u BiH treba da osiguraju minimalne uslove i osnovne elemente poticajnog okruženja za aktivniji angažman NVO-a u antidiskriminacijskim sudskim postupcima.
6. Relevantne institucije u BiH treba da uspostave lako dostupnu evidenciju o postupcima pokrenutim povodom ZZD-a.
7. Nevladine organizacije treba da intenzivnije rade na jačanju internih kapaciteta za učešće u sudskim postupcima za zaštitu od diskriminacije, te na uspostavljanju suštinskih partnerstava sa drugim nevladinim organizacijama, ali i sa Institucijom ombudsmena za ljudska prava BiH, kako bi se kvalitetno i efikasno koristile procesne uloge koje im ZZD dodjeljuje.

ZZDBiH priznaje aktivnu legitimaciju “udruženjima, tijelima, ustanovama ili drugim organizacijama” koje imaju “opravdan interes” da podnesu kolektivne tužbe.⁴ Kolektivnu tužbu protiv navodnog diskriminatora podnosi organizacija koja sama nije žrtva diskriminacije pod uslovom da “učini vjerovratnim” da je postupanjem tuženog povrijeđeno pravo “većeg broja lica koja uglavnom pripadaju grupi čija prava tužilac štiti”.⁵ Uvođenje instituta kolektivne tužbe za zaštitu od diskriminacije predstavlja pravo osvježenje u bosanskohercegovačkom pravnom poretku, koje može da predstavlja izvrsno oruđe u rukama nevladinih organizacija za borbu protiv institucionalne ili strukturalne diskriminacije u raznim oblastima. Kao važan argument u prilog ovoj tvrdnji možemo da istaknemo činjenicu da kolektivna tužba kao apstraktni oblik zaštite ne zavisi od postojanja određene žrtve,

što organizaciji koja podnosi tužbu dozvoljava da se koncentriše na argumente kojima se napadaju diskriminatorne posljedice koje potiču bilo iz samog zakona, njegove primjene ili, jednostavno, prakse i ponašanja. Ove karakteristike kolektivne tužbe čine je naročito pogodnim sredstvom za vođenje takozvanih “strateških parnica”, odnosno parnica čiji je cilj da kroz sudsko djelovanje dovedu do društvene promjene, doprinesu tumačenju zakona ili jednostavno da podignu svijest javnosti o različitim oblicima diskriminacije.

U cilju jačanja procesnog položaja tužioca, ZZDBiH daje pravo nevladinim organizacijama⁶ da se umiješaju u postupak na strani tužioca. Ovo pravo je priznato organizacijama “koje se u okviru svoje djelatnosti bave zaštitom od diskriminacije”, te se one u ovom slučaju pojavljuju kao svojevrsni “umješači na strani javnog interesa”.⁷ Da bi se pridružila pokrenutoj

⁴ *Ibid*, član 17.

⁵ *Ibid*.

⁶ ZZD koristi sljedeću formulaciju: “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”.

⁷ Up. Alan Uzelać, “Postupak pred sudom”, u *Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije*, ur. Tena Šimonović Einwalter (Zagreb: Ured za ljudska prava Vlade RH, 2009), str. 100, i Goran Nezirović, “Postupak za zaštitu od diskriminacije”, u *Materijal pripremljen za obuku sudija i tužilaca o Zakonu o zabrani diskriminacije*, dostupan na web stranici CEST RS i CEST FBIH, http://www.rs.cest.gov.ba/index.php?option=com_docman&task=view_category&Itemid=30&subcat=237&catid=44&limitstart=0&limit=15&lang=lat, str. 22.

parnici, nevladina organizacija mora prethodno da pribavi tužiočevu saglasnost te mora da dokaže da se bavi zaštitom od diskriminacije lica o čijim pravima se odlučuje u postupku. Ovaj drugi uslov nevladina organizacija dokazuje prilaganjem izvoda iz svojih konstitutivnih i organizacionih akata. Intervenirajući u svojstvu tužiočevog umješača, NVO-i mogu da preduzimaju procesne radnje u korist tužioca i time da mu pomognu da ostvari uspjeh u pokrenutom postupku.

Međutim, i pored navedenih procesnih mogućnosti, tek jedan NVO ("Vaša prava") se upustio u postupke za zaštitu od diskriminacije prema ZZDBiH, što je rezultiralo prvom, ali još uvijek siromašnom sudskom praksom.⁸ U nastojanju da objasni nizak angažman nevladinog sektora u sudskim postupcima za zaštitu od diskriminacije, ovaj sažetak ukazuje na ključne zakonske i praktične prepreke koje sprečavaju NVO-e da se aktivnije uključe u takav vid borbe protiv diskriminacije.

