

Osvrt

Osvrt
2/2017

VESNA PIRIJA

Kako do adekvatne strategije za prevenciju i borbu protiv diskriminacije?: moguće lekcije za Bosnu i Hercegovinu

DISKRIMINACIJA

www.diskriminacija.ba

DISKRIMINACIJA

Kako do adekvatne strategije za prevenciju i borbu protiv diskriminacije?

Moguće lekcije za Bosnu i Hercegovinu

Vesna Pirija



Sarajevo, februar 2017.

Naslov:

Kako do adekvatne strategije za prevenciju i borbu protiv diskriminacije?: moguće lekcije za Bosnu i Hercegovinu

Autorica:

Vesna Pirija

Izdavač:

Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina: 2017.

© Analitika – Centar za društvena istraživanja, sva prava pridržana.

Adresa izdavača:

Hamdije Kreševljakovića 50, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba

Lektura:

Amela Šehović

Korektura:

Mirela Rožajac-Zulčić

Dizajn publikacije:

Branka Ilić

DTP:

Jasmin Leventa

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



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

JEDNAKOST ZA SVE

KOALICIJA CIVILNOG DRUŠTVA
U BORBI PROTIV DISKRIMINACIJE

Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

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

MEDIACENTAR
SARAJEVO

ANALITIKA
Centar za društvena istraživanja

PRAVA
ZASVE



VAŠA PRAVA BiH
Legal Aid Network

1.	UVOD	6
2.	KLJUČNI RAZLOZI ZA USVAJANJE STRATEGIJE U OBLASTI BORBE PROTIV DISKRIMINACIJE	10
2.1.	Zahtjevi iz procesa pridruživanja EU	10
2.2.	Dopunjavanje postojećeg antidiskriminacijskog okvira i jačanje njegove primjene	11
3.	ISKUSTVA DRŽAVA U REGIONU	15
3.1.	Razvoj i formuliranje strateških dokumenata	16
3.2.	Logika intervencije i struktura	20
3.3.	Monitoring i evaluacija	22
4.	USVAJANJE STRATEGIJE U BOSNI I HERCEGOVINI	25
4.1.	Inicijalni problemi	25
4.2.	Uloga strategije i njen odnos prema drugim strateškim dokumentima	28
5.	ZAKLJUČAK I PREPORUKE	34
	BIBLIOGRAFIJA	38
	O AUTORICI	42

1.

Uvod

Bosna i Hercegovina je u proteklom periodu izgradila pravni okvir za borbu protiv diskriminacije. Ustavima proklamirana zabrana diskriminacije detaljno je razrađena Zakonom o zabrani diskriminacije¹ (ZZD), koji je u vrijeme svog donošenja predstavljao progresivno zakonsko rješenje. Usvajanjem izmjena i dopuna ZZD-a tokom 2016. godine² otklonjeni su bitniji nedostaci koji su se odnosili na nepotpunost i terminološku neusklađenost osnova i oblika diskriminacije, te su unaprijeđeni procesni aspekti postupka zaštite od diskriminacije pred sudom.

Međutim, diskriminacija i dalje ostaje akutni problem bosanskohercegovačkog društva, što se iz godine u godinu potvrđuje relevantnim izvještajima.³ Vrijeme je pokazalo da organi vlasti odgovorni za provedbu ZZD-a nemaju kapacitet da pruže potreban nivo zaštite građanima. Nadležnosti i postupci zaštite pred Institucijom ombudsmena za ljudska prava BiH zahtijevaju temeljite izmjene, dok sudska praksa, uprkos određenom progresu ostvarenom posljednjih godina, i dalje “ne prati značajnu zastupljenost diskriminacije u bosanskohercegovačkom društvu”⁴. Pored toga, otvoreno se iskazuje nedostatak političke volje za otklanjanje sistemske diskriminacije utvrđene pravosnažnim sudskim presudama.⁵ Ovakvo stanje djeluje obeshrabrujuće s obzirom na to da deklarativne ustavne i zakonske garancije nisu podržane efikasnim provedbenim mehanizmom.

¹ “Zakon o zabrani diskriminacije”, *Službeni glasnik BiH* 59/09 i 66/06.

² “Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije”, *Službeni glasnik BiH* 66/06.

³ Vidjeti, npr., Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2015. godini, SWD (2015) 214 (Brisel: Evropska komisija, 10. 11. 2015); Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije (CERD), Zaključna zapažanja o devetom i jedanaestom periodičnom izvještaju Bosne i Hercegovine CERD / C / BIH / CO / 9–11 (CERD, 13. 5. 2015); Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o rezultatima rada Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2015. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2016).

⁴ Za više informacija o broju građanskih sudskih postupaka u oblasti diskriminacije vidjeti Mario Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH: zakonski okvir, politike i prakse 2012–2016*. (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016), str. 13–14.

⁵ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić i Finci još nije izvršena, iako je u međuvremenu donesena i presuda u, gotovo identičnom, slučaju Zornić te u slučaju Pilav. Također, ni presuda Vrhovnog suda FBiH u slučaju “Dvije škole pod jednim krovom” nije implementirana, a na djelu je čak i otvaranje novih škola po ovom principu.

I iskustva drugih zemalja pokazuju da samo donošenje propisa koji zabranjuju i sankcioniraju diskriminaciju nije dovoljno za njeno suzbijanje. Naime, radi se o potrebi promjene pristupa ovom nepoželjnom društvenom fenomenu, od *post festum* djelovanja ka proaktivnom pristupu u cilju prevencije. Naravno, podrazumijeva se da svi zakoni o zabrani diskriminacije djeluju i u pravcu opće i specijalne prevencije, ali u njihovom je fokusu prvenstveno definiranje diskriminacije zabranjenog postupanja te njeno sankcioniranje. Stvaranje društva koje omogućava svim svojim građanima uživanje jednakih šansi i mogućnosti zahtijeva koordinirani i kontinuirani angažman državnih struktura u vidu usvajanja i provedbe adekvatnih javnih politika.

Međunarodna konferencija protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i srodnih oblika netolerancije koja je održana u Durbanu 2001. godine rezultirala je donošenjem Deklaracije i Plana aktivnosti za njenu provedbu⁶. Ovaj dokument poziva na donošenje posebnog nacionalnog dokumenta kojim će se utvrditi ciljevi i razraditi mjere za ukidanje diskriminacije u društvu. Osim toga, Evropska komisija kontinuirano vrši ocjenu sistema za ukidanje diskriminacije država potencijalnih kandidata/kandidata za članstvo u Evropskoj uniji (EU) i ukazuje na potrebu osiguravanja sveobuhvatnog sistema koji bi bio usklađen s pravnom stečevinom EU (*acquis*) u tom segmentu. Slijedom ovoga, većina država u regionu pristupila je izradi i usvajanju strategija za prevenciju i borbu protiv diskriminacije. Osnovna svrha takvih strateških dokumenata je revizija efikasnosti nacionalnih sistema za zaštitu od diskriminacije i njihovo unapređenje u smislu stvaranja cjelovitog pravnog i institucionalnog okvira.

Bosna i Hercegovina (BiH) se trenutno nalazi na početku ovog procesa. Naime, Planom rada za 2016. godinu, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH predvidjelo je izradu strategije za prevenciju i borbu protiv diskriminacije BiH (u nastavku: strategija). Rad na tekstu strategije je već započeo, prvim sastankom radne grupe koji je održan krajem 2016. godine. S tim u vezi, osnovni cilj ove studije jeste da se tematiziraju i analiziraju ključna pitanja vezana za izradu i usvajanje strategije, a koja se ujedno odnose i na primjenu najboljih praksi u razvoju javnih politika. Studija nudi odgovor na pitanje da li, pod kojim uvjetima i na koji način sveobuhvatni strateški dokument o zabrani diskriminacije može doprinijeti unapređenju stanja u ovoj oblasti. Njome su obuhvaćeni razlozi za usvajanje strategije u kontekstu BiH, te je ponuđen pregled iskustava država iz regiona u procesu izrade, usvajanja i primjene sličnih strateških dokumenata. Na kraju su razmotreni koraci koje je BiH do sada poduzela na razvoju Strategije, a sagledana je i moguća uloga i mjesto budućeg dokumenta u "ekosistemu" sektorskih strateških dokumenata, koji već sadrže ili trebaju biti dodatno osnaženi antidiskriminacijskim odredbama. Krajnja je svrha studije ponuditi

⁶ World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration (Durban, 31. 8 – 8. 9. 2001).

sistematičan pregled ključnih pitanja pri izradi strategije, te ponuditi preporuke za izradu što kvalitetnijeg dokumenta.

Istraživanje se prioritarno baziralo na analizi dostupnih primarnih i sekundarnih izvora. Imajući u vidu aktuelnost problema diskriminacije u kontekstu BiH, studija se dobrim dijelom oslanja na stručne radove i izvještaje prethodno objavljene u ovoj oblasti. U namjeri da se pribavi mišljenje i aktuelne informacije od ključnih domaćih aktera, obavljani su intervjui s nekim od relevantnih predstavnika vladinog i civilnog sektora.⁷ Pregled praksi i iskustava država iz regiona izvršen je na osnovu komparativne analize primijenjenih rješenja u ovoj oblasti u tim državama. Analizirani su primarni izvori (strateški dokumenti i na osnovu njih doneseni akcioni planovi), izvještaji i drugi stručni osvrti o njihovoj implementaciji i rezultatima. Slika je dopunjena i stavovima predstavnika vladinih institucija i civilnog društva iz zemalja regiona u pogledu ocjene procesa i efekata usvajanja strategija⁸.

Usvajanje strateškog dokumenta u oblasti prevencije i zaštite od diskriminacije zapravo podrazumijeva kreiranje javne politike kojom se želi uspostaviti plan djelovanja i osigurati racionalna upotreba resursa za unapređenje stanja u ovoj oblasti. Loše definirane javne politike, s nejasnim ciljevima, najčešće rezultiraju i njihovom lošom provedbom, te utroškom javnih sredstava bez stvarnih rezultata. Prema Priručniku za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH,⁹ u svakom ciklusu donošenja javnih politika potrebno je osigurati pet osnovnih koraka: 1) uspostavljanje liste prioriteta (definiranje osnovnih problema i ciljeva); 2) formulaciju/razvoj javne politike (razrada mogućih opcija, provjera njihovog učinka i odabir najpovoljnije opcije); 3) legitimiziranje (donošenje političke odluke i promocija i prihvatanje u javnosti); 4) provedbu (administracija, koordinacija i monitoring) te 5) procjenu i eventualne izmjene.¹⁰ Iako je u realnim uvjetima raznih političkih pritisaka i realnih potreba za usvajanjem javnih politika često nemoguće jasno diferencirati i ispoštovati sve navedene korake, postoji minimum procesa koji ne smije biti zanemaren. U fokusu analize provedene u okviru ove studije stoga su:

⁷ Intervjui s predstavnicom Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, kao centralne institucije koja će imati ulogu koordinatora u predstojećem procesu izrade i usvajanja strategije, te predstavnicima Sarajevskog otvorenog centra i Civil Rights Defenders (ured u Sarajevu) – organizacija koje se kontinuirano bave ovom tematikom.

⁸ Obavljeni su intervjui s predstavnikom Civil Rights Defenders (ured u Beogradu), eksperticom za borbu protiv diskriminacije Biljanom Kotevskom, doktorandicom na School of Law, Queen's University Belfast, UK, i predstavnicom Ureda pučke pravobraniteljice Republike Hrvatske.

⁹ Marina Škrabalo, *Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH* (Sarajevo: UNDP, 2010).

¹⁰ Ibid., str. 10.

- 1) faza razvoja/oblikovanja antidiskriminacijske strategije (koraci 1–3 ciklusa donošenja javnih politika)
- 2) struktura i logika intervencije strategije (kao posebno izdvojeni dio koraka koji se odnosi na formulaciju javne politike) i
- 3) monitoring i evaluacija

Posebno su razmotrena pitanja svrhe koja se želi postići strategijom u ovoj oblasti, postojanja adekvatne prethodne analize stanja i potreba i utemeljenost strategija u stvarnim potrebama konkretnog društva, te uključenost svih interesnih grupa u proces njenog formuliranja i usvajanja. Također, analizirana je logika intervencije i struktura strateškog dokumenta u ovoj oblasti, odnosno da li i pod kojim uvjetima one zaista unose novu vrijednost u postojeći antidiskriminacijski okvir, kao i pitanje njihove uloge i odnosa sa drugim sektorskim strateškim dokumentima. Intervjuirani eksperti i izvještaji o implementaciji već usvojenih strategija u zemljama regiona omogućili su formiranje određenih zaključaka u vezi s mehanizmima monitoringa i dosadašnjih efekata strategija, što je, pored ostalog, poslužilo kao osnov za ponuđene preporuke za BiH u završnom razmatranju.¹¹

¹¹ Definiranju ovih konkretnih pitanja uveliko je doprinijela analiza prethodnog Nacionalnog plana Hrvatske (2008–2013): Anka Kekez Koštro i Milan Koštro, ur., *Kišobranom protiv diskriminacije: Analiza dizajna Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije i preporuke za poboljšanja* (Osijek: Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek).

