

## Bosna i Hercegovina i suzbijanje diskriminacije

# EU će pomoći, ali sudovi moraju biti brži

Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH uradila je ovih dana analizu koja govori o uslovima i prioritetima koji bi doveli do suzbijanja diskriminacije. Prilikom donošenja Zakona o zabrani diskriminacije BiH jasno je bilo da je jedini uslov koji je Evropska unija postavila BiH bio da usvoji zakon koji će okvirno preuzeti elemente iz direktiva EU. Međutim, i nakon skoro šest godina od donošenja osnovnog teksta Zakon o zabrani diskriminacije BiH je u fokusu interesovanja Evropske komisije

**D**iskriminacija predstavlja jedan od stubova svih organizacionih oblika koji su do današnjeg dana evoluirali u Evropsku uniju kakvu poznajemo danas. Osnovni tekst Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (1957) sadržavao je odredbu o zabrani diskriminacije po osnovi spola u kontekstu zapošljavanja. Donošenjem Direktive o jednakosti pri zapošljavanju i Direktive o rasnoj jednakosti područje primjene antidiskriminacijskog prava u EU se značajno proširilo. Konačno stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, Povelja Evropske unije o temeljnim pravima postala je pravno obvezujuća, definirajući širi pojam diskriminacije u članu 21.

### Politika uslovljavanja

Donošenje Zakona o zabrani diskriminacije BiH je jedan od najuspješnijih rezultata politike uslovljavanja Evropske unije. Uslovljavanje EU se može podijeliti u nekoliko faza, ali najbitnija podjela se odnosi na uslovljavanje prije dobivanja kandidatskog statusa (kada su uslovi nešto šire postavljani) i uslovljavanja nakon dobivanja članstva (kada su uslovi daleko konkretniji). Prilikom donošenja Zakona jasno je da je jedini uslov na strani Evropske unije bio da BiH usvoji Zakon o zabrani diskriminacije koji će okvirno preuzeti elemente iz direktiva EU.

Zastupnici delegati u Parlamentarnoj skupštini BiH vjerovatno ne bi usvojili Zakon o zabrani diskriminacije bez politike uslovljavanja od EU. Diskusije prilikom usvajanja ovog zakona govore u prilog toj tvrdnji. Sama činjenica da je donošenje ovog zakona bio jedan od uslova za dobivanje bezviznog režima za Bosnu i Hercegovinu dovoljno govori o značaju koji Evropska unija polaže u postojanje pravnog okvira za suzbijanje diskriminacije.

I danas, skoro šest godina nakon donošenja osnovnog teksta, Zakon o zabrani diskriminacije je u fokusu interesovanja Evropske komisije. Proširivanjem tema strukturalnog dijaloga o temi pravosuđa Evropska komisija je ukazala na neke nedostatke u samom tekstu Zakona, ali je i naglasila da će dio politike uslovljavanja predstavljati i dosljedno provođenje antidiskriminacionih odredbi, između ostalog, i kroz donošenje strategije na nivou BiH. Strukturalni dijalog predstavlja međufazu koja je u biti sastavni dio pregovora koji slijede po dobivanju kandidat-

skog statusa. I upravo sada uslovi koje postavlja Evropska unija pred BiH su dosta konkretniji.

Koje je propuste identificirala Evropska komisija? Preporuke sa sedmog sastanka strukturalnog dijaloga su pozvale BiH da osigura dodatno usaglašavanje Zakona o zabrani diskriminacije za komunitarnim pravom. Konkretno je prepoznato da Zakon nije definirao kao zabranjene osnove diskriminacije "dob" i "invaliditet" te da bi trebao da definiše osnove spolne orijentacije i rodnog identiteta u skladu međunarodnom terminologijom. Dodatno je Evropska komisija pozdravila i potcrtala značaj izmjena i dopuna u pogledu proceduralnih odredbi Zakona kako bi se osigurala dosljedna primjena u sudovima i ostvarila prava sigurnost.

