

SARAJEVSKI OTVORENI CENTAR
Bosna i Hercegovina
www.soc.ba

STRATEGIJA ZA PREVENCIJU I BORBU PROTIV DISKRIMINACIJE

Izazovi i mogućnosti za napredak u Bosni i Hercegovini

Sarajevo, mart 2015.
ISSN 2303-6079

SADRŽAJ

Sažetak

1. UVOD – ZABRANA DISKRIMINACIJE U PRAVNOM SISTEMU BOSNE I HERCEGOVINE	3
2. DEFINIRANJE PROBLEMA: ZAŠTO NAM JE POTREBNA STRATEGIJA	4
2.1. Očekivani uticaj Zakona o zabrani diskriminacije	5
2.2. Ključni akteri u prevenciji i borbi protiv diskriminacije	5
2.3. Moguće opcije za kreiranje koordiniranog pristupa	7
3. STRATEGIJA ZA PREVENCIJU I BORBU PROTIV DISKRIMINACIJE BOSNE I HERCEGOVINE	9
4. PROCES JE BITAN KOLIKO I SAMA SADRŽINA	12



NORWEGIAN EMBASSY



SARAJEVO
OPEN
CENTRE

SAŽETAK

Iako je Zakon o zabrani diskriminacije u velikoj mjeri usaglašen sa komunitarnim pravom Evropske unije i međunarodnim standardima ljudskih prava ostvarivanje jednakih prava i mogućnosti kao i efikasna zaštita od diskriminacije još uvijek ne postoji. Brojne aktivnosti su već pokrenute u BiH kako bi se ovi ciljevi ostvarili ali ostvareni napredak je ograničen. Ova analiza zagovara donošenje strateškog dokumenta (javne politike) za prevenciju i borbu protiv diskriminacije, razmatra uticaj ovakvog dokumenta i daje smjernice za sadržinu ali i proces izrade.

1. UVOD – ZABRANA DISKRIMINACIJE U PRAVNOM SISTEMU BOSNE I HERCEGOVINE

Diskriminacija je zabranjena Ustavom Bosne i Hercegovine, ustavima entiteta i svim značajnijim zakonima koji uređuju prava u različitim oblastima. Međutim, tek donošenjem Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“ broj 59/09) nastojanja u prevenciji i zaštiti od diskriminacije dobijaju jedan cjelovit pravni okvir.

Prvi put se definiraju svi zabranjeni oblici diskriminacije po bilo kojem osnovu i u pristupu svim zagarantovanim pravima. Također, utvrđeni su i načini zaštite od diskriminacije sa naglaskom na postupak koji se vodi pred Institucijom ombudsmana za ljudska prava BiH, odnosno pred nadležnim sudovima. Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH povjerena je uloga nadzora nad Zakonom. Zakon je također utvrdio veliki broj novih procesnih radnji koje olakšavaju dokazivanje diskriminacije pred nadležnim sudovima, te je potvrdio ulogu nevladinih organizacija u zaštiti prava ranjivih kategorija kroz mogućnost podnošenja kolektivnih tužbi.

Zakon o zabrani diskriminacije se može ocijeniti kao veoma kvalitetan instrument za utvrđivanje djela koja zaista jesu diskriminatorna, te kao instrument za zaštitu od diskriminacije, prvenstveno pred nadležnim sudovima. Značajno je napomenuti da iako je Zakon donesen kao jedan od uslova Evropske unije za viznu liberalizaciju, naš zakonodavac nije težio da ispuni minimalne zahtjeve antidiskriminacijskih direktiva, nego je proširio primjenu zabrane diskriminacije na kršenje prava po svim osnovama, time prateći pristup Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenog Protokola broj 12.

U tom smislu Zakon je revolucionaran jer prvi put jasno definira zaštitu od diskriminacije u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, te omogućava pristup pravdi jednostavnije i efikasnije nego što je to bilo ranije. Danas svako ko smatra da je žrtva diskriminacije može podnijeti žalbu Ombudsmanu, podnijeti tužbu nadležnom sudu, tj. ne mora iscrpiti sve dostupne pravne lijekove da bi zaštitu od diskriminacije ostvario pred Ustavnim sudom BiH, odnosno Evropskim sudom za ljudska prava. Zakon također utvrđuje opću narav sudske zaštite od diskriminacije, a to je građansko-pravni postupak, iako neka djela koja jesu de facto oblici diskriminacije mogu također biti i vođena u krivičnom postupku.

Uticaj ovog Zakona je već mjerljiv. Iako je neznatan broj predmeta koji su pravosnažno okončani, presuda ima ima dalekosežne posljedice. U predmetu povodom tzv. fenomena „Dvije škole pod jednim krovom“ jedna je pravosudna institucija utvrdila da je ova praksa diskriminatorna, odnosno da predstavlja segregaciju. Dok su u BiH godinama trajale polemike oko ovog fenomena, danas više niko ne može sporiti da ova praksa ne predstavlja diskriminaciju.

Šta je Zakon unio novo u pravni sistem BiH?