2.

Ključni razlozi za usvajanje strategije u oblasti borbe protiv diskriminacije

2.1. Zahtjevi iz procesa pridruživanja EU

U kontekstu procesa pridruživanja EU, pitanje ljudskih prava od posebnog je značaja za uspješno okončanje pregovora i kao takvo obuhvaćeno je pregovaračkim poglavljem 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i, u širem smislu, poglavljem 24 (Pravda, sloboda i sigurnost). Strategijom proširenja za 2011. i 2012. godinu stavljen je naglasak na vladavinu prava, te je predviđeno da će Evropska komisija periodično izvještavati o stanju iz ove oblasti, s posebnim osvrtom na stanje u oblasti ljudskih prava i diskriminacije. Godišnji izvještaj o napretku Evropske komisije stoga predstavlja jasnu agendu za mjere koje bi država trebala preduzeti u narednom periodu.

Usvajanje strateških dokumenata za borbu protiv diskriminacije zahtjev je koji je Evropska komisija stavila pred sve države iz regiona, kao jedan od uvjeta iz procesa pridruživanja. On implicitno proizlazi iz odredbe člana 10. Ugovora o funkcioniranju Evropske unije (UFEU), kojom je jasno naznačeno da je borba protiv svakog oblika diskriminacije specifičan cilj svih javnih politika i aktivnosti koje usvaja i provodi EU.¹² Ovo predstavlja poruku državam kandidatima da pregovori o pristupanju neće biti uspješno okončani bez usklađivanja nacionalnog antidiskriminacijskog pravnog okvira s pravnom stečevinom EU.¹³ Štaviše, eksperti smatraju da bi, pored usklađivanja, države kandidati trebale unaprijediti svoje antidiskriminacijske mehanizme usvajanjem odgovarajućih

¹² “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”. *Official Journal of the European Union C 83, 30. 3. 2010.* Prijevod dostupan u: Milutin Janjević, prev., *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji* (Beograd: Službeni glasnik, 2009) Član 10: “Prilikom utvrđivanja i sprovođenja svojih politika i aktivnosti Unija se bori protiv svake diskriminacije zasnovane na polu, rasi ili etničkom porijeklu, religiji ili uvjerenju, hendikepiranosti, starosti ili seksualnoj orijentaciji.”

¹³ Osnov pravne stečevine EU kada je u pitanju diskriminacija čine tzv. “antidiskriminacijske direktive” – Direktiva 2000/43/EZ i Direktiva 2000/78/EZ.

javnih politika, kojima bi pristupile višegodišnjem planiranju prevencije i borbe protiv diskriminacije, jasnih ciljeva i provedbenih mjera.¹⁴

I na nivou EU postoji jasno opredjeljenje da se osigura harmonizacija i visok stepen prevencije i zaštite od diskriminacije, što je posebno izraženo usvajanjem Okvirne strategije za borbu protiv diskriminacije i jednake šanse za sve¹⁵. Osnovna je svrha usvajanja ove strategije osigurati efektivnu pravnu zaštitu protiv diskriminacije na teritoriji cijele EU, te usvajanje komunitarnog zakonodavstva od strane svih država članica. Ovaj dokument posebno naglašava proaktivni pristup problemu diskriminacije, na način da potiče usvajanje dodatnih mjera, kao što su: informiranje, podizanje svijesti, razmjena iskustava, obuka i unapređenje pristupa pravdi za sve kategorije stanovništva.

Kada je u pitanju BiH, problem nepostojanja državne strategije prvi put se spominje u Izvještaju o napretku za 2014. godinu¹⁶, dok je u Izvještaju za 2015. godinu izričito navedeno da je upravo to jedan od osnovnih razloga za neefikasnu zaštitu ljudskih prava¹⁷. Prema tome, iz navedenog se jasno vidi da je EU i eksplicitno definirala svoj zahtjev u pogledu usvajanja državne strategije i da BiH mora krenuti u ovaj proces ukoliko želi uspješno zatvoriti relevantna pregovaračka poglavlja.

2.2. Dopunjavanje postojećeg antidiskriminacijskog okvira i jačanje njegove primjene

Pored zahtjeva iz procesa EU integracija, potrebu za usvajanjem strategije u ovoj oblasti treba posmatrati i u kontekstu ograničenja postojećeg institucionalnog i pravnog okvira za prevenciju i borbu protiv diskriminacije. S obzirom na to da je ova problematika iscrpno predstavljena u različitim pregledima stanja ljudskih

¹⁴ Tena Šimonović-Einwalter i Goran Selanec, *Usklađivanje Zakona o zabrani diskriminacije BiH sa pravnom tečevinom EU: Stručna analiza usklađenosti* (Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2015), str. 13.

¹⁵ “Non-Discrimination and Equal Opportunities for All – A Framework Strategy: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 1 June 2005”, *Official Journal of the European Union* C 236, 24. 9. 2005.

¹⁶ Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini, SWD (2014) 305 (Brisel: Evropska komisija, 8. 10. 2014), str. 19.

¹⁷ Tako se navodi sljedeće: “učinkovita zaštita ljudskih prava je onemogućena neujednačenom provedbom propisa o borbi protiv diskriminacije i nedostatkom cjelodržavne strategije za borbu protiv diskriminacije”, Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2015. godini, str. 22.

prava, stručnim i naučnim radovima¹⁸, u nastavku će biti iznesene samo osnovne karakteristike i ključni problemi.

Najvažniji propis u ovoj oblasti je svakako Zakon o zabrani diskriminacije, čiji je cilj uspostaviti okvir za ostvarivanje jednakih prava i mogućnosti svim osobama u BiH i urediti sistem zaštite od diskriminacije.¹⁹ Iako ZZD ima neke elemente koji podrazumijevaju proaktivan pristup u smislu prevencije diskriminacije,²⁰ naglasak je ipak na definiranju različitih pojava oblika diskriminacije i pravnoj zaštiti koja se pruža *post festum*. Osim ZZD-a, antidiskriminacijske klauzule mogu se naći u pojedinim zakonskim propisima sa specifičnim područjima intervencije.²¹ Isti je slučaj sa strateškim dokumentima u pojedinim oblastima ili onima koji se odnose na pojedine ranjive grupe, a koji predviđaju antidiskriminacijske mjere.

Pored nedostatka u pogledu potrebne promotivne i preventivne, proaktivne uloge, kao najvažnija prepoznata ograničenja mehanizama koje ovaj zakon predviđa su značajni problemi u primjeni standarda zaštite od diskriminacije od strane sudova²², nedovoljna efikasnost Institucije ombudsmena u borbi protiv diskriminacije u kontekstu ostvarivanja njenih nadležnosti, uloge u praksi, te resursa i kapaciteta²³. Pored toga, problem predstavlja i pasivnost Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH u ispunjavanju zakonskih obaveza i nadležnosti u

¹⁸ Npr. *Preporuke za unapređenje Zakona o zabrani diskriminacije: policy memo* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015); Saša Gavrić i Adrijana Hanušić, *Prijedlozi za unapređenje institucionalnih okvira za zaštitu i promociju ljudskih prava: Model Zakona o instituciji Ombudsmena za ljudska prava BiH* (Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2015).

¹⁹ Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 1.

²⁰ Naprimjer, u članu 7, st. 2. ZZD-a, navedene su nadležnosti Ombudsmena za ljudska prava BiH u ovoj oblasti, od kojih neke podrazumijevaju proaktivno djelovanje – promotivna uloga, predlaganje odgovarajućih propisa i politika, istraživanja u oblasti diskriminacije itd.

²¹ Npr. “Zakonom o radu FBiH” (*Službene novine FBiH* 26/16) u članovima 8–12. propisana je zabrana diskriminacije, sa osnovima, izuzecima i postupkom zaštite, a gotovo jednako rješenje imaju i drugi zakoni o radu koji su na snazi u BiH; “Okvirni zakon o visokom obrazovanju u BiH” (*Službeni glasnik BiH* 59/07) promovira princip zabrane diskriminacije (član 5) i zabranjuje diskriminaciju studenata i osoblja visokoškolskih institucija (članovi 25. i 38); “Zakon o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini” – prečišćeni tekst (*Službeni glasnik BiH* 32/10) u članovima 3–8. sadrži odredbe o diskriminaciji po osnovu spola, propisuje oblike diskriminacije i predviđa mogućnost uvođenja afirmativnih mjera za postizanje ravnopravnosti spolova itd.

²² Za više informacija vidjeti npr. Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*.

²³ Za više informacija vidjeti Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*; Adrijana Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH: Analiza situacije i karakteristični problemi* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2012), te *Komentari na Prijedlog zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016).

ovoj oblasti (posebno u kontekstu koordinirajuće uloge u prikupljanju podataka o diskriminaciji, izvještavanju i strateškom planiranju)²⁴.

Upravo sagledavanje nedostataka u antidiskriminacijskom okviru i postojanje svijesti da je potrebno osigurati kontinuirano unapređenje i koordinaciju u skladu s aktuelnim problemima sugerira strateški pristup, odnosno planiranje u ovoj oblasti. Jačanjem institucionalnog okvira, države postavljaju poštivanje ljudskih prava i sprečavanje diskriminacije kao specifični cilj javnih politika, koji može biti ostvaren kroz strateško planiranje i alokaciju neophodnih resursa.²⁵ Strateškim planiranjem svojih aktivnosti na ovom području države poduzimaju proaktivan pristup jačanju sistema zaštite ljudskih prava kako bi bile sposobne blagovremeno i adekvatno reagirati na diskriminaciju. Strateški dokumenti i na osnovu njih doneseni akcioni planovi su praktični u orijentaciji: postavljaju ostvarive ciljeve i sadrže plan konkretnih aktivnosti sa rokovima i nosiocima implementacije usmjerene na postizanje tih ciljeva.²⁶ U tom pogledu strateški dokumenti u ovoj oblasti značajno se razlikuju od antidiskriminacijskih zakona i predstavljaju njihovu dopunu.

Potreba za usvajanjem strategije u ovoj oblasti naglašena je i u izvještaju Ujedinjenih naroda s Univerzalnog periodičnog pregleda stanja ljudskih prava za BiH iz 2014. godine. Preporuke je uputilo više država članica UN-a, a sve se odnose na potrebu usvajanja sveobuhvatnog strateškog dokumenta, čija bi osnovna uloga bila ojačati primjenu postojećeg antidiskriminacijskog zakonodavstva, osigurati javni dijalog svih zainteresiranih aktera i potreban nivo koordinacije među njima, u fokus staviti prevenciju te predvidjeti posebne mjere za osiguravanje jednakih šansi za pripadnike ranjivih grupa u društvu.²⁷

Zaista, prednosti koje bi BiH mogla imati od usvajanja strategije su višestruke. Po svojoj prirodi, strategija bi predstavljala sistematičan pregled i agendu za rješavanje aktuelnih pitanja prevencije i suzbijanja diskriminacije u društvu, a u skladu sa standardima UN-a i EU. Strategija kao međusektorski dokument koji bi obuhvatao sve nivoe vlasti pruža mogućnost da se jasno definira aktivno učešće i koordinacija aktivnosti svih potrebnih relevantnih aktera, kako je i preporučeno

²⁴ Za više informacija o problemu funkcioniranja sistema za prikupljanje podataka o diskriminaciji u BiH vidjeti Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 75–89. Također: *Strategija za prevenciju i borbu protiv diskriminacije: Izazovi i mogućnosti za napredak u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2015) ili Inicijativa za monitoring evropskih integracija, *Alternativni izvještaj o napretku: Politički kriterij* (Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2016).

²⁵ Ovaj stav iskazan je i u Priručniku za izradu nacionalnih akcionih planova o ljudskim pravima UN-a (Office of The United Nations High Commissioner for Human Rights, *Handbook on National Human Rights Plans of Action* [Geneva: United Nations, 2002], str. 2).

²⁶ Ibid.