Gledajući bit ovih uslova, svi se odnose na povećanje pravne sigurnosti. Uključivanje zabranjenih osnova "dob" i "invaliditet" je bitno, međutim, postojeće rješenje u članu 2. Zakona ne isključuje zabranu diskriminacije na ova dva osnova. Naš zakonodavac je listu zabranjenih osnova definirao daleko šire od uslova Evropske unije. Dosljedna primjena komunitarnog prava bi zahtijevala listu zabranjenih osnova koja je najšire postavljena u Povelji, o temeljnim pravima je uže postavljena nego u Zakonu o zabrani diskriminacije čak i kada se pogleda lista eksplicitno navedenih osnova diskriminacije i uključuje npr. članstva u sindikatu ili drugom udruženju, spolno izražavanje i obrazovanje. Pored toga, lista u Povelji je "zastorena", dok član 2. Zakona omogućava definiranje i šire liste osnova. Naše pravosuđe je za sada bilo spremno da razmatra predmete diskriminacije i na drugim osnovama kao što je to invaliditet i to u jednom od prvih predmeta vođenih u skladu sa odredbama ovog zakona.

Pravnu sigurnost u ovako široko postavljenoj listi zabranjenih osnova donekle umanjuju kriteriji za definiranje drugih osnova. Evropski sud za ljudska prava je razvio pristup prema definiranju ostalih osnova koji zahtijeva da se osnovi odnose na stvarne lične karakteristike pojedinca, odnosno grupe koje te pojedince, odnosno grupe čine značajno različitim. Takav uslov ne postoji u Zakonu o zabrani diskriminacije i otvara mogućnost za različita, uska ili široka, tumačenja redovnih sudova.

Evropska komisija je, također, naglasila značaj potrebe jasnijeg defi-

niranja proceduralnih odredbi Zakona. Proceduralni aspekti Zakona o zabrani diskriminacije su uveli značajne izmjene u odnosu na sve druge postupke koji se vode u skladu sa važećim zakonima o parničnom postupku. Ove izmjene su u najvećoj mjeri pratile smjernice iz dvije antidiskriminacione direktive EU i prihvale su standardne koji se odnose na mogućnost podnošenja kolektivnih tužbi i pravila o teretu dokazivanja.

Upravo ova dva proceduralna standarda su najveći doprinosi Zakona. Reformom parničnog postupka u BiH početkom dvijehiljaditih princip akuzatornosti je postao dominantni princip svake parnice. Prema

navode potkrjepi činjenicama, teret dokaza će biti na tuženoj strani. To znači da bi sud primjenom standarda dokazivanja koji je zasnovan na utvrđivanju prima facie ili pretpostavke da postoji diskriminacija trebao da zatraži od tužene strane da dokaže da sporenim radnjama nije diskriminirao tužitelja, odnosno da je prema tužitelju jednako postupao. Ovo pravilo u velikoj mjeri omogućava pokretanje tužbi zbog diskriminacije u onim slučajevima u kojima osobe koje su smatrale da su žrtve diskriminacije jednostavno nisu imale dovoljno dokaza.

Kod trenutnog rješenja u članu 15. sporna je činjenica da standard dokazivanja nije u potpunosti definiran.



U BiH nije mnogo učinjeno da se osiguraju potrebni kapaciteti sudova da odgovore na izazove diskriminacije

ovom pristupu, osoba koja podnosi tužbu mora u potpunosti dokazati da je druga strana postupala protuzakonito, odnosno mimo određene ugovorne obaveze. Tužena strana prema tome može odlučiti da spori dokaznu snagu činjenica koju predlaže tužitelj bez iznošenja bilo kakvih protudokaza. Ukoliko tužitelj nije u stanju da osigura sve potrebne dokaze, neće uspjeti sa svojim tužbenim zahtjevom.

Posmatrajući primjenu principa akuzatornosti iz ugla predmeta diskriminacije u kojima su mogućnosti utvrđivanja stvarnog činjeničnog stanja nemoguća bez aktivnog učesća tužene strane jer u većini slučajeva potrebni dokazi su u posjedu osobe koja vrši diskriminaciju. Pravilima o teretu dokaza obaveza dokazivanja se preraspodjeljuje između tužitelja i tužene strane. Prema ovom pravilu, koje vrijedi isključivo u predmetima diskriminacije, ukoliko tužitelj svoje

Direktive, praksa Suda pravde Evropske unije, ali i praksa Ustavnog suda BiH govori da taj standard mora biti definiran na način da kada sud može "na osnovu dostavljenih dokaza pretpostaviti da se radi o diskriminaciji", treba da preraspodijeli teret dokazivanja. Ovaj standard je nejasan i omogućava nedosljednu primjenu u praksi.