- Prvi put definira sve oblike diskriminacije
- Utvrđuje mehanizme zaštite od diskriminacije
- Olakšava postupak dokazivanja diskriminacije
- Potvrđuje ulogu Institucije ombudsmana u borbi protiv diskriminacije
- Utvrđuje obavezu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH da prati primjenu Zakona i predlaže mjere za otklanjanje diskriminacije

2. DEFINIRANJE PROBLEMA: ZAŠTO NAM JE POTREBNA STRATEGIJA

Diskriminacija je u svojim pojavnim oblicima prisutna u svakom društvu. Bosna i Hercegovina je prepoznala diskriminaciju kao društveni problem donošenjem Zakona o zabrani diskriminacije. Rezultati ispitivanja javnog mnijenja o percepciji i iskustvu diskriminacije potvrđuju da je diskriminacija problem koji je prisutan u našem društvu (čak 86,3 %). Izvještaji Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH, organizacija civilnog društva, Izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine Evropske komisije, UN-ovog Univerzalnog periodičnog pregleda o stanju ljudskih prava u BiH, također ukazuju na izazove Bosne i Hercegovine kada su u pitanju pojavnici oblici diskriminacije.

Ovi izvještaji ukazuju da su građani spremniji da reagiraju na diskriminaciju koja se odnosi na mobing, žalbe na diskriminaciju na osnovu nacionalnog ili socijalnog porijekla, etničke pripadnosti, društvenog položaja i spola, te na osnovu obrazovanja.

Zabrinjavajuće je da Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH još uvijek nije izradilo niti jedan godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije, te da centralna baza podataka (predviđena Pravilnikom o prikupljanju podataka o slučajevima diskriminacije) o predmetima diskriminacije još uvijek nije uspostavljena.

Istovremeno, može se primijetiti da ne postoji veliki broj predmeta koji se vode pred nadležnim sudovima. Ovaj podatak se mora uzeti sa rezervom, jer tačan broj predmeta nije dostupan, budući da baza podataka o predmetima diskriminacije još uvijek nije uspostavljena. Ukupno 3 predmeta su pravosnažno okončana, a oko 30 predmeta se vodi pred nadležnim sudovima. Institucija ombudsmana bilježi porast broja predmeta i u 2013. godini kada je bilo zaprimljeno 257 slučajeva što predstavlja povećanje od 33 %.

Očito je da postoji jaz između percepcije, odnosno javnog mnijenja i uticaja koje ovaj Zakon ima u praksi. Pored toga, kapaciteti onih institucija i organizacija koje bi mogle djelovati u pravcu ostvarivanja većeg uticaja ovog Zakona nisu u potpunosti izgrađeni.

Sve je veći broj aktivnosti koje su usmjerene na promociju značaja ovog Zakona. Određeni broj organizacija radi sa predstavnicima pravosuđa koje nije imalo formalnu obuku o ovom Zakonu kako bi se njihovi kapaciteti unaprijedili. Besplatna pravna pomoć koju pružaju nevladine organizacije sve više dobija okvire strateških parnica koje mogu imati uticaja na promjene u oblastima u kojima je diskriminacija utemeljena u sistemskim propostima.

Međutim, značajno je napomenuti da još uvijek ne postoji sveobuhvatan pristup izazovima prevencije i borbe protiv diskriminacije. Uzimajući u obzir značaj problema diskriminacije, neophodno je kreirati okvir za koordiniranje aktivnosti svih aktera, jer prepuštanje prevencije i borbe protiv diskriminacije pravilima ponude i potražnje ne bi smjelo biti jedna od mogućih opcija iz ugla javnih politika.

U nastavku ova analiza ponudit će argumente za donošenje dokumenta javne politike kako bi se osigurao koordiniran i usmjeren pristup ovom izazovu. Analizirat će se:

- očekivani uticaj Zakona o zabrani diskriminacije,
- ključni akteri u prevenciji i borbi protiv diskriminacije,
- moguće opcije za kreiranje koordiniranog pristupa.

Zašto javna politika?
Javne politike predstavljaju koordinirano i usmjerenno djelovanje nadležnih vlasti kako bi se na što objektivniji, optimalniji i racionalniji način uticalo na društvene tokove.

2.1. OČEKIVANI UTICAJ ZAKONA O ZABRANI DISKRIMINACIJE

Sam tekst Zakona (član 1.) utvrđuje da je njegov cilj da se uspostavi okvir za ostvarivanje jednakih prava i mogućnosti svim licima u Bosni i Hercegovini, te da se uredi sistem za zaštitu od diskriminacije. Očekivani uticaj ovog Zakona se odnosi na ostvarivanje dva cilja:

- ostvarivanje jednakih prava i mogućnosti,
- uređivanje sistema za zaštitu od diskriminacije.

Ipak, primjetno je da tekst Zakona, sa izuzetkom člana 1., uglavnom utvrđuje osnove za zaštitu od diskriminacije, dok je ostvarivanje jednakih mogućnosti manje naglašeno. Međutim, ova dva cilja su dvije strane iste medalje. Osnovna pretpostavka za ostvarivanje jednakih prava i mogućnosti jeste odsustvo diskriminacije. Ali, u određenim oblastima ostvarivanje jednakih prava i mogućnosti neće biti moguće i onda kada osobe, odnosno grupe, nisu žrtve diskriminacije. Zakon ne definiše obaveze nadležnih institucija vlasti da poduzimaju proaktivne korake za ostvarivanje ovog cilja.