2. ZAKONSKA RJEŠENJA: PREPREKE I MOGUĆA POBOLJŠANJA

2.1. Kolektivna tužba

Ono što na određen način umanjuje procesnu snagu kolektivnoj tužbi prema ZZDBiH jeste obaveza tužioca da dokaže postojanje opravdanog interesa za podnošenje kolektivne tužbe. Pored toga, da bi kolektivna tužba uopšte bila dopuštena, tužilac mora da učini makar vjerovatnim da je postupanjem tuženog diskriminisan veći broj lica koja pretežno pripadaju određenoj grupi. Istovjetno rješenje usvaja i antidiskriminaciono zakonodavstvo u Hrvatskoj,⁹ dok je u Srbiji usvojen drugačiji pristup. Naime, prema rješenjima usvojenim u Zakonu o ravnopravnosti polova Republike Srbije¹⁰, nevladine organizacije su aktivno legitimisane u slučaju kada se diskriminacija odnosi na više lica. Navedeni zakon, među-

tim, od njih posebno ne traži da dokazuju postojanje pravnog interesa na podnošenje tužbe niti su one u trenutku podnošenja tužbe obavezne da učine vjerovatnim da je postupanjem tuženog diskriminirano više lica.¹¹ Takođe, ni ZZD Republike Srbije¹² ne zahtijeva od "organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava" da dokazuju postojanje pravnog interesa na podnošenje tužbe. Usvajanjem sličnih rješenja i u Bosni i Hercegovini jasno bi se istaklo da je utvrđivanje vjerovatnosti diskriminacije prema većem broju lica predmet dokaznog postupka, a ne, kako to aktuelna odredba predviđa, predmet ocjene dopuštenosti tužbe. Eliminacijom neodređenog i arbitrarnog kriterija 'opravdanog interesa', aktivna legitimacija nevladinih organizacija u ovom kontekstu bi bila i nedvosmislena i eksplicitnije široko postavljena.

ZZDBiH ne uspostavlja ograničenja u pogledu vrste tužbenih zahtjeva koje nevladine organizacije kao tužioci mogu da istaknu u kolektivnoj tužbi. Takvo otvoreno zakonsko rješenje, međutim, nije usvojeno u sveobuhvatnim antidiskriminacionim zakonima u zemljama okruženja. Imajući u vidu da je kolektivna tužba nov institut u našem pravu, dobrodošla dopuna zakona bi bilo i određivanje tužbenih zahtjeva koje je moguće istaći u kolektivnoj tužbi. Na taj način bi se jasno naznačilo da nevladine organizacije kao aktivno legitimisana lica imaju na raspolaganju široku lepezu tužbenih zahtjeva i otklonile dileme u vezi s pitanjem da li aktivna legitimacija nevladinih organizacija na podnošenje kolektivne tužbe uključuje i isticanje tužbenog zahtjeva za naknadu štete.

2.2. NVO-i kao treća lica u postupku

U vezi sa učestvovanjem trećih lica u postupku, ZZDBiH, po ugledu na rješenja u Hrvatskoj, predviđa da se NVO-i mogu uključiti u postupak samo u svojstvu umješača na strani tužioca. S tim u vezi, zanimljivo je primijetiti da se zakonodavac nije odlučio na korištenje



Boris Topić je diplomirao na Pravnom fakultetu Univerziteta u Banjaluci, a magistrirao međunarodno pravo o ljudskim pravima na Univerzitetu Oksford, u Ujedinjenom Kraljevstvu. Posjeduje bogato iskustvo u polju ljudskih prava stečeno kroz rad u Instituciji ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Odjelu za ljudska prava Misije OSCE u BiH i Evropskom sudu za ljudska prava.

⁸ Do trenutka izrade ovog policy brief-a sudovi u BiH su donijeli tek tri presude prema ZZD-u: 1) Presuda Općinskog suda u Mostaru, br. P 58 0 P 056658 09 P od 6. 7. 2010. godine (predmet *E. B.*, koji se odnosi na diskriminaciju u obrazovanju po osnovu invaliditeta), 2) Presuda Općinskog suda u Livnu, br. 68 0 P 017561 od 7. 12. 2011. godine (predmet *Katović*, koji se tiče diskriminacije po osnovu religije) i 3) Presuda Općinskog suda u Mostaru, br. 58 PS 08563 11 Ps od 27. 4. 2012. godine (predmet "Dvije škole pod jednim krovom" – prva i za sada jedina presuda po kolektivnoj tužbi). U prva dva predmeta tužiocima su zastupali zaposlenici NVO-a "Vaša prava", a u trećem predmetu isti NVO se pojavio kao tužilac.