²⁷ Preporuke 107.23–107.53 Univerzalnog periodičnog izvještaja. United Nations, General Assembly, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Bosnia and Herzegovina (United Nations, General Assembly, 2014).

spomenutim izvještajem UN-a. Prednosti ovog pristupa u odnosu na sektorski pristup²⁸ uključuju sljedeće:

- Usvajanjem jedinstvene strategije izbjegava se rizik od nedostatka koordinacije sa drugim sektorskim strategijama, odnosno rizik od mogućnosti da određene ranjive grupe ostanu bez adekvatne zaštite ili da dođe do preklapanja mjera različitih sektorskih politika.²⁹
- Jedinstvenom strategijom osigurava se sveobuhvatna procjena potreba u ovoj oblasti.
- Takav dokument i na osnovu njega doneseni akcioni planovi predstavljaju jasne smjernice za rad nadležnim državnim institucijama, organizacijama civilnog društva i drugim interesnim grupama i na taj način doprinose unapređenju institucionalnih kapaciteta za prevenciju i borbu protiv diskriminacije.
- Sveobuhvatna strategija nužno mobilizira najširi spektar interesnih grupa u oblasti borbe protiv diskriminacije. Osim koordinacije, na ovaj način osigurava se i javni dijalog različitih aktera.
- Strategija bi pomogla u promociji i održavanju odgovarajućeg nivoa svijesti javnosti o potrebi izgradnje društva jednakih šansi i eliminacije diskriminacije kao negativne društvene pojave. Ovo je naročito značajno s obzirom na veoma slabe promotivne aktivnosti u ovoj oblasti, koje uglavnom zavise od napora koje ulažu organizacije civilnog društva.
- Jedinstven i sveobuhvatan dokument može olakšati mobilizaciju domaćih i međunarodnih resursa za aktivnosti prevencije i eliminacije diskriminacije.³⁰
- Posebna strategija zahtijeva manja finansijska sredstva od pokušaja dostizanja istih ciljeva kroz sektorske politike, jer koristi jedinstveni institucionalni okvir, koji je u najvećem dijelu već uspostavljen. Izazov svakako predstavlja koordinacija aktivnosti između velikog broja aktera, ali se pretpostavlja da bi, zbog očekivanog utjecaja, provedba jedinstvene strategije mogla dovesti do smanjenja troškova koji inače nastaju u postupcima zaštite od diskriminacije.³¹

²⁸ Definiranje i provedba antidiskriminacijskih ciljeva i mjera u okviru sektorskih strateških dokumenata (npr. strategije za ravnopravnost spolova, prava nacionalnih manjina, prava osoba sa invaliditetom i sl.)

²⁹ *Strategija za prevenciju i borbu protiv diskriminacije*, str. 7–8.

³⁰ Alineje 2–5 formulirane su na osnovu analognih stavova iznesenih u Priručniku za izradu nacionalnih akcionih planova o ljudskim pravima UN-a. Office of The United Nations High Commissioner for Human Rights, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, str. 2–3.

³¹ *Strategija za prevenciju i borbu protiv diskriminacije*, str. 8.

3.

Iskustva država u regionu

S obzirom na to da su sve države iz regiona s kojima BiH dijeli pravnu tradiciju, ali i probleme i izazove, ostvarile veći napredak na putu evropskih integracija, a Hrvatska je i punopravna članica EU, svakako je korisno u procesu izrade strategije sagledati njihova iskustva. One države koje su usvojile posebne antidiskriminacijske strategije imale su sličnu polaznu osnovu kao BiH: ratificirale su ključne međunarodne konvencije o ljudskim pravima i usvojile poseban pravni i institucionalni okvir za borbu protiv diskriminacije, ali su slučajevi diskriminacije i dalje bili prisutni u svim sferama društvenog života. Pored tradicionalno ukorijenjenih uzroka diskriminacije, države u regionu se susreću i s uobičajenim problemima relativno siromašnih, tranzicijskih zemalja, kao što su problemi u zapošljavanju i pristup zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti. Također, sve su ove države u manjoj ili većoj mjeri prethodno pristupile usvajanju i provedbi posebnih sektorskih strateških dokumenata, kojima bi osigurale unapređenje položaja pojedinih ranjivih grupa ili poboljšale stanje u pojedinim oblastima. Međutim, ti su mehanizmi bili očigledno nedostatni, jer nisu postizali vidljive rezultate ni nakon određenog perioda primjene.

Za potrebe ovog dijela istraživanja izvršena je komparativna analiza tri nacionalna programa država regiona koje su usvojile antidiskriminacijske strategije. Analizom su obuhvaćeni nacionalni strateški dokumenti Hrvatske, Srbije i Makedonije, i to:

1. Hrvatska: Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje 2008.–2013. godine³²;
2. Srbija: Strategija prevencije i borbe protiv diskriminacije (2014–2018);
3. Makedonija: Nacionalna strategija za jednakost i nediskriminaciju Makedonije (2016–2020).

³² Nakon isteka perioda implementacije Nacionalnog plana za ovaj period, još uvijek nije završen proces usvajanja novog strateškog dokumenta.

Supsidijarno su analizirani i pripadajući akcioni planovi³³, strateški dokumenti za prethodni period³⁴ ili nacrti dokumenata za naredni period³⁵ (ukoliko postoje), te dodatni strateški dokument u slučaju Makedonije³⁶. Kako je naznačeno u uvodnom dijelu, u fokusu analize bile su: faza razvoja/oblikovanja strateških dokumenata, logika intervencije i struktura te monitoring i evaluacija.

3.1. Razvoj i formuliranje strateških dokumenata

Najprije, treba istaći da nivo transparentnosti procesa razvoja i usvajanja strategije u slučaju tri posmatrane države, po svemu sudeći, nije bio naročito visok. O tome svjedoči činjenica da se na internetu gotovo ne mogu naći vijesti o aktivnostima iz ovog procesa. Naravno, razlog može biti i nezainteresiranost medija za ovakve teme, ali to ne oslobađa odgovornosti koordinatora procesa za osiguravanje transparentnosti putem adekvatnih mjera vidljivosti i komunikacije (npr. objavljivanje vijesti, informacija i radnih dokumenata na svojim web-stranicama). Zato se ocjena ovog segmenta zadržala na dostupnim izvorima: relevantnim dijelovima strateških dokumenata, dostupnim analizama i osvrtima intervjuiranih stručnjaka iz ove tri države.

Konsultacije sa širokim krugom interesnih grupa i njihovo uključivanje bitan su korak u fazi razvoja strateških dokumenata. Prema navodima intervjuiranih stručnjaka, sve su države uspjele osigurati određeni nivo učešća različitih interesnih grupa u formuliranju strategije. Ono što se zamjera koordinatorima procesa je pristup kojim se ovaj zahtjev nastojao samo formalno zadovoljiti. Tako se mogu čuti kritike na račun “političke podobnosti” organizacija civilnog društva koje su bile dijelom procesa, pa se stoga dovodi u pitanje kredibilitet predstavljanja

³³ Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava, Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije (2011–2013) (Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, 2011.); Vlada Republike Srbije, Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2014. do 2018. godine (Beograd: Vlada Republike Srbije, 2014.)

³⁴ Vlada Republike Makedonije, Национална стратегија за еднаквост и недискриминација по основ на етничка припадност, возраст, ментална и телесна попреченост и пол [Nacionalna strategija za jednakost i nediskriminaciju po osnovu etničke pripadnosti, dobi, mentalne i tjelesne spriječenosti i spola 2012–2015].

³⁵ Vlada Republike Hrvatske, Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2016. do 2021. godine (nacrt).

³⁶ Ministry of Labour and Social Policy, National Action Plan for the Implementation of the Law on the Prevention and Protection against Discrimination 2015-2020 (Skopje: Ministry of Labour and Social Policy, 2014.)

interesa civilnog društva.³⁷ Druga kritika odnosi se na stvarni utjecaj koji nevladin sektor ima u ovom procesu budući da je izrada završnog teksta u rukama vladinih institucija.³⁸ Tako su, prema riječima predstavnice sektora nevladinih organizacija, organizacije civilnog društva u Makedoniji bile uključene samo u završnu fazu razvoja strategije na način da im je dostavljen nacrt teksta na koji su imali priliku dati komentare – ali i to u veoma kratkom roku.³⁹ Naravno, treba imati u vidu da ukoliko se inicirani javni dijalog ne provede s ozbiljnom namjerom uvažavanja reprezentativnih interesnih grupa, to predstavlja ozbiljan rizik za kredibilitet samog konačnog proizvoda. Budući da nisu imale direktan uvid u proces usvajanja, nezadovoljne će grupe u tom slučaju imati snažne argumente da ospore legitimnost i kvalitet strategije, što je naročito značajno za marginalizirane grupe, koje su izložene posebnom riziku od diskriminacije.

U nastojanju da unaprijedi kvalitet javnih konsultacija prilikom izrade strateškog dokumenta za naredni period⁴⁰, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Republike Hrvatske, u saradnji sa županijskim koordinacijama za ljudska prava, organizirao je javne rasprave i okrugle stolove, na kojima su prikupljane sugestije učesnika⁴¹. Također, tekst nacrtu strateškog dokumenta učinjen je dostupnim javnosti putem web-portala koji omogućava dostavljanje komentara na tekst⁴², što se svakako može istaći kao dobra praksa u osiguravanju transparentnosti procesa planiranja.

Kada je u pitanju kvalitetna analiza inicijalnog stanja u oblasti diskriminacije i procjena potreba za usvajanjem strateških dokumenata, praksa država regiona je različita. Hrvatski Nacionalni plan i srbijanska Strategija sadrže svojevrstne presjeke stanja izložene u okviru svakog od područja intervencije, odnosno u okviru problematike ranjivih grupa koje tretiraju. Međutim, postavlja se pitanje da

³⁷ Goran Miletić, programski direktor za Zapadni Balkan, Civil Rights Defenders (ured u Beogradu), e-mail komunikacija s autoricom, 24. 8. 2016.

³⁸ Ibid. Također, iskustva Makedonije prilikom usvajanja prethodnog strateškog dokumenta ukazuju na to da su određene interesne grupe potpuno bile izostavljene iz procesa konsultacija, što je jedan od razloga što je taj dokument tretirao veoma restriktivno postavljene osnove diskriminacije. Za više informacija vidjeti: Biljana Kotevska, "Commencement of a Process of Consultations on Draft-National Strategy on Equality and Nondiscrimination", News Report, 19. 12. 2011. i Biljana Kotevska, "First Equality Strategy Adopted", News Report, 3. 7. 2012. (stranice posjećene 2. 11. 2016). Prema navodima intervjuirane ekspertice Biljane Kotevske, takav je pristup poboljššan prilikom usvajanja aktuelnog dokumenta, ali ni sada organizacije civilnog društva nisu bile blagovremeno uključene u proces.

³⁹ Biljana Kotevska, doktorandica na School of Law, Queen's University Belfast, UK, e-mail komunikacija s autoricom, 2. 11. 2016.

⁴⁰ Vlada RH, Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije (2016. - 2021.) (nacrt).

⁴¹ Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, "Suzbijanje diskriminacije".

⁴² Vlada Republike Hrvatske, Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2016. do 2021. godine (nacrt).

li su takve analize odgovarajuće u smislu da su dovele do pravilnog detektiranja prioritetnih područja intervencije obuhvaćenih strategijama. Hrvatski Nacionalni plan su u ovom segmentu pojedini eksperti veoma negativno ocijenili. S obzirom na to da je ovaj dokument razvijen uporedno s usvajanjem Zakona o suzbijanju diskriminacije⁴³, a usvojen je nekoliko mjeseci prije stupanja na snagu samog Zakona⁴⁴, nije postojao osnov antidiskriminacijskog okvira koji bi Nacionalni plan nadopunjavao. Dokument nije imao ni jedinstvenu definiciju diskriminacije, koju bi preuzeo iz Zakona, pa je alternativno ponudio čak 11 različitih. To je sve rezultiralo nepotpunom analizom stanja, koja nije obuhvatila sve osnove diskriminacije, što se kasnije odrazilo i na određivanje područja intervencije.⁴⁵ Također, opisu stanja koji je dat za svako od područja intervencije nedostaje kvalitetna analiza zabilježenih slučajeva diskriminacije i njihovih uzroka, kao i ujednačena analiza uspješnosti i problema u provedbi postojećih mjera suzbijanja diskriminacije.⁴⁶ Sa druge strane, nacionalna strategija Makedonije ne sadrži detaljne informacije ove vrste, pa ostaje nepoznanicom na osnovu čega su formulirani strateški ciljevi i mjere za njihovo postizanje. U dokumentu se samo kratko navodi da je izvršena neka vrsta analize i procjene stanja, uz zastupljenost relevantnih aktera. Isti je slučaj i sa makedonskim Nacionalnim planom za implementaciju Zakona o prevenciji i zaštiti od diskriminacije, pa eksperti s pravom postavljaju pitanje utemeljenosti i ovog strateškog dokumenta.⁴⁷

Razlog donošenja i provedbe je jasno naznačen u svim navedenim dokumentima. Navedene su obaveze i preporuke iz međunarodnih dokumenata, a posebno je istaknuto da je riječ o obavezi iz procesa pridruživanja EU. No, ovdje se postavlja pitanje efekta ovako kanalisane informacije. Nije sporno da će ova obaveza nužno biti prezentirana kao jedan od razloga usvajanja strategija, ali to mora biti praćeno i identifikacijom realne potrebe od strane koordinacijskog tijela, a koja se zasniva na analizi inicijalnog stanja i razumijevanja svrhe koja se strategijom želi postići. Bez toga se dovodi u pitanje njihova legitimnost i buduća predanost odgovornih nosilaca implementacije da predviđene mjere zaista i provedu. Strateški dokumenti Hrvatske i Srbije u određenoj mjeri ispunjavaju ovaj zahtjev, s tim da Strategija Srbije odmah u uvodnom dijelu jasno naglašava da se radi o državnoj javnoj politici⁴⁸, dok Nacionalni plan Hrvatske ipak daje prednost međunarodnim obavezama.