Neki drugi zakoni koji su dio šireg okvira prevencije i borbe protiv diskriminacije definišu obavezu djelovanja kako bi se postigli ciljevi jednakih prava i mogućnosti, odnosno zabrane diskriminacije kao što su Zakon o ravnopravnosti spolova u BiH, zakoni o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, zakoni o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju osoba sa invaliditetom i dr.

Istovremeno su utvrđene obaveze Institucije ombudsmana i Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH da na osnovu žalbi i prikupljenih podataka predlažu odgovarajuća zakonska i druga rješenja i mjere nadležnim institucijama Bosne i Hercegovine. Na ovaj način ove dvije institucije mogu da na osnovu podataka o predmetima i pojavama diskriminacije predlažu mjere koje će između ostalog težiti i ka ostvarivanju jednakih prava i mogućnosti.

Jedna od mjera koja se može predložiti u cilju kreiranja sveobuhvatnog i koordiniranog pristupa može biti i donošenje strateškog dokumenta za prevenciju i borbu protiv diskriminacije, odnosno ostvarivanje jednakih prava i mogućnosti.



2.2. KLJUČNI AKTERI U PREVENCIJI I BORBI PROTIV DISKRIMINACIJE

Na prvi pogled može se primijetiti da je broj ključnih aktera u prevenciji i borbi protiv diskriminacije veliki. Pored Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH i Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, koji imaju posebno mjesto prema Zakonu, veoma značajni akteri su također i zaposleni u pravosuđu – sudije, centri/zavodi za pružanje besplatne pravne pomoći, nevladine organizacije ali i privatni pružaoci pravne pomoći, odnosno advokati.

Broj aktera je dakako veći, posebno ako se uzme u obzir potreba proaktivnog djelovanja od strane drugih nadležnih institucija u onim oblastima gdje je potrebna intervencija kako bi se otklonili nedostaci u institucionalnom ili zakonodavnom odgovoru, odnosno kako bi bili u mogućnosti pružiti efikasnu zaštitu po žalbama u upravnom postupku.

Tabela ispod upoređuje ključne aktere u odnosu na njihovu ulogu prema grupama aktivnosti koje su neophodne za postizanje ciljeva iz Zakona o zabrani diskriminacije.

INFORMIRANJE	JAČANJE KAPACITETA	ZAGOVARANJE	EFIKASNA PREVENCIJA	ZAŠTITA
OCD	OCD	OCD	MLJPI	PRAVOSUĐE
PRUŽAOCI (BESPLATNE) PRAVNE POMOĆI	MLJPI			
OMBUDSMAN	OMBUDSMAN	MLJPI		
MLJPI	DRUGI AKTERI	OMBUDSMAN		

Iz ove kratke analize može se primijetiti da većina aktera ima uloge u više grupa aktivnosti, dok se pravosuđe prvenstveno pojavljuje u grupi aktivnosti koja se odnosi na zaštitu. Isto tako, analiza je rađena uglavnom prema direktnom uticaju pojedinih aktera u odnosu na grupe aktivnosti. Tako npr. Institucija ombudsmana, iako nema direktnog uticaja na zaštitu koju pruža pravosuđe, itekako svojim preporukama može da utiče na podizanje kvaliteta tužbi koje osobe podnose nadležnim sudovima, odnosno može snagom argumenata iz presuda uticati na ocjenu dokaza od strane sudija.

Također, analiza je rađena iz ugla uloga koje svaki od ključnih aktera ima u ovom procesu, međutim, neophodno je prepoznati značaj jačanja kapaciteta svakog od ključnih aktera.

U kontekstu Bosne i Hercegovine u kojoj pojam diskriminacije nije bio pravno uređen, svijest o postojanju diskriminacije, kao i poznavanje sadržine pojedinih oblika diskriminacije još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. To se odnosi kako na institucionalne aktere, tako i na organizacije civilnog društva.

Uzmimo, naprimjer, pravosuđe koje provodi sudske postupke utvrđivanja postojanja diskriminacije, djela čije utvrđivanje je do donošenja Zakona uglavnom vršio Ustavni sud BiH. U praksi redovnih sudova još uvijek ne postoji izrađena sudska praksa o nekim elementima djela diskriminacije. Dok će pravosuđe relativno lako moći utvrditi postojanje nekog od zabranjenih osnova ili postojanja posljedice kada se postavi pitanje legitimnog cilja ili proporcionalnosti primijenjenih mjera, redovni sudovi će prvi put morati razmatrati relativno kompleksna pravna pitanja.

Isto tako, može se pretpostaviti da će u nedostatku izgrađenih kapaciteta od strane pružalaca pravne pomoći kvalitet žalbi Ombudsmanu, odnosno tužbi pravosuđu, biti nizak. Tako npr. od 979 predmeta u slučajevima diskriminacije samo 191 nije odbačen kao nedopušten. U samo 5 predmeta od 191 predmeta je utvrđena diskriminacija, što predstavlja oko 2%. U većini slučajeva podnosilac apelacije je propustio da dokaže neki od elemenata diskriminacije te zbog toga apelacija nije bila uvažena.