⁹ "Zakon o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske", *Narodne novine RH* 85/08, član 24.

¹⁰ "Zakon o ravnopravnosti polova Republike Srbije", *Službeni glasnik RS* 104/2009, član 43.

¹¹ Up. Marijana Pajvančić, Nevena Petrušić i Senad Jašarević, Komentar Zakona o ravnopravnosti polova (Beograd: Udruženje građana "Centar modernih veština", 2010), str. 110.

¹² "Zakon o zabrani diskriminacije Republike Srbije", *Službeni glasnik RS* 22/09, član 46.

instituta *amici curiae* – prijatelja suda (koji već postoji u postupku pred Ustavnim sudom BiH¹³) – kao oblika pružanja podrške žrtvama diskriminacije. Pojam *amicus curiae* (prijatelj suda) označava lice čije je učešće u postupku ograničeno na pružanje sudu mišljenja koja se odnose na činjenična i pravna pitanja. Uvođenje ovog instituta mnogim organizacijama bi moglo olakšati da se uključe u postupak, jer bi na taj način očuvale percepciju nepristrasnosti, koja, zauzvrat, može da da veću snagu njihovim argumentima. Na taj način NVO bi se mogli koncentrisati na pravna i konceptualna pitanja, neopterećeni odnosom stranaka u postupku. Istovremeno, takva intervencija bi sudu obezbijedila odgovarajući pregled međunarodnih i komparativnih standarda, te sudsku praksu relevantnu za predmetni slučaj,¹⁴ što je naročito značajno imajući u vidu recentnost sveobuhvatnog antidiskriminacionog okvira u Bosni i Hercegovini i značajne novine koje on predviđa.

Žrtve diskriminacije često se ne odlučuju na traženje sudske zaštite kako zbog straha od dodatne diskriminacije tako i zbog neizvjesnosti u odnosu na uspjeh u sporu. Stoga dobro uređeni antidiskriminacioni sistemi dopuštaju nevladinim organizacijama da zastupaju žrtve diskriminacije u sudskim postupcima ili pak da na drugi način nastupaju u ime žrtve. Ipak, ZZDBiH ne uvodi ovu mogućnost.

Analiza zakonodavstva drugih zemalja otkriva da su NVO-i kao takvi uglavnom ovlašteni da nastupaju u ime žrtava diskriminacije u sudskom postupku. Prema rješenjima usvojenim u Crnoj Gori, npr., NVO-i koji se bave zaštitom ljudskih prava mogu da podnesu tužbu za zaštitu od diskriminacije u ime diskriminisanog lica uz njegov prethodni pristanak.¹⁵ U Srbiji, prema relevantnim odredbama ZZD-a, nevladine organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava, uz prethodni pismeni pristanak diskriminisanog, mogu da podnesu tužbu u svoje ime.¹⁶ Navedenim rješenjima omogućava se utuživanje diskriminacije čak i u onim slučajevima

kada žrtva ne želi da se uključi u postupak kao stranka, čime se pospješuje implementacija zakona o zabrani diskriminacije. Stoga se izostanak sličnog rješenja u ZZDBiH može da ocijeni kao značajan propust zakonodavca.

3. PRAKTIČNE PREPREKE

3.1. Informacije o predmetima, kadrovski i finansijski resursi

Uključivanje nevladinih organizacija u parnice od javnog interesa kao što su parnice za zaštitu od diskriminacije povezano je sa mnogim izazovima koji nisu svojstveni samo tranzicionim društvima poput Bosne i Hercegovine. Međutim, u bosanskohercegovačkom kontekstu ovi izazovi su u mnogo čemu i veći nego u drugim zemljama sa razvijenijim civilnim društvom.

Prije svega, zbog dugotrajne percepcije stvorene unutar jednopartijskog sistema prema kojoj je javni interes izjednačavan sa državnim interesom,¹⁸ danas se i samo civilno društvo još uvijek privikava na to da i ono predstavlja polugu obezbjeđenja javnog interesa kroz takozvani pravni aktivizam. Kao sljedeći faktor koji NVO-e sprečava da se aktivnije uključe u sudske postupke za zaštitu od diskriminacije možemo da izdvojimo ograničene ljudske i finansijske resurse u šarolikom nevladinom sektoru u Bosni i Hercegovini. Naime, raširena je percepcija da pravni aktivizam predstavlja djelatnost za koju su potrebna znatna finansijska sredstva. Istina, sudska zaštita u antidiskriminacionim slučajevima može da predstavlja aktivnost koja iziskuje značajne resurse kao i dugotrajan i intenzivan angažman kadrova, naročito u slučajevima strukturalne diskriminacije, čije dokazivanje u pravilu podrazumijeva aktivnosti prikupljanja i obrade statističkih podataka, preduzimanja složenih postupaka dokumentovanja činjenica ili pokretanja nekoliko sličnih parnica. Pored toga, procesno

¹³ Ustavni sud Bosne i Hercegovine, "Pravila ustavnog suda Bosne i Hercegovine", član 47 (Sarajevo: Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 2005) http://ccbh.ba/public/down/pravila_bos.pdf (stranica posjećena 19. 10. 2012).