Pravilo o mogućnosti podnošenja kolektivne tužbe je uvelo malu revoluciju u način zaštite od diskriminacije. Prema ovom pravilu, organizacije koje su registrovane za zaštitu ljudskih prava mogu da podnesu tužbu u ime grupe osoba koje ne moraju biti identificirane, odnosno ne moraju biti aktivni sudionici u postupku. Ovim je aktivna legitimacija proširena mimo općeg pravila u kojemu tužbu može podnijeti samo ona osoba koja je u sporu sa tuženom stranom. Ova mogućnost je već doprinijela pokretanju neko-

liko bitnih strateških predmeta od kojih je tužba u vezi sa fenomenom dvije škole pod jednim krovom možda i najznačajnija. Pokretanje pojedinačnih tužbi u ovom i drugim predmetima u kojima se određene grupe osoba smatraju diskriminiranim bilo bi neefikasno i komplikovano tako da ovo pravilo doprinosi pravnoj sigurnosti. Međutim, očito je tumačenje ove odredbe od sudova bilo različito te bi se i ova odredba morala precizirati.

### Efikasna zaštita

Zakon prati ciljeve direktiva Evropske unije kada je u pitanju definisanje planiranog uticaja Zakona. Član 1. utvrđuje da je cilj ovog zakona 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. Evropska unija još nije analizirala uspjeh ovih ciljeva, već je, kao što se može primijetiti, pažnja i dalje usmjerena na donošenje u potpunosti usklađenog Zakona o zabrani diskriminacije sa komunitarnim pravom.

Praksa sudova kada je u pitanju efikasna zaštita koja bi trebala biti garantovana ovim zakonom još nije u potpunosti ostvarena. Analizirajući predmete koji su do sada razmatrani od sudova, može se zaključiti da je vrlo neujednačena. Pored toga i pored činjenice da su predmeti diskriminacije hitni, sudovi još ne postupaju hitno. U predmetu Ustavnog suda BiH po apelaciji malodobnog I.S. broj AP-1859/11 utvrđena je "povreda prava na pravično suđenje (...) u odnosu na pravo na donošenje odluke u razumnom roku u situaciji kada prvostepena odluka nije donesena nakon jedne godine i devet mjeseci i to u postupku koji je hitne prirode, u kojem se odlučuje o ličnom statusu i koji je od izuzetne važnosti za apelanta."

Istovremeno je Vrhovni sud FBiH u presudi kantonalnog suda u predmetu povodom fenomena dvije škole pod jednim krovom utvrdio pogrešnu primjenu Zakona o zabrani diskriminacije u pogledu rokova, pa čak i propuste procesne prirode kada se ovaj sud upustio u meritum predmeta.

Analiza ovih predmeta, ali i drugih, ukazuje na zaključak da efikasna zaštita od diskriminacije još nije ostvarena. Čak i onog trenutka kada Zakon bude u potpunosti usklađen sa direktivama, neće postojati garancije efikasne zaštite jer ona zahtijeva

**Sudska praksa je vrlo neujednačena, a i pored činjenice da su predmeti diskriminacije hitni, sudovi**

**GRUPNA TUŽBA**  
Pravilo o mogućnosti podnošenja kolektivne tužbe je uvelo malu revoluciju u način zaštite od diskriminacije. Prema ovom pravilu, organizacije koje su registrovane za zaštitu ljudskih prava mogu da podnesu tužbu u ime grupe osoba

dosljednu primjenu Zakona od strane sudova.