2.3. MOGUĆE OPCIJE ZA KREIRANJE KOORDINIRANOG PRISTUPA

Matrica za analizu mogućih opcija za kreiranje javnih politika omogućava sagledavanje mogućih pristupa u postizanju ciljeva Zakona. Obrazloženje Zakona ne sadrži analizu uticaja zakona, niti definira izazove u provođenju samog Zakona u praksi, stoga nam ova matrica pomaže da definiramo aktivnosti koje bi trebale da doprinesu što efikasnijoj primjeni Zakona. Konačno, svaka opcija je ocijenjena u odnosu na postizanje ciljeva grupa aktivnosti, tj. u pogledu efikasnosti javne politike.

MOGUĆE OPCIJE	STATUS QUO	AKTIVNOSTI U OKVIRU POSTOJEĆIH STRATEGIJA/AKCIONIH PLANOVA	POSEBNA STRATEGIJA/AKCIONI PLAN
UTICAJ NA POSTIZANJE CILJEVA GRUPE AKTIVNOSTI			
INFORMISANJE	OGRANIČEN NAPREDAK	MOGUĆE	EFIKASNO
JAČANJE KAPACITETA	OGRANIČEN NAPREDAK	UKOLIKO JE PLANIRANO	EFIKASNO
ZAGOVARANJE	OGRANIČEN NAPREDAK	POTENCIJALNO EFIKASNIJE	EFIKASNO
PREVENCIJA	OGRANIČEN NAPREDAK	POTENCIJALNO EFIKASNIJE	EFIKASNO
ZAŠTITA	OGRANIČEN NAPREDAK	OGRANIČEN UTICAJ	EFIKASNO
ANALIZA EFIKASNOSTI JAVNE POLITIKE			
ULAGANJE U RAZVOJ KAPACITETA	NEPOTREBAN	ZNAČAJNO	NEOPHODNO
KOORDINACIJA, MONITORING I EVALUACIJA	OGRANIČENA	OGRANIČENA	EFIKASNA
SVEOBUHVAATNOST	NE POSTOJI	OGRANIČENA	POTPUNA
FINANSIJSKI TROŠKOVI	NEZNATNI	ZNAČAJNI	ZNAČAJNI
OLANIRANI UTICAJ	OGRANIČEN	TEŠKO MJERLJIV	MJERLJIV
OCJENA	NAJMANJE POŽELJNA	POŽELJNA	OPTIMALNA

- Status quo

Kao najmanje poželjna opcija je definitivno zadržavanje statusa quo u kojem ne postoje aktivnosti na koordiniranju aktivnosti. Ocjena uticaja Zakona u više od pet godina od njegovog donošenja je ograničena. Jer, iako određeni broj organizacija provodi aktivnosti, također postoje i brojne aktivnosti koje se ne provode, što umanjuje mogućnost za napredak.

- Aktivnosti u okviru postojećih strategija/akcionih planova

Druga opcija se odnosi na definiranje aktivnosti u oblasti prevencije i borbe protiv diskriminacije kroz druge postojeće ili nove sektorske javne politike. To se prije svega odnosi na politike u oblasti ravnopravnosti spolova, prava nacionalnih manjina, prava osoba sa invaliditetom i prava djece. Kao što je već naglašeno, ove politike su kreirane sa ciljem ostvarivanja ravnopravnosti ovih grupa i prvenstveno se odnose na otklanjanje onih prepreka koje ih sprečavaju u uživanju prava u svim oblastima javnog i društvenog života. Ti dokumenti uglavnom definiraju diskriminaciju kao uzrok isključenosti, ali ne definiraju aktivnosti koje su neophodne da bi se postigli ciljevi utvrđeni Zakonom o zabrani diskriminacije. Provedbeni akti ovih javnih politika (godišnji planovi, akcioni planovi, operativni planovi) bi potencijalno mogli da definiraju i ove aktivnosti, te bi se na taj način aktivnosti prevencije i borbe protiv diskriminacije mogle provoditi.

Cilj svake javne politike je da osigura koordinirano djelovanje svih nadležnih institucija, a uključivanje ovih aktivnosti u sektorske javne politike potencijalno može da osigura prilagođavanje grupa aktivnosti svakoj od grupa koje su priznate u njima. Međutim, da bi se to postiglo vrlo je moguće da će ulaganje u razvoj kapaciteta kao i finansijski troškovi za postizanje ovih ciljeva kroz sektorske politike biti značajni, zapravo i veći nego ulaganje u provođenje jedne strategije od strane jedne strukture za koordiniranje. Definiranje aktivnosti u sektorskim strategijama se može efikasno postići i kroz podršku koju može da pruži koordinirajući mehanizam posebne strategije.

Ova opcija, iako je poželjna i potencijalno efikasna, nije sveobuhvatna. Ona ovisi o postojanju sektorskih javnih politika koje nisu dostupne za sve grupe koje mogu biti žrtve diskriminacije, kao što su npr. etničke grupe, LGBT populacija, vjerske manjine, jezičke manjine i dr. Isto tako, postoji mogućnost da će doći do preklapanja, ako ni zbog čega drugog onda zbog jačanja kapaciteta pravosuđa, jer će svaka javna politika težiti da osigura napredak u ovoj oblasti, ali će prvenstveno jačati kapacitete iz ugla grupe koja je obuhvaćena. Konačno, uticaj na ciljeve Zakona će biti teško mjerljiv, i dalje će biti neophodna koordinacija od strane Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH koja će zahtijevati dodatne troškove.