¹⁴ Margarita Ilieva, "Uloga NVO-a u primeni Zakona protiv diskriminacije: Iskustvo iz Bugarske", u *Sprovođenje zakona protiv diskriminacije: Izazov za Kosovo* (Priština: OSCE Mission in Kosovo, 2007), str. 16.

¹⁵ "Zakon o zabrani diskriminacije", *Službeni list Crne Gore* 46/10, član 30.

¹⁶ U ovoj tužbi mogu da se istaknu sve vrste tužbenih zahtjeva koje može da istakne i sam diskriminisan, osim zahtjeva za naknadu štete. "Zakon o zabrani diskriminacije Srbije", član 46.

¹⁷ Up. James A. Goldston, "Public Interest Litigation in Central and Eastern Europe: Roots, Prospects and Challenges", *Human Rights Quarterly* 28 (2006), str. 492.

¹⁸ Up. Ibid. te Goran Žeravčić, *Analiza institucionalne suradnje između vladinog i nevladinog sektora u BiH* (Sarajevo, Kronauer Consulting, 2008), str. 45–46.

pravilo prema kojem je svaka strana dužna da prethodno snosi svoje troškove,¹⁹ kao što su sudske takse, troškovi vještačenja ili troškovi svjedoka, ne predstavlja naročito stimulativan faktor kada je riječ o postizanju značajnijeg pravnog aktivizma NVO-a u domenu borbe protiv diskriminacije.

Na kraju, treba istaći i tehničke prepreke koje stoje na putu NVO-ima u korištenju procesnih uloga koje im ZZDBiH dodjeljuje. Naime, nepostojanje evidencije o pokrenutim postupcima za zaštitu od diskriminacije onemogućava nevladine organizacije da na vrijeme identifikuju sve aktuelne parnice u oblasti diskriminacije i da, na osnovu svih relevantnih faktora, odluče o vlastitom angažmanu u nekoj od njih.

3.2. Moguća rješenja

Samo prepoznavanje značaja procesnih uloga NVO-a u postupcima od javnog interesa, kao što su postupci za zaštitu od diskriminacije, ne predstavlja garanciju da će NVO-i i učestvovati u značajnom broju postupaka u cilju zaštite javnog interesa. Pored priznavanja odgovarajućeg procesnog položaja, potrebno je preduzeti dodatne aktivnosti, naročito u društvima u tranziciji, u cilju promjene percepcije prema kojoj zaštita javnog interesa pripada, prije svega, državnim strukturama. Kao jedan od načina prevladavanja ove percepcije, mogu se izdvojiti aktivnosti na stvaranju poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Tu svakako ubrajamo i aktivnosti na jačanju kapaciteta nevladinih organizacija u cilju njihovog većeg angažmana na djelatnostima od javnog interesa, kao što je učešće u postupcima za zaštitu od diskriminacije. Tako je, npr., u susjednoj Hrvatskoj u cilju efektivnijeg razvoja civilnog društva i jačanja njegovih kapaciteta izgrađena organizovana struktura koja se sastoji od tri tijela: Ureda za udruge, Savjeta za razvoj civilnog društva i Nacionalne zaklade za civilno društvo. Kroz aktivnosti ovih tijela koja okupljaju predstavnike vladinog i nevladinog sektora preduzete su brojne aktivnosti u cilju stvaranja okruženja pogodnog za razvoj civilnog društva. U oblasti borbe protiv diskri-

minacije, kroz pružanje informacija vezanih za dodjelu sredstava iz predpristupnih fondova EU, obezbijedena su sredstva za finansiranje aktivnosti na jačanju uloge i kapaciteta nevladinih organizacija u oblasti antidiskriminacije, uključujući u njih i unapređenje procesa sankcionisanja diskriminatornih radnji putem sudskih postupaka.²⁰

Positivna iskustva iz regiona sugerišu da uspostavljanje okvira za institucionalnu saradnju između vladinog i nevladinog sektora ima potencijala da doprinese razvoju civilnog društva, a time i njegovom boljem angažmanu u djelatnostima od javnog interesa, uključujući u njih i borbu protiv diskriminacije. Međutim, opšti okvir i institucionalizacija saradnje i državne podrške nevladinim organizacijama može da stvori povoljno okruženje, ali, samo po sebi, neće donijeti hitne i potrebne mjere za unapređenje angažmana NVO-a u borbi protiv diskriminacije. Stoga bi uspostavljanje posebne fondacije po ugledu na Nacionalnu zakladu za civilno društvo, koja postoji u Hrvatskoj, moglo da odigra značajnu ulogu u pružanju finansijske podrške, pored ostalih, nevladinim organizacijama koje žele da se bave aktivnostima na sprečavanju diskriminacije kroz sudske postupke.