⁴³ "Zakon o suzbijanju diskriminacije", *Narodne novine* 85/08, 112/12.

⁴⁴ Kekez Koštro i Koštro, *Kišobranom protiv diskriminacije*, str. 109.

⁴⁵ Ibid., str. 110.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Biljana Kotevska, e-mail komunikacija s autoricom, 31. 10. 2016.

⁴⁸ U uvodnom dijelu Strategije se navodi kako ona predstavlja instrument javne politike kojim vlada postavlja ciljeve i usvaja usaglašen sistem mjera u svrhu prevencije i eliminacije pojavnih oblika diskriminacije. Time je jasno naglašena odgovornost države za provedbu strateških programa.

Pored navedenog, trebala bi se jasno naznačiti i uloga takvih dokumenata u postojećem sistemu za zaštitu od diskriminacije i zaštitu ljudskih prava. Razlog tome je što ove strategije obuhvataju gotovo sva područja društvenog života i aktivnosti države i nalaze se u korelaciji sa brojnim strateškim dokumentima i drugim propisima. Zbog toga je vrlo moguće da se među njima javi preklapanje ili čak nekonzistencija, pa je potrebno osigurati usklađenost strateškog planiranja. Također, trebalo bi insistirati na tome da ciljevi iz ovih strategija budu ugrađeni i u ostale sektorske strateške dokumente.⁴⁹ Sva tri analizirana dokumenta sadrže iscrpan popis obavezujućih međunarodnih dokumenata, pregled domaćeg pravnog i institucionalnog okvira, a Nacionalni plan Hrvatske i Strategija Srbije i pregled postojećih sektorskih strateških dokumenata⁵⁰. Ali, izuzev veoma generalnih formulacija da će ovaj dokument biti dopuna postojećem okviru u cilju izgradnje cjelovitog sistema, nema preciznih informacija o njegovoj konkretnoj ulozi i na koji će način različiti strateški dokumenti supostojati. Tako je u jednoj analizi, npr., Nacionalni plan Hrvatske okarakteriziran kao neusklađen sa drugim dokumentima vezanim za suzbijanje diskriminacije, te je istaknuto kako nije jasna njegova uloga u nacionalnoj antidiskriminacijskoj politici.⁵¹ Naime, predstavnici organizacija civilnog društva i pravobraniteljskih ureda koji su vršili evaluaciju Nacionalnog plana naveli su kako je taj dokument imao potencijal da bude “centralni dokument antidiskriminacijske politike koji sintetizira i nadopunjuje postojeći regulatorni i institucionalni okvir za borbu protiv diskriminacije i djeluje kao prijeko potreban vodič za provoditelje obrazovne, zdravstvene, kulturne, socijalne i drugih politika”.⁵² No, umjesto toga, prema ovoj ocjeni, Hrvatska je dobila dokument koji je ostao na marginama antidiskriminacijskog okvira i koji niko nije posebno uvažavao. Ni situacija u Makedoniji nije drugačija. Prema navodima intervjuirane ekspertice, evidentno je da se nije ozbiljno razmišljalo o odnosu Strategije i drugih strateških dokumenata.⁵³ Da je bilo drugačije, cijeli sistem zaštite ljudskih prava bio bi zaokružen pod jednim strateškim dokumentom, koji bi, kao tzv. “kišobran strategija”, objedinjavao ostale relevantne strategije i osiguravao njihovu usklađenost i racionalnu upotrebu resursa.

⁴⁹ Analogni stav izražen je u Priručniku za izradu nacionalnih akcionih planova o ljudskim pravima UN-a (Office of The United Nations High Commissioner for Human Rights, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, str. 68).

⁵⁰ Oba dokumenta sadrže sistematičan pregled cjelokupnog pravnog i strateškog okvira za svako od područja intervencije/ranjivu grupu koje obuhvataju. Ovakav iscrpan pregled vjerovatno je dat iz razloga što je riječ o prvom antidiskriminacijskom strateškom dokumentu u ovoj zemlji.

⁵¹ Kekez Koštro i Koštro, *Kišobranom protiv diskriminacije*, str. 120.

⁵² Ibid.

⁵³ E-mail komunikacija sa Biljanom Kotevskom, 31. 10. 2016.

3.2. Logika intervencije i struktura

Analizom posmatranih strateških dokumenata može se uočiti da oni imaju različitu strukturu, odnosno logiku intervencije. Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije Srbije sačinjena je prateći logiku intervencije po ranjivim grupama, pri čemu su izdvojene sljedeće: 1) nacionalne manjine, uključujući Rome, 2) žene, 3) LGBT osobe, 4) starije osobe, 5) djeca, 6) izbjeglice, interno raseljene osobe i druge ugrožene migrantske grupe i 7) osobe koje mogu biti diskriminirane po osnovu zdravstvenog stanja. Za svaku od ranjivih grupa naveden je aktuelni pravni okvir za zaštitu od diskriminacije i ostvarenje jednakih šansi, opis stanja poštivanja njihovih prava i zabilježeni slučajevi diskriminacije, opći cilj koji se želi postići Strategijom, specifične mjere za postizanje tog cilja, te posebni ciljevi.

Hrvatski Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije primjer je dosta nekonzistentne strukture. Određena područja intervencije koja obuhvata odnose se na pojedina područja društvenog života (npr. obrazovanje ili rad i zapošljavanje), druga na pojedine ranjive grupe, dok se posljednja dva dijela odnose na operativna pitanja unapređenja antidiskriminacijskog okvira. Tako Nacionalni plan obuhvata sljedeća područja: 1) porodicu i socijalnu zaštitu (unutar koje je obuhvaćena zaštita djece od zlostavljanja, grubog zanemarivanja i diskriminacije, suzbijanje diskriminatornog ponašanja u porodičnim odnosima, integracija osoba s invaliditetom, starije osobe, psihički bolesne odrasle osobe), 2) obrazovanje, 3) rad i zapošljavanje, 4) zdravstvo, 5) nacionalne manjine, 6) pružanje zaštite starim osobama, 7) suzbijanje i sankcioniranje diskriminatornog ponašanja, 8) vođenje statističkih podataka. Iako je iz opisa problema unutar pojedinih segmenata jasno da su ovo veoma bitna područja intervencije, nije jasno po kojem su kriteriju baš ona izdvojena i obuhvaćena Nacionalnim planom, a ne neka druga, mnogo očiglednija (npr. ravnopravnost spolova i prava LGBTQI osoba). Ovo je vjerovatno rezultat i činjenice da Nacionalni plan nije imao prethodno uporište u Zakonu o suzbijanju diskriminacije, što je moglo osigurati jasan izbor prioriteta za intervenciju u početnom periodu budući da sam Zakon definiše prioriteta područja primjene⁵⁴.

Model određivanja područja intervencije koji najprije identificira pojedina područja društvenog života, unutar nekih izdvaja posebno ranjive grupe, a, potom, van tih područja, ponovo izdvaja druge ranjive grupe, te dovodi do slabije preglednosti i koncentracije predviđenih mjera i nadležnosti za njihovu provedbu. Naprimjer, Nacionalni plan u okviru poglavlja koje se odnosi na porodicu i socijalnu zaštitu predviđa posebne mjere za integraciju osoba s invaliditetom, starije osobe i psihički bolesne osobe. I dok se ovakav pristup čini logičnim, jer prepoznaje specifične potrebe određenih društvenih grupa unutar jednog područja intervencije, u nastavku dokumenta se ovaj pristup napušta. Tako, npr.,

⁵⁴ "Zakon o suzbijanju diskriminacije", član 8.

iako Nacionalni plan sadrži poglavlja o obrazovanju, odnosno radu i zapošljavanju, u njima se ne navode mjere za suzbijanje diskriminacije u obrazovanju i zapošljavanju nacionalnih manjina, nego se to čini u odvojenom poglavlju koje se odnosi na ovu populaciju.

Nadalje, kako navode pojedini kritički glasovi, zbog izostanka adekvatne analize zatečenog stanja, specifični ciljevi i instrumenti za provedbu ne korespondiraju sa stvarnim potrebama. Dostupne nezavisne ocjene strukture plana, definicije problema i ciljeva ukazale su na nedosljednost u određivanju područja intervencije, te “manjkavost logičke povezanosti između identificiranih problema, postavljenih ciljeva i predviđenih instrumenata”.⁵⁵ Osim toga, ciljevi su najvećim dijelom uopćeni i ne predstavljaju dobru osnovu za Akcioni plan.⁵⁶

Strateški dokumenti Makedonije predstavljaju svojevrsnu specifičnost. Nacionalna strategija (2016–2020), baš kao i njena prethodnica⁵⁷ te Nacionalni plan za implementaciju Zakona o prevenciji i zaštiti protiv diskriminacije imaju neobičnu strukturu i predstavljaju spoj strategije i akcionog plana. Njima se najprije postavljaju strateški ciljevi, a potom navode specifična područja djelovanja unutar svakog cilja. Unutar svakog područja djelovanja definirane su specifične mjere, sa odgovornom institucijom, indikatorima provedbe i rokovima. Konkretno, u Nacionalnoj strategiji za jednakost i nediskriminaciju postavljena su tri strateška cilja vrlo uopćene formulacije: 1) unapređenje pravnog okvira za jednakost šansi i borbu protiv diskriminacije; 2) izgradnja kapaciteta, unapređenje rada i koordinacije institucionalnih mehanizama za prevenciju i zaštitu od diskriminacije i promocija principa jednakih šansi i 3) podizanje javne svijesti o prepoznavanju oblika diskriminacije i promoviranje principa nediskriminacije i jednakih mogućnosti.⁵⁸ Specifični ciljevi određeni unutar njih vežu se za sljedeća područja djelovanja: 1) radne odnose, 2) obrazovanje, nauku, sport i kulturu, 3) socijalnu zaštitu, 4) sudstvo i upravu, te 5) pristup dobrima i uslugama. Osnovna je zamjerka ovom dokumentu ranije spomenuti nedostatak analize stanja u oblastima koje tretira, pa nije jasna pozadina planiranja konkretnih mjera.⁵⁹ To je u konačnici rezultiralo i prilično restriktivnim brojem prioriternih područja obuhvaćenih Strategijom, među kojima se ne nalaze ni sva ona koja su samim

⁵⁵ Ibid., str. 123.

⁵⁶ Ibid., str. 111.

⁵⁷ Vlada Republike Makedonije, Nacionalna strategija za jednakost i nediskriminaciju po osnovu etničke pripadnosti, dobi, mentalne i tjelesne spriječenosti i spola (2012–2015).

⁵⁸ Vlada Republike Makedonije, Национална стратегија за еднаквост и недискриминација 2016–2020 [Nacionalna strategija za jednakost i nediskriminaciju Makedonije (2016–2020)], Vlada Republike Makedonije, 2016.

⁵⁹ Kako je ranije navedeno, intervjuirana ekspertica iz Makedonije nedvosmisleno je uputila kritiku inicijalnoj analizi stanja i potreba te identifikaciji ključnih problema, pa je u skladu s tim ova strategija ocijenjena manjkavom.

Zakonom o prevenciji i zaštiti od diskriminacije izdvojena kao prioritarna.⁶⁰ Na kraju, prelazni koncept ovog dokumenta čini suvišnim usvajanje posebnog akcionog plana, jer je kao njegov sastavni dio ponuđen tabelarni prikaz aktivnosti, detaljnih indikatora provedbe, nosilaca aktivnosti i rokova za provedbu.

3.3. Monitoring i evaluacija

Evaluacija predstavlja završnu fazu ciklusa razvoja i provedbe javnih politika, kojom se vrednuju učinci provedbe javne politike i njen širi utjecaj, te oblikuju prijedlozi za njen nastavak, modifikaciju ili prestanak.⁶¹ U tom je kontekstu relevantan i vremenski faktor, odnosno vremenska distanca s koje je moguće izvršiti valjanu *ex post* evaluaciju. Zbog relativno kratkog perioda koji je protekao od usvajanja antidiskriminacijskih strategija u posmatranim državama, nije moguće u potpunosti sagledati sve njihove efekte, ali je moguće izvesti određene zaključke u pogledu osiguranih mehanizama za monitoring i evaluaciju. Također, s obzirom na to da je u Hrvatskoj i Makedoniji istekao period implementacije prvih usvojenih strategija, svakako se mogu izdvojiti zapažanja i preporuke koje je potrebno sagledati prilikom usvajanja i implementacije budućih strateških dokumenata iz ove oblasti.

Za ocjenu uspješnosti strateških dokumenata nužan je njihov kontinuirani monitoring tokom čitavog perioda implementacije. Nije rijedak slučaj da evaluaciju vrši isključivo centralno/koordinirajuće vladino tijelo zaduženo za provedbu. Iako takva tijela moraju izvršiti vlastitu evaluaciju, neophodno je osigurati i nezavisne izvještaje drugih uključenih vladinih tijela, nezavisnih stručnjaka i zainteresiranih organizacija civilnog društva.⁶² U analiziranim strateškim dokumentima predviđeno je da su za njihov monitoring nadležna odgovarajuća državna tijela: Povjerenstvo za ljudska prava (Hrvatska), Kancelarija za ljudska i manjinska prava (Srbija), dok je Strategijom Makedonije predviđeno da će se formirati koordinacijsko tijelo koje će činiti predstavnici relevantnih vladinih institucija i organizacija civilnog društva, a čiji će rad koordinirati Ministarstvo rada i socijalne politike⁶³.