- Posebna strategija/akcioni plan

Kao optimalna opcija nameće se donošenje posebne javne politike koja bi se fokusirala na prevenciju i borbu protiv diskriminacije. Potreba donošenja posebne javne politike je prepoznata od strane Evropske komisije u Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2014. godinu¹ kao i od strane Ujedinjenih naroda u posljednjem izvještaju sa Univerzalnog periodičnog pregleda za Bosnu i Hercegovinu² koji je održan u junu 2014. godine. Zemlje okruženja također imaju usvojene javne politike u oblasti prevencije i borbe protiv diskriminacije.

Ova javna politika bi u velikoj mjeri mogla efikasno doprinijeti ostvarivanju ciljeva po grupama aktivnosti, te bi mogla da predstavlja efikasan pristup i iz ugla javnih politika. Potencijalno, ona bi imala manji finansijski uticaj u odnosu na uvođenje aktivnosti u okvir postojećih aktivnosti, ali dakako veći u odnosu na zadržavanje statusa quo. Međutim, kada se uzme u obzir planirani uticaj, provođenje ove strategije bi dugoročno moglo dovesti do smanjenja troškova koji bi inače proizašli kroz sudske postupke.

¹ Izvještaj o napretku BiH Evropske komisije za 2014. (Dostupno na: http://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2014/10/delegacijaEU_2014100811032318bos.pdf)

² Izvještaj sa Univerzalnog periodičnog pregleda za Bosnu i Hercegovinu, 2014 (Dostupno na: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session20/BA/A.HRC.28.17_Bosnia_and_Hercegovina_E.doc)

3. STRATEGIJA ZA PREVENCIJU I BORBU PROTIV DISKRIMINACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Strategija za suzbijanje diskriminacije treba predstavljati usaglašen sistem mjera, uslova i instrumenata javne politike, a koju bi BiH trebala da sprovede radi sprečavanja, odnosno smanjenja svih oblika diskriminacije, posebno prema naročito ugroženim tj. diskriminiranim licima ili grupama.

Prilikom izrade metodologije Strategije moralo bi se voditi računa o postojećim dobrim praksama strateškog planiranja u BiH. U tom kontekstu, a u nedostatku regulatornog okvira na nivou institucija BiH, vrlo je koristan Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH³. Proces strateškog planiranja je baziran na definiranju strateških i srednjoročnih ciljeva, mjera učinka i godišnjih rezultata na osnovu analize strateškog okvira, te misije i vizije, i zakonskih propisa.

Ova analiza će ponuditi moguće primjere strateškog cilja, srednjoročnih ciljeva, te primjere aktivnosti koji proizlaze iz kratke analize trenutnog stanja i analize ključnih aktera. Optimalan proces izrade Strategije bit će opisan u narednom dijelu.

Strateški cilj Strategije bi trebao biti baziran na očekivanom učinku Zakona o zabrani diskriminacije. Ovaj strateški cilj je dugoročni cilj čijem ispunjenju Strategija doprinosi. To ne znači da će isti biti ispunjen do kraja realizacije same Strategije, ali doprinos Strategije u ostvarenju tog cilja mora biti mjerljiv nakon isteka perioda implementacije. Stoga je prijedlog da se strateški cilj definira na sljedeći način:

„Osigurati efikasnu zaštitu od svih oblika diskriminacije i promociju jednakih prava i mogućnosti svih grupa u društvu.“

Doprinos postizanju strateškog cilja se podržava određenim brojem, obično od 3 do 5 srednjoročnih ciljeva koji moraju biti mjerljivi na kraju implementacije Strategije. Oni stoga moraju biti realno izvodivi u periodu provođenja Strategije i obično budu zamijenjeni narednom javnom politikom tako da sljedeći srednjoročni ciljevi budu nadgradnja postignutih rezultata. U kontekstu neophodnih grupa aktivnosti za postizanje ciljeva Zakona kreirani su prijedlozi pet srednjoročnih ciljeva:

- *Unaprijeđena dostupnost informacija o prevenciji i borbi protiv diskriminacije*
- *Unaprijeđeni kapaciteti ključnih aktera da pružaju podršku i zaštitu žrtvama diskriminacije*
- *Provode se aktivnosti koje su usmjerene na otklanjanje prepoznatih problema i izazova od strane nadležnih institucija*
- *Unaprijeđena prevencija svih oblika diskriminacije putem dizanja svijesti o uzrocima diskriminacije i posljedicama za prekršitelje*
- *Podržan razvoj efikasne sudske zaštite od svih oblika diskriminacije*

Iz formulacije ovih ciljeva vidljivo je da je prijedlog za fokus implementacije prve Strategije na uspostavljanje mehanizama za ostvarivanje sveobuhvatnog i koordiniranog pristupa ka postizanju strateškog cilja.