Kao jedan način prevazilaženja ograničenih ljudskih i finansijskih resursa izdvaja se međusobna saradnja različitih nevladinih organizacija. Tako se nevladine organizacije koje se uglavnom bave poslovima vezanim za pravo i pružanje pravne pomoći mogu direktno pojavljivati pred sudovima, a organizacije koje se bave dokumentovanjem i prikupljanjem podataka mogu da vrše prikupljanje i obradu statističkih podataka ili da obavljaju druga istraživanja potrebna za uspješno vršenje procesnih uloga.²¹ U tom smislu, kao pozitivne primjere u Bosni i Hercegovini, možemo da izdvojimo aktivnosti više nevladinih organizacija okupljenih oko antidiskriminacionog programa koji je podržao Fond otvoreno društvo BiH²² (u okviru kojeg je ovaj sažetak, kao i izvještaj na kojem se zasniva, i nastao), kao i nedavno formiranje mreže organizacija civilnog

¹⁹ "Zakon o parničnom postupku Republike Srpske", *Službeni glasnik Republike Srpske* 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09, član 384, i "Zakon o parničnom postupku Federacije BiH", *Službene novine Federacije BiH* 53/03, 73/05 i 119/06, član 384.

²⁰ Za više informacija o tome vidjeti internetsku stranicu <http://www.uzuvrh.hr/stranica.aspx?pageID=156>.

²¹ U Češkoj Republici, npr., prilikom vođenja sudskih postupaka za zaštitu prava Roma nevladine organizacije su upravo postupale na ovakav način. Up. *Priručnik za advokate o zastupanju Roma – žrtava diskriminacije* (Budapest: European Roma Rights Center; Beograd: Fond za humanitarno pravo/Humanitarian Law Center, Centar za prava manjina/Minority Rights Centre, 2005), str. 113, i *Strategic Litigation of Race Discrimination in Europe: from Principles to Practice* (Budapest: European Roma Rights Centre; London: Interights; Brussels: Migration Policy Group, 2004), str. 62.

²² Vidjeti više na <http://www.diskriminacija.ba/>.

društva pod nazivom Forum jednakosti.²³ Pored toga, uspostavljanje sistemske saradnje NVO-a i pravnih klinika osnovanih pri pravnim fakultetima ili studentskih organizacija sličnog profila mogu da posluže kao mehanizam za prevazilaženje ograničenih ljudskih resursa. Na taj način, studenti mogu da obave potrebna istraživanja i tako iskusnijim pravnicima iz organizacije omogućе više vremena za bolju pripremu slučaja.²⁴

U pogledu minimiziranja finansijskih barijera, pojedina antidiskriminaciona zakonodavstva sadrže odredbe prema kojima se tužilac u antidiskriminacionim slučajevima oslobađa plaćanja prethodnih troškova postupka i određuje se da se oni imaju platiti iz sredstava suda.²⁵ Može se pretpostaviti da bi uvođenje sličnog rješenja u bosanskohercegovačko zakonodavstvo doprinijelo boljoj implementaciji ZZDBiH i aktivnijem angažmanu nevladinih organizacija u parnicama za zaštitu od diskriminacije, naročito u pogledu podnošenja kolektivnih tužbi. S druge strane, treba prepoznati i koristiti i one procesne uloge koje ne bi trebalo da predstavljaju pretjeran finansijski teret za organizaciju. Naime, za razliku od učešća u svojstvu stranke, učešće u svojstvu umješaka ne bi trebalo da povlači značajne finansijske izdatke. U tom slučaju, naime, nevladine organizacije se mogu direktno umiješati u postupak koristeći svoja aktuelna saznanja i vještine, pri čemu nije potrebno da angažuju advokata ili zapošljavaju osobe koje ispunjavaju uslove za obavljanje zastupanja.