⁶⁰ “Zakon za sprečavanje i zaštita od diskriminacija” [Zakon o sprečavanju i zaštiti od diskriminacije], *Služben vesnik na RM* 50/10.

⁶¹ Škrabalo, *Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH*, str. 44.

⁶² *Ibid.*, str. 11.

⁶³ Gotovo identično rješenje predviđala je Strategija za period 2012–2015. godina. Međutim, o efikasnosti ovog mehanizma govori činjenica da aktuelna Strategija u uvodu, kao osnov za izradu teksta, spominje analizu prethodnog dokumenta koju je provela Misija OSCE-a u Skoplju, a ne službeni izvještaj nadležnog državnog tijela za monitoring i ocjenu.

Mehanizmi koordinacije između odgovornih aktera za provedbu i monitoring strategije obično su ograničeno efikasni, zbog njihove složenosti i glomaznosti. Osiguravanje efikasnog mehanizma, a da se pri tome osigura reprezentacija svih interesnih grupa i rad specijaliziranih tijela na pojedinim strateškim područjima predstavlja jedan od osnovnih izazova pri strateškom planiranju i provedbi međusektorskih javnih politika. Evaluacija Nacionalnog plana Hrvatske ukazuje na sve manjkavosti mehanizma koordinacije koje je on predvidio, a koje mogu poslužiti kao ilustrativni primjer nedostataka koje je potrebno izbjeći. Naime, iako je za monitoring bilo nadležno jedno državno tijelo, provedba je ostavljena širokom spektru aktera čiju je koordinaciju trebalo osigurati. Nadležno Povjerenstvo je osnovalo stručnu radnu grupu u kojoj je onda došlo do preplitanja uloge koordinatora provedbe i monitoringa nad implementacijom. Dodatni problem predstavljala je nedovoljno razrađena mapa svih aktera provedbe, tako da je izostalo preciziranje odgovornosti za implementaciju pojedinih mjera, što se potom odrazilo i na monitoring.⁶⁴

Nadalje, da bi se monitoring mogao uopće osigurati, potrebno je da strateški dokumenti i pripadajući akcioni planovi predvide indikatore provedbe i indikatore uspješnosti za svaku od predviđenih mjera, kao i tijela zadužena za implementaciju (nosioce implementacije). Uvidom u sve analizirane dokumente, utvrđeno je da svi oni predviđaju indikatore provedbe, bilo u samim strategijama ili pripadajućim akcionim planovima. Međutim, indikatori uspješnosti u odnosu na koje bi se izvršila direktna evaluacija implementacije mjera ili skupa mjera nisu predviđeni, što će umnogome otežati postupak.

Kada je riječ o ukupnoj ocjeni efekta analiziranih strateških dokumenata, prema stavu stručnjaka i prema dostupnim analizama⁶⁵, strategije su za sada većim dijelom propustile šansu da zaista unaprijede postojeće antidiskriminacijske mehanizme. Sudeći prema konsultiranim akterima iz regiona, promjene u odnosu na period bez strategija, kada je riječ o zabilježenim slučajevima diskriminacije, ne osjete se ili su zanemarljive. Ali, i ovakvi su dokumenti uspjeli napraviti korak naprijed u strateškom pristupu problemu diskriminacije. Iako nisu predvidjeli naročito efikasna rješenja, doveli su do toga da bude sačinjen određeni broj studija, analiza, kritičkih osvrti, materijala za obuku, infrastrukturu itd. Hrvatska je, naprimjer, veoma dobro iskoristila sveobuhvatnu analizu svog Nacionalnog plana, koju su zajednički proveli predstavnici organizacija civilnog društva i relevantnih državnih institucija⁶⁶, ali i druge izvještaje pravobraniteljskih

⁶⁴ Kekez Koštro i Koštro, *Kišobranom protiv diskriminacije*, str. 117.

⁶⁵ Intervjuirani stručnjaci iz Hrvatske, Srbije i Makedonije, te zaključci kritičke analize hrvatskog Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije (2008–2013) izneseni u studiji “Kišobranom protiv diskriminacije...”.

⁶⁶ Kekez Koštro i Koštro., *Kišobranom protiv diskriminacije*.

institucija u državi.⁶⁷ Nalazi tih analiza i izvještaja su, naime, iskorišteni prilikom izrade nacrt Nacionalnog plana za predstojeći period, koji je, u velikoj mjeri, otklonio nedostatke svog prethodnika. U uvodu ovog dokumenta u nacrtu naglašava se da je Vlada uložila dodatne napore da afirmira novi Nacionalni plan kao državnu javnu politiku i jasnu odgovornost državnih tijela za njegovu provedbu, da su područja intervencije sveobuhvatna i usklađena s diskriminacijskim osnovima predviđenim u Zakonu o suzbijanju diskriminacije, te da je definirana njegova uloga u postojećem antidiskriminacijskom okviru u smislu dopune i izgradnje cjelovitog sistema zaštite. Dokument je prije ljeta 2016. godine upućen u javno savjetovanje i dostupan je javnosti putem interneta. Preliminarna ocjena intervjuirane predstavnice Ureda pučkog pravobranitelja je pozitivna u pogledu redefiniranih područja intervencije i uključenosti civilnog društva i šire javnosti u postupak usvajanja novog Nacionalnog plana. Sa druge strane, čini se da makedonska Strategija za aktuelni period nije primijenila naučene lekcije prethodnice, kako po pitanju transparentnosti procesa usvajanja tako ni u pogledu unapređenja intervencijske logike i mehanizama provedbe i monitoringa.

⁶⁷ U uvodu nacrt Nacionalnog plana za period 2016–2021. godina navodi se da su prilikom njegove izrade konsultirani Ured pučke pravobraniteljice pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, pravobraniteljice za osobe s invaliditetom i pravobraniteljice za djecu, kao i da su korištena istraživanja organizacija civilnog društva, akademski članci te materijali koje su pripremili stručnjaci iz pojedinih područja. Vidjeti više: Vlada Republike Hrvatske, Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2016. do 2021. godine (nacrt).

4.

Usvajanje strategije u Bosni i Hercegovini

4.1. Inicijalni problemi

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) je u Planu rada za 2016. godinu predvidjelo izradu strategije za prevenciju i borbu protiv diskriminacije. Prema informacijama koje su u toku istraživanja pribavljene, uspostavljena je i počela sa radom interresorna radna grupa sačinjena od predstavnika relevantnih organa vlasti sa državnog i entitetskih nivoa, te predstavnika organizacija civilnog društva koji će raditi na tekstu strategije. Proces je zamišljen tako da Ministarstvo sačini prvi nacrt teksta i potom otvori postupak javnih konsultacija sa svim relevantnim akterima. Interresorna radna grupa će raditi na finalizaciji teksta u skladu s komentarima pribavljenim ovim putem. Prema informacijama iz Ministarstva⁶⁸, sa aktivnostima na izradi strategije se kasnilo, prvenstveno iz razloga koji se odnose na probleme u formiranju ove radne grupe.

Pored kašnjenja, problem koji bi se potencijalno mogao javiti jeste pitanje uključenosti svih nivoa vlasti u formuliranje i usvajanje strategije kao krovnog dokumenta na državnom nivou. U ovom momentu, po svemu sudeći, ne postoji spremnost svih relevantnih aktera, naročito predstavnika Republike Srpske, da se uključe u proces, odnosno imenuju svog predstavnika u radnu grupu, što bi svakako moglo negativno utjecati na legitimitet ovog dokumenta. Pored toga, specifična područja intervencije koja bi strategija trebala obuhvatiti, kao što su obrazovanje, rad i zapošljavanje, socijalna zaštita i sl. spadaju u entitetske nadležnosti, odnosno nadležnosti kantona unutar Federacije BiH. Stoga, bez učešća i političke volje svih relevantnih nivoa vlasti, te konsenzusa oko ciljeva i mjera koje bi provodili nadležni organi, nije realno očekivati da će strategija biti ozbiljan i operativan dokument.

Nadalje, predstavnica Ministarstva kao kočnicu efikasnom procesu formuliranja i usvajanja strategije vidi i nedovoljne stručne kapacitete kojima Ministarstvo raspolaže. Neiskustvo u srednjoročnom i dugoročnom strateškom planiranju moglo bi utjecati na kvalitet procesa usvajanja, ali i teksta finalnog

⁶⁸ Za potrebe istraživanja obavljen je intervju sa gđom Salihom Đuderijom, pomoćnicom ministra Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH.

dokumenta.⁶⁹ Posebno je problematično iznalaženje odgovarajućeg metoda koordinacije sa vladinim sektorom na svim nivoima vlasti, kao i sa organizacijama civilnog društva.⁷⁰ Nažalost, ovo je razlog zbog kojeg je Ministarstvo već u ovoj fazi odustalo od poduzimanja neophodnih koraka koji bi rezultirali odgovarajućim kvalitetom i obuhvatnošću strategije. Zbog zahtjevnosti i obimnosti takvog poduhvata, po svemu sudeći, neće biti vršeno detaljno mapiranje drugih strateških dokumenata u BiH, koji imaju utjecaja na oblasti koje će biti obuhvaćene strategijom. Također, ne postoji spremnost niti stručnost za planiranje složenijih aktivnosti za otklanjanje diskriminacije, koji podrazumijevaju analize drugih javnih politika, problema budžetiranja i sl.⁷¹

Posebnu teškoću u procesu izrade strategije predstavlja nedovoljan broj adekvatnih i pouzdanih podataka o zastupljenosti diskriminacije u bosanskohercegovačkom društvu. Iako je ZZD odredio okvir za prikupljanje podataka, a 2013. godine je usvojen i Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u BiH⁷², tako zamišljen sistem do danas nije profunkcionirao. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, kao institucija nadležna za koordinaciju prikupljanja podataka, još uvijek nije uspjelo uspostaviti centralnu bazu podataka o slučajevima diskriminacije.⁷³ Bez relevantnih podataka o diskriminaciji nije moguće ostvariti potpuni uvid u problematiku ovog društvenog fenomena, odnosno utvrditi uzroke, pojavne oblike i rasprostranjenost diskriminacije, na osnovu čega bi se dalje kreirale javne politike za njeno suzbijanje.⁷⁴ Zbog toga svakako ostaje otvoreno pitanje na koji način pristupiti izradi strategije bez valjane i pouzdane činjenične osnove. Po svemu sudeći, cilj prve strategije bit će uspostavljanje jednostavnog strateškog okvira, baziranog na potrebama za prioritetno djelovanje u ovoj oblasti, koji će kasnije moći biti usavršavan. To uglavnom odgovara i putu koji su prošle države regiona u ovoj oblasti.

Usprkos navedenim problemima, Ministarstvo je ipak poduzelo određene aktivnosti u procesu izrade strategije. U skladu sa svojom obavezom iz člana 8. ZZD-a, Ministarstvo je prošle godine prvi put izradilo i podnijelo Izvještaj o pojavama diskriminacije u BiH, a na osnovu njega sačinjen je Akcioni plan za

⁶⁹ Intervju sa Salihom Đuderijom, pomoćnikom ministra, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, 2. 9. 2016.

⁷⁰ Prema riječima gđe Đuderije, izazov predstavlja razuđenost nadležnosti između različitih nivoa vlasti, neučestvovanje predstavnika iz institucija Republike Srpske u fazi izrade strategije, te adekvatno uključivanje predstavnika civilnog sektora u proces izrade dokumenta.

⁷¹ Intervju sa Salihom Đuderijom, 2. 9. 2016.

⁷² "Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u BiH", *Službeni glasnik BiH* 27/13.

⁷³ Reljanović i sar., *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH*, str. 83.

⁷⁴ *Ibid.*, str. 76.

realizaciju prijedloga mjera za sprečavanje pojava diskriminacije u BiH.⁷⁵ Akcioni plan obuhvata aktivnosti iz različitih područja djelovanja⁷⁶ ili za određene ranjive grupe⁷⁷, a koje bi se trebale provesti u 2016. godini ili bi se trebale kontinuirano provoditi. On predstavlja neku vrstu prelaznog rješenja do usvajanja strategije i trebao bi poslužiti kao okvir za njeno usvajanje, naročito u smislu identificiranja ključnih područja djelovanja.⁷⁸ Međutim, ovo je umnogome problematično, jer predstavlja obrnutu logiku djelovanja od uobičajenog procesa strateškog planiranja, u kojem se najprije definira strateški dokument, a potom na osnovu njega razvijaju akcioni planovi s konkretnim aktivnostima, rokovima i nosiocima provedbe.