Svi ciljevi osim cilja 3 usmjereni su na jačanje kapaciteta ključnih aktera da osiguraju efikasnu zaštitu od svih oblika diskriminacije, kao i prevenciju diskriminacije. Ovi ciljevi pretežno proizlaze iz analize ključnih aktera, koji, kako je zaključeno, još uvijek nemaju dovoljno razvijene kapacitete kako bi odgovorili svojim ulogama. Srednjoročni cilj 3 je

³ Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH, UNDP BiH, 2010 (Dostupno na: http://www.fzpr.gov.ba/upload/file/dokumenti/normativni_dokumenti/prirucnik_za_stratesko_planiranje.pdf)

komplikovaniji, jer je usmjeren na otklanjanje prepoznatih problema i izazova od nadležnih institucija, odnosno onih institucija koje nisu ključni akteri. Cilj 3 je stub za promociju jednakih prava i mogućnosti svih grupa u društvu, jer će u njemu biti kreirane aktivnosti prema različitim grupama u društvu na osnovu prepoznatih prepreka. Istovremeno, mobilizacija brojnih institucija da prepoznaju probleme u svom resoru i da provode aktivnosti je dodatni izazov, posebno kada se uzme u obzir kompleksno ustavno uređenje BiH.

Matrica koja je sastavni dio ove analize ne sadrži aktivnosti prema pojedinim grupama, jer ne postoji relevantna analiza početnog stanja koja bi govorila o preprekama svih grupa. Aktivnosti u oblasti ovog cilja bi trebale biti bazirane na relevantnim istraživanjima kao i na praksi nadležnih sudova, pogotovo kada su u pitanju sistemski propusti.

Tako bi se, npr., mogla definirati kao jedna od aktivnosti u oblasti prava etničkih grupa u BiH:

- *„Izrada modela i plana ukidanja segregacije u tzv. „dvije škole pod jednim krovom“.*

Ili prava nacionalnih manjina:

- *„Izrada plana za osiguravanje ravnopravnog učesća nacionalnih manjina u radu zakonodavnih tijela u BiH kroz amandmane na ustave i/ili odgovarajuće propise.“*

Ili prava osoba sa invaliditetom:

- *„Izrada plana prilagodbe školskih prostorija za pristup djeci sa invaliditetom na teritoriji čitave BiH.“*
- *„Uspostavljanje fonda za finansiranje asistenata za podršku inkluzivnog obrazovanja djece sa invaliditetom.“*

Ili LGBT prava:

- *„Urediti LGBT partnerske zajednice kako bi se osiguralo uživanje prava i obaveza iz oblasti privatnog i porodičnog života.“*

Ovo su samo neki od primjera mogućih aktivnosti koje se mogu kreirati na osnovu postojeće sudske prakse. Vrlo je bitno shvatiti da postupak izrade svake od aktivnosti mora biti kreiran na osnovu analitičkih metoda strateškog planiranja kako bi se osigurala izvodivost ovih aktivnosti. Ambiciozne aktivnosti koje realno ne mogu biti provedene za vrijeme trajanja Strategije bi mogle biti definirane kao srednjoročni cilj koji bi onda mogao biti raščlanjen na više aktivnosti koje doprinose postizanju tog cilja.

PRIMJER MOGUĆE MATRICE LOGIČKOG OKVIRA STRATEGIJE				
STRATEŠKI CILJ: OSIGURATI EFIKASNU ZAŠTITU OD SVIH OBLIKA DISKRIMINACIJE I PROMOCIJU JEDNAKIH PRAVA I MOGUĆNOSTI SVIH GRUPA U DRUŠTVU				
SREDNJOROČNI CILJ 1.	SREDNJOROČNI CILJ 2.	SREDNJOROČNI CILJ 3.	SREDNJOROČNI CILJ 4.	SREDNJOROČNI CILJ 5.
UNAPRIJEĐENA DOSTUPNOST INFORMACIJA O PREVENCIJI I BORBI PROTIV DISKRIMINACIJE	UNAPRIJEĐENI KAPACITETI KLJUČNIH AKTERA U PRUŽANJU PODRŠKE I ZAŠTITE ŽRTVAMA DISKRIMINACIJE	PROVODE SE AKTIVNOSTI KOJE SU USMJERENE NA OTKLANJANJE PREPOZNAVANIH PROBLEMA I IZAZOVA	UNAPRIJEĐENA PREVENCIJA SVIH OBLIKA DISKRIMINACIJE PUTEM PODIZANJA SVIJEŠTI O UZROCIMA DISKRIMINACIJE I POSLJEDICAMA ZA PREKRŠITELJE	PODRŽAN RAZVOJ EFIKASNE SUDSKE ZAŠTITE OD SVIH OBLIKA DISKRIMINACIJE
AKTIVNOSTI				
POVEĆATI BROJ KVALITETNIH MATERIJALA O NAČINIMA PREPOZNAVANJA DISKRIMINACIJE I NAČINIMA ZAŠTITE OD DISKRIMINACIJE	USPOSTAVITI I OJAČATI MEHANIZAM ZA KOORDINACIJU, MONITORING I EVALUACIJU STRATEGIJE	MJERE PREMA RAZLIČITIM GRUPAMA U DRUŠTVU U SKLADU SA PREPOZNAVANIM PROBLEMIMA KAO ŠTO SU: OSOBE SA INVALIDITETOM, NACIONALNE MANJINE, ETNIČKE GRUPE U BIH, ŽENE I MUŠKARCI LGBT, STARE OSOBE, DJECA, VJERSKE GRUPE, JEZIČKE MANJINE I DR.	PROVOĐENJE KAMPANJE O UZROCIMA DISKRIMINACIJE KOJA JE USMJERENA NA OPĆU JAVNOST	PODRŠKA PROVOĐENJU STRATEŠKIM PARNICAMA
OSIGURATI DOSTUPNOST SUDSKE PRAKSE U PREDMETIMA DISKRIMINACIJE NA JEZICIMA U BIH	IZRADIVANJE REDOVNIH GODIŠNJIH IZVJEŠTAJA SA PREPORUKAMA ZA NADLEŽNE INSTITUCIJE VLASTI		PROVOĐENJE KAMPANJE O POSLJEDICAMA ZA PREKRŠITELJE ZABRANE DISKRIMINACIJE	PROMOCIJA USPJEŠNIH PRISTUPA U DOKAZIVANJU I ZAŠTITI OD DISKRIMINACIJE OD STRANE PRAVOSUĐA
IZRADITI TEMATSKO IZVJEŠTAJE O DISKRIMINACIJI RAZLIČITIH GRUPA U DRUŠTVU	NAŠTAVITI SA REDOVNIM OBUKAMA ZA PRAVOSUDE I ORGANIZIRANJE KLINIKA NA TEMU IZAZOVA U PROCESIRANJU PREDMETA DISKRIMINACIJE		IZRADA ISTRAŽIVANJA O PREPREKAMA KOJE ONEMOGUĆAVAJU RAZLIČITE GRUPE U DRUŠTVU DA OSTVARE JEDNAKA PRAVA I MOGUĆNOSTI	
USPOSTAVITI SVEOBUHVAATNU BAZU PODATAKA, UNAPRIJEĐIVATI ADMINISTRATIVNE IZVORE PODATAKA I REDOVNO OBJAVLJIVATI I PODATKE	DEFINIRANJE PRIORITETNIH INSTITUCIJA I PROVOĐENJE OBUKA ZA VODITELJE UPRAVNIH POSTUPAKA		PROMOCIJA USPJEHA STRATEŠKIH PARNICA	IZRADITI MATERIJALE ZA VODITELJE UPRAVNIH POSTUPAKA NA TEMU DISKRIMINACIJE
UČINITI DOSTUPNIM I PRILAGODITI MATERIJALE ZA KORIŠTENJE SVIH GRUPA (ROMI, OSOBE SA OŠTEĆENJEM VIDA)	ORGANIZIRATI REDOVNE OBUKE ZA NEVLADINE ORGANIZACIJE		UNAPRIJEĐITI SISTEM PROCESIRANJA PREDMETA OD STRANE OMBUDSMANA	