4. DODATNI MEHANIZMI ZA EFEKTIVNIJI ANGAŽMAN NVO-a U ANTIDISKRIMINACIONIM SPOROVIMA

Za uspjeh u antidiskriminacionoj parnici, naročito onoj od strateškog značaja, posebno je važno razvijanje medijske strategije te, u odre-

đenim slučajevima, i stvaranje širih koalicija. Razvijanjem odgovarajuće medijske strategije obezbjeđuje se veći značaj pokrenutoj parnici, te daje doprinos pokretanju javne debate o slučajevima diskriminacije i podizanju svijesti javnosti o nedozvoljenoj diskriminaciji.

Kao korisna taktika koju organizacije civilnog društva primjenjuju u jačanju njihove procesne uloge u postupcima za zaštitu od diskriminacije se izdvaja i njihova saradnja sa institucijama ombudsmena. Ove institucije organizacijama civilnog društva mogu da obezbijede neophodne statističke podatke, kroz vlastite aktivnosti da utvrde relevantne činjenice u pojedinom slučaju ili da se u postupak uključe kao umješaci i time daju podršku nevladinoj organizaciji, bilo da ona u postupku nastupa kao nosilac tužbe ili da već djeluje kao podrška žrtvi diskriminacije. O tome govore i iskustva drugih zemalja. Izvještaji iz Litvanije, npr., upućuju na to da je intervencija ombudsmena u svojstvu treće strane bila od ključnog značaja za uspjeh u prvom slučaju rasne diskriminacije iznesenom pred litvanske sudove.²⁶

Značajno sredstvo za postizanje uspjeha u antidiskriminacionim parnicama predstavlja korišćenje tzv. "situacionog testiranja". Naime, kod situacionog testiranja se koriste dobrovoljci koji kao tester (dobrovoljni ispitivači diskriminacije) na terenu, metodom opažanja, ustanovljavaju da li postoje diskriminatorne radnje. U ulozi testera se "može (se) naći jedno ili više lica koja se lično ili neposredno uključe u neku situaciju ne bi li tako na licu mjesta provjerili postoji li diskriminacija".²⁷ Situaciono testiranje predstavlja važan način na osnovu koga može da se učini vjerovatnim da je došlo do diskriminacije²⁸ i da se teret dokazivanja da nije došlo do diskriminacije prebaci na tuženu stranu. Procesna pravila u Bosni i Hercegovini ne sadrže odredbe kojima se zabranjuje upotreba situacionog testiranja. Ipak, uvođenje eksplicitnih odredbi o dozvoljenosti upotrebe situacionog testiranja u

²³ Vidjeti više na <http://www.bh-hchr.org/>.

²⁴ Up. James A. Goldston, "Public Interest Litigation in Central and Eastern Europe: Roots, Prospects and Challenges", *Human Rights Quarterly* 28 (2006), str. 526.

²⁵ Takvu odredbu sadrži, npr., član 48. Zakona o ravnopravnosti polova Republike Srbije.

²⁶ Up. Jolanta Samuolyte, "Applying Situation Testing Successfully to Prove Discrimination Based on Ethnicity," u *European Commission, DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities: The Role of NGOs and Trade Unions in Combating Discrimination* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2009).

²⁷ Vladimir V. Vodinelić, "Građanskopravna zaštita od diskriminacije", *Hereticus, časopis za preispitivanje prošlosti*, vol. VI, br. 3-4, str. 41.

²⁸ *Priručnik za advokate o zastupanju Roma – žrtava diskriminacije* (Budapest: European Roma Rights Center; Beograd: Fond za humanitarno pravo/Humanitarian Law Centar, Centar za prava manjina/Minority Rights Centre, 2005), str. 47.

postupcima za zaštitu od diskriminacije ili davanje aktivne legitimacije dobrovoljnom ispitaču diskriminacije da podnese tužbu za zaštitu od diskriminacije, kako je predviđeno u ZZD-u Republike Srbije,²⁹ predstavljalo bi dobro i korisno rješenje za Bosnu i Hercegovinu. Na taj način bi se proširio i dodatno osnažio opseg mogućih aktivnosti NVO-a u borbi protiv diskriminacije.

5. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Dopunjavanje do tada postojećeg antidiskriminacionog okvira u Bosni i Hercegovini³⁰ sveobuhvatnim antidiskriminacionim zakonodavstvom svakako predstavlja ohrabrujući napredak na polju zaštite od diskriminacije. Prepoznavanjem značaja njihove procesne uloge, nevladinim organizacijama je otvorena kvalitativno nova mogućnost da zabranu diskriminacije učine efektivnom kroz sudski postupak. Pojedine zamjerke koje se mogu istaći u pogledu usvojenih zakonskih rješenja o statusu NVO-a u antidiskriminacionoj parnici ni u kom slučaju ne umanjuju njihov značaj. Ipak, određena poboljšanja trenutnih zakonskih rješenja te djelovanje na otklanjanju praktičnih prepreka koje sputavaju NVO-e da se aktivnije uključe u sudske postupke je svakako neophodno preduzeti.