Ukoliko se sagleda lista identificiranih problema koji su preneseni u Akcioni plan, odmah se uviđa da se radi o nepotpunom pregledu stanja i područja intervencije. Naprimjer, potpuno su izostavljena područja rada i zapošljavanja, nauke i sporta, ženskih prava i ravnopravnosti, nasilja u porodici, socijalne zaštite, zdravstvene zaštite i pristupa pravdi. Također, LGBT osobe, osobe s invaliditetom i nacionalne i vjerske manjine, bez jasnog utemeljenja, izdvajaju se kao ranjive grupe od posebnog interesa, za razliku od drugih (starije osobe, osobe koje mogu biti diskriminirane na osnovu zdravstvenog stanja, žene i sl.). I površnim uvidom u mjere koje su predviđene Akcionim planom, vidi se da je uglavnom riječ ili o ambicioznim prijedlozima izmjena postojećeg pravnog okvira, odnosno usvajanja strateških dokumenata, ili o mjerama edukacije i informiranja. No, bez konkretnih provedbenih mjera na otklanjanju diskriminacije koje bi imale praktičan učinak i omogućile jačanje kapaciteta nosilaca implementacije, gotovo sigurno neće biti postignuti značajniji rezultati.⁷⁹

⁷⁵ Tekst Izvještaja i Akcionog plana u formi prijedloga upućenog Parlamentarnoj skupštini BiH dostupni na: <https://www.parlament.ba/act/ActDetails?actId=494> (stranica posjećena 14. 2. 2017).

⁷⁶ Mobing, obrazovanje, sloboda govora i informiranje, mirno uživanje imovine, ravnopravnost spolova i sloboda vjeroispovijesti.

⁷⁷ Akcioni plan istovremeno izdvaja aktivnosti za sljedeće ranjive grupe: LGBT osobe, nacionalne manjine, s naglaskom na Rome, te osobe s invaliditetom.

⁷⁸ Intervju sa Salihom Đuderijom, 2. 9. 2016.

⁷⁹ Analiza hrvatskog Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije (2008.–2013) posebno se bavila pitanjem instrumenata provedbe. Tom prilikom upućena je preporuka da novi Nacionalni plan treba napraviti bolji balans između informativnih instrumenata koji su bili dominantno zastupljeni (javne kampanje, edukacija i sl.) i regulacionih instrumenata, onih koji se odnose na finansiranje (npr. subvencije, olakšice i sl.), te onih koji se odnose na direktnu upotrebu ovlasti državnih institucija ili partnerskih organizacija. Na toj osnovi, nacrt Akcionog plana kao provedbenog dokumenta Nacionalnog plana za naredni period sadrži niz veoma konkretnih mjera (npr.: "Jačati kapacitete Hrvatskog zavoda za zapošljavanje za rad s nezaposlenim osobama u nepovoljnom položaju na tržištu rada koje su u opasnosti od diskriminacije; Osigurati sredstva za troškove udžbenika u osnovnim i srednjim školama djeci slabijeg imovnog statusa; Povećati broj zdravstvenih djelatnika za njegu osoba u sustavu palijativne skrbi" i sl.).

Na osnovu dostupnih informacija, nije sasvim jasno ni za koju će se logiku intervencije unutar strategije Ministarstvo opredijeliti. Prema izjavi intervjuirane predstavnice Ministarstva, BiH će vjerovatno slijediti iskustva Hrvatske kao punopravne članice EU, ali čini se da izostaje potpuno razumijevanje primijenjene metodologije u toj državi.⁸⁰ Također, s obzirom na to da Ministarstvo izrađeni Akcioni plan vidi kao adekvatnu smjernicu za izradu strategije, mora se naglasiti da on pati upravo od manjkavosti uočenih u nekonzistentnoj logici intervencije prvog hrvatskog Nacionalnog plana. Međutim, Ministarstvo insistira na ubrzavanju procesa usvajanja strategije, jer su svjesni pritiska koji se pred njih stavlja u kontekstu evropskih integracija.⁸¹ Također, svjesni su i mogućih finansijskih implikacija, odnosno mogućnosti da neusvajanje strategije negativno utječe na dostupnost pretpristupnih fondova, dok bi aktivno pristupanje procesu otvorilo mogućnosti priliva novih donatorskih sredstava za ovu oblast.⁸²

4.2. Uloga strategije i njen odnos prema drugim strateškim dokumentima

Kako je prethodno navedeno, izrada državne strategije za prevenciju i borbu protiv diskriminacije trebala bi doprinijeti unapređenju postojećeg pravnog i institucionalnog okvira u smislu izgradnje cjelovitog sistema zaštite. Pri tome treba imati u vidu da BiH ima djelimično izrađen strateški okvir za promoviranje principa jednakih šansi i mogućnosti kada su u pitanju pojedine sektorske javne politike ili ranjive društvene grupe. Preciznije, usvojen je niz strateških dokumenata koji prevenciju i zabranu diskriminacije predviđaju kao jedan od svojih osnovnih principa, pa bi u tom kontekstu trebalo posmatrati i sve strateške ciljeve i mjere koje su u njima sadržane.

Ciljevi, područja intervencije i mjere predviđene strategijom trebali bi u najvećoj mogućoj mjeri korespondirati sa već postojećim dokumentima. Uloga koju stručnjaci preporučuju antidiskriminacijskim strategijama je uloga tzv. “kišobran strategije”, koja bi povezala i nadopunila ili uputila na mjere iz postojećih sektorskih politika i politika prema ciljnim grupama.⁸³ Međutim, svrha strategije ne treba biti preuzimanje uloge koju ti dokumenti imaju, niti ponavljanje ciljeva i

⁸⁰ U obavljenom intervjuu, predstavnica Ministarstva navodi kako postoji konsenzus da se primijeni metod ranjivih grupa, iako prethodni strateški dokument Hrvatske nije u potpunosti slijedio ovaj pristup, a nacrt novog Nacionalnog plana prati strukturu područja djelovanja.

⁸¹ Intervju sa Salihom Đuderijom, 2. 9. 2016.

⁸² Ibid.

⁸³ Kekez Koštro i Koštro, *Kišobranom protiv diskriminacije*, str. 106.

mjera predviđenih njima.⁸⁴ Naprotiv, ona bi trebala predstavljati novu vrijednost prilagođenu lokalnom kontekstu⁸⁵, na način da se bavi pitanjima koja oni ne obuhvataju. Iz perspektive krovnog dokumenta, Strategija ima potencijal ponuditi sveobuhvatan i koordiniran sistem mjera za sva relevantna područja intervencije, te mobilizirati resurse svih državnih tijela i zainteresiranih organizacija civilnog društva i upotrijebiti ih na najefikasniji mogući način. Na kraju, treba naglasiti da uloga Strategije ne bi trebala biti generalna promocija ljudskih prava. Strategija treba ostati fokusirana na ciljeve i mjere koji se odnose prvenstveno na prevenciju, a potom i zaštitu, odnosno otklanjanje štetnih posljedica diskriminacije.⁸⁶

Kako bi se sagledao odnos strategije i drugih strateških dokumenata, konsultirani su strateški dokumenti u BiH u onim područjima društvenog života i za ranjive grupe u kojima je, prema dostupnim izvještajima, utvrđena značajnija diskriminatorna praksa, što znači da bi trebali biti u fokusu buduće strategije. Cilj takvog uvida bio je utvrditi da li i u kojoj mjeri pojedini strateški dokumenti već sadrže antidiskriminacijske elemente i, u skladu s tim, razmotriti da li bi i kakvu nadogradnju eventualno mogla ponuditi nova strategija u oblasti diskriminacije. Analizom su obuhvaćena sljedeća područja i ranjive grupe:

- ravnopravnost spolova,
- porodica i socijalna zaštita,
- pristup pravdi,
- zdravlje,
- obrazovanje,
- rad i zapošljavanje,
- nacionalne i vjerske manjine,
- osobe s invaliditetom i
- izbjeglice, stranci, migracije i azil.⁸⁷

Potrebno je, međutim, naglasiti da postoje područja koja bi, prema dostupnim informacijama i pokazateljima (kojih, istina, nema previše), morala biti obuhvaćena strategijom, a za koja ne postoji zaseban strateški okvir – npr. LGBTIQ, starije

⁸⁴ Vlada Republike Hrvatske, Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2016. do 2021. godine (nacrt), str. 2.

⁸⁵ Office of The United Nations High Commissioner for Human Rights, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, str. 2.

⁸⁶ Ovakav stav proizlazi iz onoga što je navedeno i u uvodu nacrtu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije Hrvatske (2016.–2021): dokument ima za cilj ojačati sistem zaštite ljudskih prava novim vrijednostima, koje nisu formulirane postojećim dokumentima.

⁸⁷ Usporedbe radi, identificirana područja i ranjive grupe korespondiraju s područjem intervencije predviđenim nacrtom Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije (2016.–2021) Republike Hrvatske i ranjivim grupama obuhvaćenim Strategijom prevencije i zaštite od diskriminacije Republike Srbije.

osobe i vjerske manjine⁸⁸. Kada su u pitanju nacionalne manjine, trenutno je u fazi izrade strateška platforma za rješavanje pitanja nacionalnih manjina u BiH⁸⁹, što bi trebalo uzeti u obzir prilikom izrade strategije kako ne bi došlo do dupliranja u reguliranju ove materije. U nastavku je dat pregled analiziranih strateških dokumenata,⁹⁰ koji su klasificirani prema strateškoj oblasti/ranjivim grupama.

Tabela 1. Pregled analiziranih sektorskih strateških dokumenata relevantnih za borbu protiv diskriminacije

Ravnopravnost spolova	• Gender akcioni plan BiH (2013–2017)
	• Akcioni plan BiH za implementaciju UNSCR 1325 u BiH (2010)
	• Okvirna Strategija za provedbu Konvencije Vijeća Evrope o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (2015–2018)
Porodica i socijalna zaštita	• Strategija za prevenciju i borbu protiv nasilja u porodici FBiH (2013–2017)
	• Strategija za borbu protiv nasilja u porodici u RS-u (2009–2013)
	• Strategija za borbu protiv nasilja nad djecom u BiH (2012–2015)
	• Akcioni plan za djecu BiH (2015–2018)
	• Strateški plan za unapređenje ranog rasta i razvoja djece u FBiH (2013–2017)
	• Strategija zaštite djece bez roditeljskog staranja (2006–2016)
	• Strategija prema mladima FBiH (u procesu izrade)
Pristup pravdi i uprava	• Strategija za reformu sektora pravde BiH (2014–2018)
	• Državna strategija za rad na predmetima ratnih zločina
	• Strategija Bosne i Hercegovine za prevenciju i borbu protiv terorizma (2015–2020)
	• Akcioni plan suprotstavljanja trgovini ljudima (2016–2019)
	• Strategija reforme javne uprave
Zdravstvo	• Strategija za odgovor na HIV i AIDS u BiH (2011–2016)
	• Strateški plan za reformu zdravstvenog sistema (2008–2018)
	• Strategija primarne zdravstvene zaštite RS-a
	• Strategija sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite RS-a

⁸⁸ Pitanje slobode vjeroispovijedanja regulirano je “Zakonom o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u BiH”, *Službeni glasnik BiH* 5/04.

⁸⁹ Nacrt dokumenta dostupan na: <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/LjudskaPrava/Nacrt%20strategijeB.pdf> (stranica posjećena 28. 12. 2016).

⁹⁰ U nedostatku strateških dokumenata za aktuelni period, analizirani su oni čije je važenje neposredno isteklo ili nije precizno definirano. Razlog tome je relevantnost ciljeva i mjera koje predviđaju, a koje bi svakako trebalo uzeti u obzir prilikom izrade strategije za prevenciju i borbu protiv diskriminacije.