Pored dosadašnjih aktivnosti na edukaciji sudija u pogledu primjene Zakona, koju su provodili centri za edukaciju sudija i tužioca, nije mnogo učinjeno da se osiguraju potrebni kapaciteti sudova da odgovore na izazove diskriminacije. Po pristupanju Evropskoj uniji to će u određenim oblastima podrazumijevati i direktnu primjenu direktiva u onim situacijama kada ne bi bile tačno prenesene u pravni sistem BiH primjenom principa direktnog učinka. U takvim situacijama pojedinci bi se mogli pred sudovima u BiH direktno pozvati na tekst direktiva da bi ostvarili svoja prava. Dodatno će po pristupanju BiH EU postojati obaveza da se antidiskriminacijsko pravo tumači u smislu stavova Evropskog suda za ljudska prava u pogledu primjene direktiva što će dodatno usložiti rad sudova.

Iz analize dosadašnje primjene Zakona jasno je da BiH, iako ima relativno dobar pravni okvir, još nije uspostavila efikasan sistem zaštite od diskriminacije. Pasivni odnos prema ovoj obavezi vjerovatno neće dovesti do značajnog napretka.

### Javna politika

Kao rješenje se nameće donošenje posebne javne politike koja bi se fokusirala na prevenciju i borbu protiv diskriminacije. Potreba donošenja posebne javne politike je prepoznata od Evropske komisije u izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine za 2014, kao i od Ujedinjenih naroda u posljednjem izvještaju sa Univerzalnog periodičnog pregleda za Bosnu i Hercegovinu koji je održan u junu 2014.

Jasno je da je i Evropska komisija prepoznala nedostatak djelovanja koji onemogućuje postojanje efikasne zaštite od diskriminacije, odnosno ostvarivanje jednakih mogućnosti. Donošenjem javne politike, odnosno strategije bi se osiguralo postojanje koordiniranog i proaktivnog pristupa u cilju efikasne zaštite od diskriminacije kako bi se osiguralo ispunjavanje prepristupnih i postpristupnih obaveza.

Postavlja se pitanje da li Bosna i Hercegovina ima dovoljno izgrađenih kapaciteta da osigura izradu sveobuhvatne strategije, odnosno da ostvari njenu dosljednu primjenu u praksi? Očito je da će u ovom procesu podrška Evropske unije biti ključna, a Evropska komisija je vrlo jasno komunicirala da će finansijaska podrška biti odobrena samo za one programe koji se odnose na provedbu nacionalnih sektorskih strategija. Realno je očekivati da bi i strategija usmjerena na suzbijanje diskriminacije bila obuhvaćena finansijaskom podrškom iz prepristupnih instrumenata EU.

## Putovanja radi povratka

# Ptičar iz Alcatraza

"...jer šta bismo mi znali o tuđim dušama i mislima, o drugim ljudima, pa prema tome i o sebi, o drugim sredinama i predjelima koje nismo nikad vidjeli niti ćemo imati prilike da ih vidimo da nema takvih ljudi koji imaju potrebu da usmeno ili pismeno kazuju ono što su vidjeli i čuli..." (Ivo Andrić)

Piše: Vehid Gunić

**D**rugo ime koje, uz Al Caponea, automatski asocira na Alcatraz je Robert Stroud, "The Birdman of Alcatraz" (Ptičar iz Alkatraza). O njemu je u Hollywoodu snimljena nježna filmska priča koja ga predstavlja u mnogo ljepšem i simpatičnijem svjetlu nego što je taj zločinac i perverzni tip bio u suštini. Sjećate li se ptičara i sjajnog Berta Lankesterera?

Do 1909. godine Robert Stroud je živio na Aljasci kao makro. Pucao je, ubio i opljačkao barmena. Osuđen je na 12 godina. Na izdržavanju kazne 1916. godine pred 1.200 svjedoka (zatvorenika), surovo, nožem je ubio stražara. Osuđen je na smrt vješanjem. Međutim, zahvaljujući silnom zauzimanju i žrtvovanju njegove majke, pomilovan je pa mu je kazna preinačena na doživotnu robiju u izolaciji.

### 300 ptica

To je bilo vrijeme kada se kod Strouda razvio interes za ptice. Dvadesetih godina američkim zatvorenicima je bilo dozvoljeno da imaju zednog ili dva kanarinca kao ljubimce. Stroud je, međutim, skupio oko 300 ptica. To nije bilo u Alcatrazu, kako se obično misli, nego u jednom drugom manje poznatom zatvoru u Leavenworthu. Za bavljenje takvim hobijem, kada se namnožilo toliko ptica, dobio je čak dvije ćelije da u njih smjesti toliko leglo, što govori o blagonaklonosti uprave zatvora prema ptičama.