U tom smislu, iz naše analize proizlaze sljedeće preporuke:

Preporuke za unapređenje legislative

- 1) Institut kolektivne tužbe je potrebno unaprijediti kroz izmjenu odredbi koje od tužilaca traže dokazivanje postojanja opravdanog interesa i dokazivanje vjerovatnoće da je postupanjem tuženog povrijeđeno pravo većeg broja lica kao uslova dopuštenosti tužbe.
- 2) Potrebno je jasno odrediti tužbene zahtjeve koje je moguće istaći u kolektivnoj tužbi.
- 3) Tužioce u postupku za zaštitu od diskriminacije treba osloboditi obaveze prethodnog snošenja troškova postupka.
- 4) Potrebno je proširiti mogućnost podrške žrtvama diskriminacije kroz uvođenje instituta *amicus curiae*.
- 5) Nevladinim organizacijama kao takvim potrebno je omogućiti da zastupaju žrtve diskri-

minacije, te im priznati aktivnu legitimaciju da i u individualnim slučajevima nastupaju u svoje ime, pod uslovom da dobiju odobrenje žrtve diskriminacije.

6) Potrebno je jasno i eksplicitno dozvoliti upotrebu situacionog testiranja kao metode dokazivanja u postupcima za zaštitu od diskriminacije.

Preporuke za državu – kako stimulisati NVO-e

1) Vladin sektor treba da preduzme neophodne korake na uspostavljanju poticajnog okruženja za efikasnije i aktivnije uključivanje NVO-a u postupke zaštite od diskriminacije. Te aktivnosti mogu da uključuju i kreiranje mehanizama za podršku razvoju civilnog društva kao što je, npr., uspostavljanje fondacije za podršku organizacijama civilnog društva u postupcima povodom diskriminacije.

2) Relevantne institucije u Bosni i Hercegovini (prevažodno Visoko sudsko i tužilačko vijeće, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, te Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH) treba da uspostave lako dostupnu evidenciju o postupcima pokrenutim povodom ZZDBiH.

Preporuke za NVO-e

1) Nevladine organizacije treba posebnu pažnju da obrate na konstantno usavršavanje svog osoblja u pogledu propisa o zabrani diskriminacije kako bi što više organizacija moglo odgovorno da preuzme ulogu umješaka u individualnim parnicama za zaštitu od diskriminacije, odnosno da osnaži svoje kapacitete za podnošenje kolektivnih tužbi.

2) Potrebno je nastaviti dosadašnje napore na uspostavljanju koalicija i mreža nevladinih organizacija za borbu protiv diskriminacije, koje će omogućiti sinergiju, podjelu uloga i maksimiziranje efekta angažmana NVO-a u postupcima zaštite od diskriminacije.

3) Potrebno je lobirati u pravcu uspostavljanja pravnog i institucionalnog okvira za razvoj civilnog društva, uključujući i osnivanje odgovarajuće fondacije za podršku organizacijama civilnog društva u postupcima povodom diskriminacije.



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Antidiskriminacijski program Fonda otvoreno društvo BiH

Policy brief je sačinjen u okviru antidiskriminacijskog programa Fonda otvoreno društvo BiH, koji okuplja partnerske organizacije s područja cjelokupne teritorije Bosne i Hercegovine podijeljene u četiri tima posvećena ključnim aktivnostima u domenu borbe protiv diskriminacije: monitoring, dokumentiranje i izvještavanje, strateško parničenje, analiza politika i zagovaranje. Više informacija o antidiskriminacijskom programu Fonda otvoreno društvo BiH možete pronaći na web stranici www.diskriminacija.ba.

²⁹ "Zakon o zabrani diskriminacije Republike Srbije", član 46, stav 3.

³⁰ Tu svakako ubrajamo Ustav Bosne i Hercegovine, Zakon o ravnopravnosti polova ili odredbe o zabrani diskriminacije u oblasti rada predviđene važećim zakonima o radu.