Obrazovanje	• Strateški pravci razvoja obrazovanja u Bosni i Hercegovini sa planom implementacije (2008–2015)
	• Principi i standardi u oblasti obrazovanja u Bosni i Hercegovini
	• Strategija predškolskog odgoja i obrazovanja u Bosni i Hercegovini
	• Strategija razvoja stručnog obrazovanja i obuke (2007–2013)
	• Akcioni plan za uključivanje djece s posebnim potrebama u redovno obrazovanje (2006)
	• Plan akcije o obrazovnim potrebama Roma i pripadnika ostalih nacionalnih manjina
Rad i zapošljavanje	• Strategija zapošljavanja FBiH (2009–2013)
	• Strategija zapošljavanja RS-a (2011–2015)
	• Strategija zapošljavanja BiH (2012–2014)
	• Strategija razvoja zemlje (2010)
Nacionalne i vjerske manjine	• Strateška platforma za rješavanje pitanja nacionalnih manjina u BiH (u procesu izrade)
	• Strategija BiH za rješavanje problema Roma u oblastima zapošljavanja, stambenog zbrinjavanja i zdravstvene zaštite
	• Revidirani plan o obrazovnim potrebama Roma u Bosni i Hercegovini
	• Dekada Roma (2009–2014), Platforma za Rome (2015–2020)
Osobe s invaliditetom	• Strategija za izjednačavanje mogućnosti za osobe sa invaliditetom u FBiH (2011–2015. i 2016– 2020)
	• Strategija za unapređenje društvenog položaja osoba s invaliditetom u RS-u (2010–2015)
Izbjeglance, stranci, migracije i azil	• Strategija u oblasti migracija i azila (2016–2020)
	• Revidirana strategija za provedbu Aneksa VII Dejtonskog mirovnog sporazuma

Uvidom u navedene dokumente, postaje očigledno da je pitanje diskriminacije u nekim područjima već dosta iscrpno obuhvaćeno (npr. ravnopravnost spolova, ravnopravnost osoba s invaliditetom, ravnopravnost pripadnika romske populacije, oblast rada i zapošljavanja), te da su za ta strateška područja izrađeni strateški dokumenti koji sadrže snažne antidiskriminacijske elemente. Tako, naprimjer, Gender akcioni plan BiH (2013–2017) kao jedan od osnovnih principa predviđa otklanjanje diskriminacije na osnovu spola, koja nastaje zbog bioloških razlika između osoba ženskog i muškog spola, ali i sociološki i kulturološki uvjetovanih razlika između osoba muškog i ženskog spola.⁹¹ Gender akcioni plan sadrži i vrlo konkretne antidiskriminacijske mjere. Npr., u okviru strateške oblasti *Rad, zapošljavanje i pristup ekonomskim resursima*, navedeno je da je osnovni cilj koji se predviđenim mjerama želi postići “eliminiranje diskriminacije na osnovu spola u radu, zapošljavanju i na tržištu rada te osiguranje jednakih mogućnosti

⁹¹ “Gender akcioni plan BiH za period 2013–2017”, *Službeni glasnik BiH* 98/13, str. 4.

ženama i muškarcima u pristupu ekonomskim resursima, uključujući i smanjenje siromaštva putem novih makroekonomskih i razvojnih strategija”, a razrađen je i cijeli niz mjera za postizanje tog cilja.⁹² Uloga buduće strategije u takvim bi područjima stoga trebala biti minimalna i takva da upućuje na već postojeće dokumente, s obzirom na to da bi bilo neracionalno trošiti nove resurse na već obuhvaćena pitanja.

Sa druge strane, postoje formulirane javne politike koje nemaju strateški pristup prevenciji i borbi protiv diskriminacije (npr. u oblasti pristupa pravdi ili u kontekstu problematike stranaca, migracija i azila) ili javne politike gdje je takav strateški pristup restriktivno formuliran (npr. u oblasti zdravstva). Ilustracije radi, strategija u oblasti migracija i azila i pripadajući akcioni plan⁹³ ni na jednom mjestu ne adresiraju pitanje prevencije i eliminacije diskriminacije, iako se radi o veoma osjetljivom području s aspekta zaštite ljudskih prava u toj oblasti. Također, takve odredbe ne sadrže ni Strategija za reformu sektora pravde u BiH⁹⁴ i Državna strategija za rad na predmetima ratnih zločina⁹⁵, bez obzira na evidentno potrebne intervencije.⁹⁶ Na sličan način, Strategija BiH za prevenciju i borbu protiv terorizma veoma uopćeno spominje diskriminaciju kao jedan od uzroka ili popratnih pojava terorizma.⁹⁷ U slučaju Strategije reforme javne uprave, nediskriminacija je tek uopćeno navedena kao princip funkcioniranja državnih organa.⁹⁸ Strateški dokumenti iz oblasti zdravstva također prepoznaju problem diskriminacije određenih grupa pacijenata ili pacijenata sa određenim oboljenjem,⁹⁹ ali, osim u slučaju HIV/AIDS-a¹⁰⁰, nisu predviđene detaljnije strateške mjere usmjerene na suzbijanje takvih pojava. U tim slučajevima bi se, umjesto donošenja novih,

⁹² Ibid., str. 8–9.

⁹³ Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine, Strategija u oblasti migracija i azila i Akcioni plan za period 2016–2020. godina (Sarajevo: Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine, 2016).

⁹⁴ Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2014. do 2018. godine (Sarajevo: Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, 2013).

⁹⁵ Državna strategija za rad na predmetima ratnih zločina, 2008.

⁹⁶ Npr. pitanja neizvršavanja sudskih presuda koje se odnose na diskriminaciju ili procesuiranje predmeta diskriminacije pred sudovima.

⁹⁷ Vijeće ministara BiH, Strategija Bosne i Hercegovine za prevenciju i borbu protiv terorizma (2015–2020) (Sarajevo: Vijeće ministara BiH, 2015).

⁹⁸ Strategija za reformu javne uprave.

⁹⁹ Federalno ministarstvo zdravstva, Strateški plan razvoja zdravstva u Federaciji Bosne i Hercegovine u periodu od 2008. do 2018. godine (Sarajevo: Federalno ministarstvo zdravstva, 2008), str. 38.

¹⁰⁰ Strategija za odgovor na HIV i AIDS u BiH (2011–2016) predviđa strateški cilj 6: Smanjenje stigme i diskriminacije s konkretnim nizom mjera. Vijeće ministara BiH, Strategija za odgovor na HIV i AIDS u BiH (2011–2016).

posebnih sektorskih strateških dokumenata, antidiskriminacijski ciljevi i mjere mogli ugraditi u jedinstvenu strategiju za prevenciju i borbu protiv diskriminacije.

Pored toga, očigledno je da unutar relevantnih strateških područja ili u odnosu na ciljane ranjive grupe često postoji i po nekoliko strateških dokumenata. Razlog tome je podijeljena nadležnost između entiteta i Brčko distrikta ili jednostavno specifičnost užih područja koje dokumenti reguliraju. Stoga bi bilo potrebno detaljno analizirati njihovu komplementarnost i utvrditi u kojoj je mjeri potrebno da buduća strategija preuzme koordinirajuću i harmonizirajuću ulogu u odnosu na pojedine oblasti, odnosno ranjive grupe. U nekim će slučajevima zahtjevi za koordinaciju i harmonizaciju biti minimalni (npr. oblast ravnopravnosti spolova), dok će u drugim strategija imati značajnu ulogu – bilo zbog velikog broja strateških dokumenata na različitim nivoima ili zbog potrebe za usklađivanjem i jedinstvenim ciljevima i nizom mjera (npr. oblast zaštite porodice i djece).

5.

Zaključak i preporuke

Kako bi otklonila postojeće diskriminatorne prakse i promovirala društvo jednakih šansi i mogućnosti, država treba djelovati sveobuhvatnim nizom mjera i sredstava koje joj stoje na raspolaganju. Diskriminacija predstavlja višedimenzionalni problem, koji nije moguće riješiti isključivo zakonskim instrumentima, po principu zabrane i sankcioniranja neželjenog ponašanja. Dokaz tome je i Bosna i Hercegovina, pred kojom, unatoč dobrom antidiskriminacijskom okviru, stoje još veliki izazovi u otklanjanju diskriminacije. Svakako, efikasnost uspostavljenog provedbenog mehanizma za borbu protiv diskriminacije predstavlja problem po sebi. Međutim, postavlja se pitanje da li na nivou javne politike postoje jasno detektirani problemi, definirani ciljevi i plan djelovanja za iskorjenjivanje ovog negativnog društvenog fenomena.

Prvenstveno u nastojanju da ispuni uvjete iz procesa pridruživanja Evropskoj uniji, BiH je započela postupak usvajanja državne strategije za prevenciju i borbu protiv diskriminacije. Svrha i krajnji cilj takvog strateškog dokumenta trebala bi biti dopuna i jačanje postojećeg antidiskriminacijskog pravnog i institucionalnog okvira, te osiguravanje snažnije promotivne i preventivne dimenzije antidiskriminacijskog djelovanja.

Prednosti usvajanja posebne strategije u ovoj oblasti, za razliku od fragmentarnog, sektorskog pristupa strateškom planiranju antidiskriminacijskih ciljeva i mjera, višestruke su. No, da bi se zaista radilo o sveobuhvatnom i suštinski važnom dokumentu, potrebno je izvršiti detaljnu analizu početnog stanja u oblasti diskriminacije, kao i mapiranje postojećih strateških dokumenata koji sadrže antidiskriminacijske elemente. Na taj će se način osigurati da strategija sadrži relevantne ciljeve i mjere, praćene adekvatnim instrumentima provedbe. Također, takvim će se pristupom osigurati i njena koordinirajuća i harmonizirajuća funkcija u pogledu već postojećih dokumenata (uloga tzv. *kišobran strategije*), odnosno izbjeći ponavljanje ili kolizija sa drugim strateškim dokumentima. No, za BiH u ovom pogledu poseban problem predstavlja obim i kvalitet dostupnih ulaznih informacija, koje bi poslužile kao pouzdana osnova za adekvatno strateško planiranje s obzirom na to da centralna baza podataka o slučajevima diskriminacije još uvijek nije uspostavljena.

Proces usvajanja javne politike jednako je bitan kao i strateški dokument kojim taj proces na kraju rezultira. Zbog toga je bitno da se u toku izrade strategije poštuju neophodni koraci u formuliranju javnih politika. One javne politike koje u svom razvoju zaobilaze ovaj put zasigurno su osuđene i na manjkavu provedbu, dok se ujedno postavlja pitanje efektivnosti utroška javnih sredstava u tu svrhu.

Osim toga, u procesu je potrebno osigurati konsultacije sa širokim krugom interesnih grupa kako bi se područja reguliranja sagledala sa više aspekata i stekla potpuna slika o onome što jeste društvena stvarnost i koje su mjere potrebne za dostizanje željenih ciljeva.

Koraci koje je do sada poduzelo Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, kao koordinator procesa izrade strategije, ukazuju na potencijalne probleme koji bi mogli značajno utjecati na kvalitet i ulogu strategije u konačnici. Iako se kroz rad interresorne radne grupe koja je uspostavljena nastoji osigurati zastupljenost predstavnika različitih grupa aktera, već sada je izgledan rizik izostanka učešća predstavnika vlasti u Republici Srpskoj. Također, pitanje podijeljenih nadležnosti i kompleksne državne strukture nesumnjivo će imati utjecaja na sadržaj dokumenta. Nedovoljno razvijeni stručni kapaciteti za strateško planiranje kojim Ministarstvo raspolaže i ambiciozno postavljeni rokovi za izradu strategije predstavljaju ključne faktore koji diktiraju minimalistički pristup procesu planiranja u ovoj fazi. Ipak, uz dostupna iskustva država iz regiona, relevantne izvještaje o pojavnim oblicima diskriminacije koji mogu poslužiti kao osnova za analizu početnog stanja i savremeni antidiskriminacijski okvir kao jasnu smjernicu, BiH ima šansu primijeniti najbolje prakse usvajanja javnih politika u ovoj oblasti.

Zbog svih inicijalnih problema koji su identificirani u početnoj fazi razvoja strategije, ova studija na kraju nudi preporuke za njihove otklanjanje ili ublažavanje, u uvjerenju da će biti od koristi za unapređenje kvaliteta dokumenta na kojem Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH trenutno radi.

Preporuka 1: Strategija bi se trebala zasnivati na detaljnoj analizi stanja i potreba, utemeljenoj na adekvatnim i pouzdanim podacima o zastupljenosti diskriminacije u društvu.

U aktuelnom nedostatku centralne baze podataka o diskriminaciji, koja bi predstavljala čvrstu osnovu za izradu strategije, postavlja se pitanje kako pristupiti analizi stanja i potreba, koja će osigurati definiranje relevantne javne politike. Praktičan pristup bio bi fokusiranje na dostupne podatke, u onoj mjeri u kojoj mogu poslužiti kao indikativni pokazatelj stanja u različitim oblastima. Također, već postoji određeni broj izvještaja koji bi mogli biti korišteni kao sekundarni izvori podataka. Na kraju, i sam ZZD može pružiti osnov za identificiranje prioriternih područja intervencije, unutar kojih je potrebno pristupiti detaljnijoj analizi. Ukoliko takva analiza izostane, to će se neminovno odraziti na sveobuhvatnost i konzistentnost logike intervencije, a time i na efekte strategije.

Preporuka 2: Nužno je osigurati transparentnost i adekvatne javne konsultacije od najranije faze razvoja strategije.

Za izradu sveobuhvatnog i kvalitetnog strateškog dokumenta potrebno je osigurati najširi krug komentara i ulaznih informacija. Sam proces usvajanja strategije jednako je bitan kao i rezultat, pa je iz tog razloga važno od početka

insistirati na transparentnosti. Prema informacijama iz Ministarstva, javne konsultacije će započeti nakon izrade prvog nacрта teksta. Nije poznato u kojoj će mjeri relevantni akteri imati utjecaja na sadržaj tog nacрта, ali bi u svakom slučaju trebalo osigurati adekvatan period za dostavljanje komentara i sugestija u fazi koja slijedi. Pri tome bi od koristi mogla biti primjena dobre prakse Republike Hrvatske, u vidu osiguravanja *online* konsultacija o nacrtu dokumenta.