4. PROCES JE BITAN KOLIKO I SAMA SADRŽINA

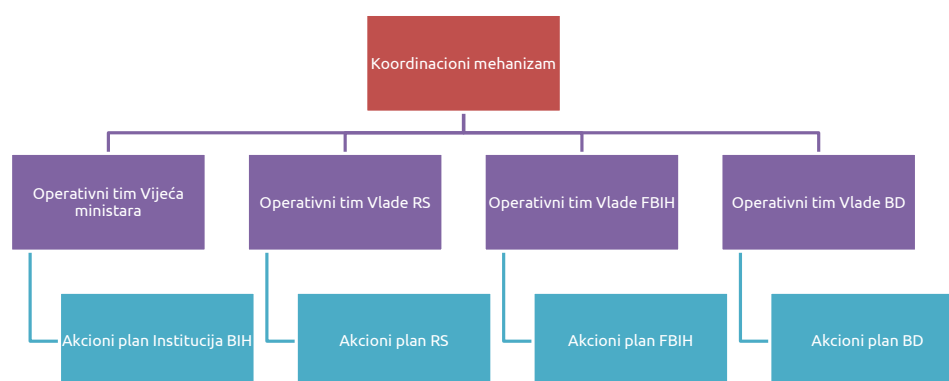
Proces izrade Strategije bi potencijalno mogao da posluži kao jedan od ključnih mobilizatora šireg društvenog odgovora na izazove diskriminacije, te bi trebao biti pažljivo planiran. Učešće ključnih aktera je izuzetno važno, budući da je veći broj aktivnosti usmjeren na jačanje njihovih kapaciteta. Budući da su ključni akteri brojni, dodatni izazov predstavlja pitanje kako uključiti predstavnike ključnih aktera ali i osigurati informiranje i konsultacije sa što većim brojem institucija i organizacija, bez da se ugrozi efikasnost djelovanja radne grupe koja će izraditi Strategiju.

Proces izrade Strategije bi trebalo pokrenuti Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, budući da ono vrši nadzor nad primjenom Zakona o zabrani diskriminacije, ali i da je ovlašten predlagač strateških dokumenata koje usvaja Vijeće ministara BiH. Mišljenje i saglasnost nadležnih nivoa vlasti je također neophodno kako bi se osiguralo opredjeljenje svih nadležnih institucija vlasti da provode Strategiju.

Uzimajući u obzir ustavnu podjelu nadležnosti, u radnu grupu će biti neophodno uključiti i predstavnike entiteta i Brčko distrikta kako bi se osigurala usaglašenost ove Strategije sa strateškim okvirima i redovnim procesima programiranja rada svih nivoa vlasti u BiH. Ovaj proces je izazov sam po sebi jer će posebno u srednjoročnom cilju 3 zahtijevati učešće većeg broja nadležnih institucija koji u određenim oblastima može činiti i 14 institucija, pa i više.