IZVORI

Domaći propisi, dokumenta i sudske odluke

1. Ustavni sud Bosne i Hercegovine. *Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 2005. http://ccbh.ba/public/download/pravila_bos.pdf (stranica posjećena 19. 10. 2012).
2. Općinski sud u Mostaru, Presuda br. 58 PS 08563 11 Ps, 27. 04. 2012.
3. Općinski sud u Mostaru, Presuda br. P 58 O P 056658 09 P, 06. 07. 2010.
4. Općinski sud u Livnu, Presuda br. 68 O P 017561, 07. 12. 2011.
5. Advokatska/odvjetnička komora Federacije Bosne i Hercegovine, "Tarifa o nagradama i naknadi troškova za rad advokata Federacije Bosne i Hercegovine". Sarajevo: Advokatska/odvjetnička komora FBiH, 2004. http://www.advokombih.ba/index.php?option=com_content&task=view&id=765&Itemid=1 (stranica posjećena 03. 07. 2012).
6. "Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava BiH". *Službeni glasnik BiH* 19/02, 34/05 i 32/06.
7. "Zakon o parničnom postupku BiH". *Službeni glasnik BiH* 36/04, 84/07.
8. "Zakon o parničnom postupku Federacije BiH". *Službene novine Federacije BiH* 53/03, 73/05 i 119/06.
9. "Zakon o parničnom postupku Republike Srpske". *Službeni glasnik Republike Srpske* 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09.
10. "Zakon o udruženjima i fondacijama BiH". *Službeni glasnik BiH*, 32/01, 42/03, 63/08, 76/11.
11. "Zakon o zabrani diskriminacije". *Službeni glasnik BiH* 59/09.

Strani propisi i sudska praksa

1. "Zakon o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske". *Narodne novine Republike Hrvatske*, 85/08.
2. "Zakon o informisanju Republike Srbije". *Službeni glasnik RS* 43/2003, 61/2005, 71/2009 i 89/2010 – odluka US – i 41/2011.
3. "Zakon o ravnopravnosti polova Republike Srbije". *Službeni glasnik RS* 104/2009.
4. "Zakon o zabrani diskriminacije". *Službeni glasnik Republike Srbije*, 22/09.
5. "Zakon o zabrani diskriminacije Republike Crne Gore". *Službeni list Crne Gore* 46/2010.

Međunarodna dokumenta

1. Direktiva o rasnoj jednakosti (2000/43/EC) – Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (EU *Official Journal* L 180 , 19/07/2000).

2. Direktiva o jednakosti u zapošljavanju (2000/78/EC) – Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (EU *Official Journal* L 303, 02/12/2000).

Knjige i članci

1. European Roma Rights Centre, Fond za humanitarno pravo i Centar za prava manjina. *Priručnik za advokate o zastupanju Roma – žrtava diskriminacije*. Budapest: European Roma Rights Center; Beograd: Fond za humanitarno pravo, Centar za prava manjina, 2005.
2. European Roma Rights Centre, Interights i Migration Policy Group. *Strategic Litigation of Race Discrimination in Europe: from Principles to Practice*. Budapest: European Roma Rights Centre; London: Interights; Brussels: Migration Policy Group, 2004.
3. Goldston, James A. "Public Interest Litigation in Central and Eastern Europe: Roots, Prospects and Challenges". *Human Rights Quarterly* 28, br. 2 (2006).
4. Horvat, Ana. "Novi standardi hrvatskoga i europskoga antidiskriminacijskog zakonodavstva". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 58, br. 6 (2008), str. 1453–1498.
5. Ilieva, Margarita. "Uloga NVO-a u primeni Zakona protiv diskriminacije: Iskustvo iz Bugarske." U: *Sprovedenje Zakona protiv diskriminacije: izazov za Kosovo*, str. 10–21. Priština: OSCE Mission in Kosovo, 2007.
6. Nezirović, Goran. "Postupak za zaštitu od diskriminacije". *Materijal centra za obuku sudija i tužilaca RS/FBiH o Zakonu o zabrani diskriminacije*, 03. 04. 2012.
7. Pajvančić, Marijana, Nevena Petrušić i Senad Jašarević. *Komentar Zakona o ravnopravnosti polova*. Beograd: Centar modernih veština, 2010.
8. Samuolyte, Jolanta. "Applying situation testing successfully to prove discrimination based on ethnicity". U: *The Role of NGOs and Trade Unions in Combating Discrimination*, ur. Richard Polacek, str. 17–18. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2009.
9. Uzelac, Alan. "Postupak pred sudom". U: *Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije*, ur. Tena Šimonović Einwalter, str. 93–112. Zagreb: Ured za ljudska prava Vlade RH, 2009.
10. Vodinelić, Vladimir V. "Građanskopravna zaštita od diskriminacije". *Hereticus: časopis za preispitivanje prošlosti* 6, br. 3–4 (2008), str. 22–45.
11. Žeravčić, Goran. *Analiza institucionalne suradnje između vladinog i nevladinog sektora u BiH*. Sarajevo: Kronauer Consulting, 2008.

Za više informacija kontaktirajte:

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

Copyright © 2013
 Analitika – Centar za društvena istraživanja