Ipak, budući da se radi o zločincu i perverznom tipu koji je mrzio sve oko sebe, pa vjerovatno i ptice, sklon sam, poput mnogih drugih, povjerovati da je on to sve radio da bi od uprave zatvora dobijao raznovrsnu hranu za ptice. Od te hrane, samo njemu znanom tehnologijom, bez klasične naprave za destilaciju, uspijevao je u tajnosti proizvesti velike količine alkohola koji je onda šerovao među zatvorenicima i da bi njime, navodno, pravio neke eksperimente na ptičama. U njegovoj ćeliji pronađeno je oko 12 litara veoma jake alkoholne smjese koju je on dobio nekom svojom tehnologijom. To piće tajno je pretakao u ću-



U Alcatrazu



Robert Kennedy je oslobodio Ptičara

turice i prodavao. Otkriveno je, također, da je Stroud u šalicama za kahvu iz zatvora krijumčario i pisma. Poslije takvih nedozvoljenih radnji premješten je u drugi zatvor.

U Alcatraz je dopremljen 19. decembra 1942. godine. Za sobom je već imao 33 godine provedene iza rešetaka. Zbog svojih perverzija, homoseksualnosti, izazivanja tuča i uništavanja zatvorske imovine i ovdje je smješten u izolaciju.

Najveći dio vremena u Alcatrazu Stroud je proveo u kopiranjima i izučavanju nekih tehničkih knjiga, ali i pisanju vlastitih. Stručnjaci smatraju da su njegove knjige "Zarazne bolesti kanarinaca" i "Stroudova dijagnostika kod zaraznih bolesti ptica", onima koji se bave uzgojem ptica, od velike koristi. Čini se da

su to jedine koristi koje su ostale iza toga nastranog čovjeka.

Zamislite i ovu nevjerojatnu stvar; taj i takav čovjek je, poslije objavljivanja publikacije o njemu 1955. godine i, nakon što je saznao da je počelo snimanje filma "Ptičar", očekivao izvinjenje od zvaničnih vlasti jer je smatrao da je to zaslužio svojim doprinosima nauci i publicistici.

U Alcatrazu sam, zamislite, doživio susret i sa jednom ženom koja je porijeklom sa naših balkanskih prostora. Otac joj je, navodno porijeklom iz Pirota. Žena se zove Jolene Babyak. Ona danas živi od uspomena na ptičara iz Alcatraza. Otac joj je početkom pedesetih godina bio zaposlen u zatvoru Alcatraz. Tu je postojala i škola za djecu osoblja za-



Robert Stroud, ptičar iz Alcatraza

**KNJIGE**  
Stručnjaci smatraju da su njegove knjige "Zarazne bolesti kanarinaca" i "Stroudova dijagnostika kod zaraznih bolesti ptica", onima koji se bave uzgojem ptica, od velike koristi

tvora. Školu je pohađala i ova žena. Ona se, kaže, sjeća ptičara Strouda. Napisala je knjigu o njemu koju danas prodaje u zatvoru kao suvenir. Kaže da je sve bilo tako kako piše u njenoj knjizi. A bila je dijete. Biznis. Možda i unosan.

### Kuća u zatvoru

Teško narušenog zdravlja i već prilično mentalno poremećen, Stroud je 1959. premješten u medicinsku ustanovu u Springfieldu.

Kada su 1963. godine otkrili da Stroud umire, ministar pravde SAD-a Robert Kennedy donio je odluku o njegovom puštanju na slobodu; da na slobodi umre i da na slobodi provede posljednje dane. Dakle, ne kod kuće, jer je njegova kuća, kako je to zaključio Robert Kennedy, bio zatvor u kojem je Robert Stroud proveo preko 50 godina. Možda je puštanje na slobodu predstavljalao, ustvari, još jednu kaznu za toga problematičnog čovjeka koji nikada nije ni imao vlastitu kuću.

još ne postupaju hitno

Stroud je u šalicama za kahvu iz zatvora krijumčario i pisma