Kao jedan od modela za prevazilaženje ovog problema bi moglo biti da se u okviru Strategije ne definiraju sve aktivnosti u srednjoročnom cilju 3, već da te aktivnosti budu koordinirane od strane koordinirajućeg mehanizma koji bi uspostavilo Vijeće ministara BiH, a da konkretni koraci koji vode ka postizanju tih aktivnosti budu definirani u okviru godišnjih akcionih planova koje donose vlade na različitim nivoima vlasti. U tom procesu moguće je koristiti i postojeće modele saradnje različitih nivoa vlasti kao što su npr. ministarska konferencija ministara obrazovanja, centri za edukaciju sudija i tužioca, Upravni odbor institucionalnih mehanizama za ravnopravnost spolova, Vijeće za djecu, Odbor za Rome i drugi postojeći koordinacioni mehanizmi uspostavljeni za druge javne politike.

Stoga bi i implementaciona struktura mogla da izgleda ovako:



Naravno, ovakva implementaciona struktura zahtijeva dosta ulaganja u koordinaciju, ali je uticaj na programiranje rada vlada daleko veći. Pored toga, radi koordiniranog i usklađenog pristupa, na čitavoj teritoriji BiH neophodno je razviti mehanizme zajedničkog godišnjeg konsultativnog planiranja te tematskih radnih grupa koje su sastavljene od predstavnika različitih nivoa vlasti kako bi se utvrdio prijedlog zajedničkog pristupa određenim problemima. Tematske grupe bi mogle da na stručnom nivou izrade prijedloge aktivnosti koji bi mogli da posluže operativnim timovima da definiraju aktivnosti u godišnjim akcionim planovima.

Uloga koordinacionog mehanizma je vrlo bitna, jer bi taj mehanizam mogao da osigura koordinaciju svih akcionih planova i da ih usmjerava ka projiciranim ciljevima Strategije. Ovaj mehanizam bi trebao da ima politički legitimitet svih nivoa vlasti kako bi ostvario svoju ulogu. Također, proces monitoringa i evaluacije akcionih planova bi trebao biti iniciran i podržan od strane ovog mehanizma.

Poseban značaj predstavlja učešće predstavnika organizacija civilnog društva, uzimajući u obzir značajne uloge koje ove organizacije imaju u skladu sa Zakonom. Koordinacioni mehanizam, kao i operativni timovi, trebali bi da uključe organizacije civilnog društva te bi u izradi operativnih planova trebale da budu konsultovane sve grupe na koje se odnose aktivnosti ovih planova.

Ova publikacija izlazi u okviru edicije Human Rights Papers, koju objavljuje Sarajevski otvoreni centar. U ediciji Human Rights Papers izlaze opšti ili tematski izvještaji, kao i druge relevantne publikacije, o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini. Ovi izvještaji i publikacije su osnova za daljnje zagovaračke aktivnosti prema državi Bosni i Hercegovini ali i međunarodnim tijelima.

Ediciju Human Rights Papers uređuje Saša Gavrić. U ovoj ediciji objavili smo do sada:

Darko Pandurević (autor): Konkretno preporuke za poboljšanje položaja trans* osoba u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2014. Dostupno na: http://soc.ba/site/wp-content/uploads/2015/01/TRANS-PAPER_BOS_NOVI_08.01.2015._web.pdf

Saša Gavrić (autor): Prava lezbejki, gejeva, biseksualnih i trans*osoba u Bosni i Hercegovini: novi pristupi? Trenutno stanje i smjernice za buduće djelovanje institucija i civilnog društva. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2014. Dostupno na: http://soc.ba/site/wp-content/uploads/2014/12/LGBT-OSOBE_bos_01.pdf

Marina Veličković (autorica): Stranke, izbori, parlamenti: Žene u politici u Bosni i Hercegovini. Priča u brojkama. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2014. Dostupno na: <http://soc.ba/site/wp-content/uploads/2014/09/marina-bos.pdf>

Inicijativa za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine. Alternativni izvještaj o napretku 2014: politički kriteriji. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2014. Dostupno na: http://soc.ba/site/wp-content/uploads/2014/07/Alternativni-izvjestaj-2014_BHS_zaweb.pdf

Esther Garcia Fransioli (autorica): Godišnji izvještaj o stanju prava žena u Bosni i Hercegovini tokom 2013. godine. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar. Koizdavači: Prava za sve i Fondacija Cure, 2014. Dostupno na: <http://soc.ba/site/wp-content/uploads/2014/04/Godisnji-izvjestaj-o-stanju-ljudskihprava-zenau-BiH-u-2013.pdf>

Edita Miftari (autor): Economic and Social Rights of Women in Bosnia and Herzegovina in 2012-2013. Sarajevo: Sarajevo Open Centre, 2014. Dostupno na: <http://soc.ba/ekonomiska-i-socijalna-prava-zena-u-bosni-ihercegovini-2012-2013/>

Publikacija je nastala uz podršku Norveške ambasade u BiH, u okviru projekta "Step up! Zagovaranje i podizanje svijesti o pravima LGBT osoba u BiH" / "Step up! Advocacy and awareness rising of rights of LGBT people in BiH".