Preporuka 3: Strategija bi morala osigurati koordinaciju svih dostupnih komplementarnih instrumenata, te osnažiti i dopuniti učinak Zakona o zabrani diskriminacije.

Postojeći sektorski strateški dokumenti u većoj ili manjoj mjeri sadrže antidiskriminacijske odredbe i na taj način nastoje suzbiti diskriminaciju u okviru njihovog domena. Strategija treba igrati ulogu centralnog, krovnog dokumenta antidiskriminacijske politike, koji sintetizira i nadopunjuje postojeći sistem prevencije i zaštite od diskriminacije. No, da bi se to postiglo, nužno je izvršiti detaljno mapiranje i analizu aktuelnog pravnog i institucionalnog okvira, kao i relevantnih strategija. Takav će pristup neminovno imati utjecaja na kvalitet i relevantnost sadržaja buduće strategije i može spriječiti marginaliziranje ovog dokumenta.

Preporuka 5: Potrebno je osmisliti i uspostaviti što efikasniji mehanizam koordinacije na izradi, provedbi i monitoringu primjene strategije, koji će osigurati zastupljenost svih nadležnih organa i interesnih grupa.

Koordinacija u ovoj oblasti obično se osigurava uspostavom interresornih radnih grupa, koje čine predstavnici relevantnih institucija i nivoa vlasti i predstavnici civilnog društva. Pitanje koordinacije nad izradom, primjenom i monitoringom predstavljat će poseban izazov s obzirom na strukturu vlasti u BiH, te nužnost osiguravanja konsenzusa svih nivoa vlasti za usvajanje ciljeva i mjera, s obzirom na podijeljene nadležnosti. Monitoring je potrebno osigurati tokom cijelog procesa implementacije, a posljedično i povratne informacije sa ciljem unapređenja strateškog planiranja za naredni period. BiH bi trebala slijediti iskustvo u implementaciji prethodnog Nacionalnog plana Hrvatske, na osnovu kojeg je preporučeno da je za budući dokument potrebno osnovati međusektorsko tijelo koje će pratiti njegovu implementaciju i razmatrati godišnji izvještaj o implementaciji. U takvo je tijelo potrebno imenovati predstavnike relevantnih institucija, predstavnike civilnog društva i stručnjake. Također, potrebno je odrediti jasan djelokrug rada takvog tijela, te osigurati resurse za njegovo kvalitetno funkcioniranje.¹⁰¹

¹⁰¹ Kekez Koštro i Koštro, *Kišobranom protiv diskriminacije*, str. 124.

Preporuka 6: Interventna logika strategije treba biti sistematična, jednostavna i jasna, te strukturirana prema područjima intervencije.

Na osnovu komparativne analize iskustava Hrvatske, Srbije i Makedonije, bilo bi uputno da buduća strategija slijedi strukturu područja intervencije. Unutar svakog područja potrebno je obraditi osnove po kojima je diskriminacija naročito raširena, te planirati specifične ciljeve i mjere za određene ranjive grupe koje se posebno susreću sa diskriminacijom po toj osnovi. Ovaj model čini se kao najsveobuhvatniji, s najmanjim rizikom da bitna područja intervencije izostanu ili da se mjere za različite osnove ponavljaju. Osim toga, model pruža potrebnu preglednost i konzistentnost kako bi se izbjegli nedostaci strukture Nacionalnog plana Hrvatske (2008– 2013). U tom je pravcu svakako neophodno korigirati i logiku intervencije koja je korištena u Akcionom planu Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH.

Bibliografija

Stručna literatura

1. Gavrić, Saša. *Komentar na prijedlog Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine i prijedlozi amandmana za unaprjeđenje prijedloga zakona*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2016.
2. Gavrić, Saša i Adrijana Hanušić. *Prijedlozi za unapređenje institucionalnih okvira za zaštitu i promociju ljudskih prava: Model Zakona o instituciji Ombudsmena za ljudska prava BiH*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2015.
3. Hanušić, Adrijana. *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH: Analiza situacije i karakteristični problemi*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2012. [http://www.analitika.ba/files/Analitika%20%20Izvjestaj%20%20Ombudsman%2010maj2013%20\(BHS\).pdf](http://www.analitika.ba/files/Analitika%20%20Izvjestaj%20%20Ombudsman%2010maj2013%20(BHS).pdf) (stranica posjećena 27. 9. 2016).
4. Kekez Koštro, Anka i Koštro, Milan, urednici. *Kišobranom protiv diskriminacije: Analiza dizajna Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije i preporuke za poboljšanja*. Osijek: Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, 2013.
5. *Komentari na Prijedlog zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016. http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/komentari_na_prijedlog_zakona_o_ombudsmanu_za_ljudska_prava_bih_-_web.pdf (stranica posjećena 27. 9. 2016).
6. Kotevska, Biljana. "Commencement of a Process of Consultations on Draft-National Strategy on Equality and Nondiscrimination". News Report, 19. 12. 2011. <http://www.equalitylaw.eu/downloads/2169-mk-20-mk-17-strategy-equality> (stranica posjećena 3. 11. 2016. godine).
7. Kotevska, Biljana. "First Equality Strategy Adopted". News Report, 3. 7. 2012. <http://www.equalitylaw.eu/downloads/2171-mk-22-equality-strategy-adopted> (stranica posjećena 3. 11. 2016).
8. Office of The United Nations High Commissioner for Human Rights. *Handbook on National Human Rights Plans of Action*. Geneva: United Nations, 2002. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf> (stranica posjećena 26. 9. 2016).
9. *Preporuke za unapređenje Zakona o zabrani diskriminacije: Policy memo*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015. http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/preporuke_-_policy_memo_-_web.pdf (stranica posjećena 31. 10. 2016).
10. Reljanović, Mario, Aida Malkić, Midhat Izmirlija, Edin Hodžić i Dženana Radončić. *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH: zakonski okvir, politike i prakse 2012–2016*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016.
11. *Strategija za prevenciju i borbu protiv diskriminacije: Izazovi i mogućnosti za napredak u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2015.
12. Šimonović-Einwalter, Tena i Goran Selanec. *Usklađivanje Zakona o zabrani diskriminacije BiH sa pravnom tečevinom EU: Stručna analiza usklađenosti*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2015.
13. Škrabalo, Marina. *Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH*. Sarajevo: UNDP, 2010.

Pravni izvori, strateški dokumenti i izvještaji

1. Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. Opinion of the Commissioner for Human Rights on National Structures for Promoting Equality, CommDH(2011)2. Strasbourg: Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 21. 3. 2011.
2. "Non-Discrimination and Equal Opportunities for All – A Framework Strategy: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 1 June 2005". *Official Journal of the European Union* C 236, 24. 9. 2005. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv%3Ac10313> (stranica posjećena 16. 8. 2016).
3. "Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union". *Official Journal of the European Union* C 83, 30. 3. 2010.
4. "Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo". *Službeni list Europske unije* L 180/22, 29. 6. 2000. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32000L0043> (stranica posjećena 16. 8. 2016).
5. "Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja". *Službeni list Europske unije* L 303/16, 27. 11. 2000. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0078&from=EN> (stranica posjećena 16. 8. 2016).
6. Državna strategija za rad na predmetima ratnih zločina, 2008. http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/Drzavna%20strategije%20za%20rad%20na%20predmetima%20RZ.pdf (stranica posjećena 27. 9. 2016).
7. Evropska komisija. Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini, SWD (2014) 305. Brisel: Evropska komisija, 8. 10. 2014. http://www.dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA (stranica posjećena 14. 8. 2016).
8. Evropska komisija. Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2015. godini, SWD (2015) 214. Brisel: Evropska komisija, 10. 11. 2015. http://www.dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA (stranica posjećena 14. 8. 2016).
9. Evropska komisija. *Saopćenje Komisije za Evropski parlament i Vijeće: Strategija proširenja i glavni izazovi 2011–2012. COM (2011)*. Brisel: Evropska komisija, 2011. http://www.dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA (stranica posjećena 28. 8. 2016).
10. Federalno ministarstvo zdravstva. Strateški plan razvoja zdravstva u Federaciji Bosne i Hercegovine u periodu od 2008. do 2018. godine. Sarajevo: Federalno ministarstvo zdravstva, 2008. http://www.fmoh.gov.ba/images/federalno_ministarstvo_zdravstva/zakoni_i_strategije/strategije_i_politike/dokumenti/usvojeni_strateski_plan_1_.pdf (stranica posjećena 27. 9. 2016).
11. "Gender akcioni plan BiH za period 2013–2017". *Službeni glasnik BiH* 98/13.
12. Inicijativa za monitoring evropskih integracija. *Alternativni izvještaj o napretku: Politički kriterij*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2016.
13. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. Godišnji izvještaj o rezultatima rada Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH za 2015. godinu. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2016. <http://www.ombudsmen.gov.ba/Dokumenti.aspx?id=27&tip=1&lang=BS> (stranica posjećena 14. 8. 2016).

14. Janjević, Milutin, prevod. *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji*. Beograd: Službeni glasnik, 2009.
15. Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije (CERD). *Zaključna zapažanja o devetom i jedanaestom periodičnom izvještaju Bosne i Hercegovine CERD / C / BIH / CO / 9-11* (CERD, 13. 5. 2015). <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/LjudskaPrava/Committee%20on%20the%20Elimination%20of%20Racial%20Discrimination1.pdf> (stranica posjećena 14. 8. 2016).
16. Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine. *Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2014. do 2018. godine*. Sarajevo: Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, 2013. <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/konsultacije/SRSP%20u%20BiH.pdf> (stranica posjećena 27. 9. 2016).
17. Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine. *Strategija u oblasti migracija i azila i Akcioni plan za period 2016–2020. godina*. Sarajevo: Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine, 2016. http://www.mhrr.gov.ba/iseljenistvo/Publikacije/Strategija_BiH_2016.pdf (stranica posjećena 27. 9. 2016).
18. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. *Izveštaj o pojavama diskriminacije u BiH i Akcionog plana za realizaciju prijedloga mjera za sprečavanje pojava diskriminacije u BiH (prijedlog)*. <https://www.parlament.ba/act/ActDetails?actId=494> (stranica posjećena 14. 2. 2017.).
19. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. *Strateška platforma za rješavanje pitanja nacionalnih manjina u BiH (nacrt)*. Sarajevo: Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, 2014. <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/LjudskaPrava/Nacrt%20strategijeB.pdf> (stranica posjećena 28. 12. 2016. godine).
20. Ministry of Labour and Social Policy. *National Action Plan for the Implementation of the Law on the Prevention and Protection against Discrimination 2015-2020*. Skopje: Ministry of Labour and Social Policy, 2014. http://www.mtsp.gov.mk/content/word/NAP%20for%20ADL%202015-2020_EN.doc (stranica posjećena 20. 7. 2016).
21. “Okvirni zakon o visokom obrazovanju u BiH”. *Službeni glasnik BiH* 59/07.
22. “Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u BiH”. *Službeni glasnik BiH* 27/13.
23. *Strategija za reformu javne uprave*. http://www.adsfbih.gov.ba/uploaded/posebnidokumenti/strategija_reforme_ju_u_bih.pdf (stranica posjećena 27. 9. 2016).
24. United Nations, General Assembly. *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Bosnia and Herzegovina*. United Nations, General Assembly, 2014. http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session20/BA/A.HRC.28.17_Bosnia_and_Herzegovina_E.doc (stranica posjećena 14. 8. 2016).
25. United Nations, General Assembly. “Resolution 48/134: Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)”, 20. 12. 1993.
26. Vijeće ministara BiH. *Strategija Bosne i Hercegovine za prevenciju i borbu protiv terorizma (2015–2020)*. Sarajevo: Vijeće ministara BiH, 2015. <http://msb.gov.ba/dokumenti/strateski/default.aspx?id=12977&langTag=bs-BA> (stranica posjećena 27. 9. 2016).
27. Vijeće ministara BiH. *Strategija za odgovor na HIV i AIDS u BiH (2011–2016)*. http://www.mcp.gov.ba/org_jedinice/sektor.../strateski_doc/?id=2084 (stranica posjećena 27. 9. 2016. godine).
28. Vlada Republike Hrvatske. *Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje 2011.–2013.* <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/Sjednice/Arhiva/141%20-%202012.pdf> (stranica posjećena 4. 11. 2016).

29. Vlada Republike Hrvatske. Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije 2016.–2018. (nacrt). <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=3504> (stranica posjećena 20. 7. 2016).
30. Vlada Republike Hrvatske. Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje 2008. do 2013. http://www.zenajevise.net/wpcontent/uploads/2014/12/nac_plan_protiv_diskriminacije.pdf (stranica posjećena 20. 7. 2016).
31. Vlada Republike Hrvatske. Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2016. do 2021. godine (nacrt). <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=3503> (stranica posjećena 20. 7. 2016).
32. Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. “Suzbijanje diskriminacije”. <https://ljudskaprava.gov.hr/suzbijanje-diskriminacije/571> (stranica posjećena 25. 2. 2017).
33. Vlada Republike Makedonije. Национална стратегија за еднаквост и недискриминација по основ на етничка припадност, возраст, ментална и телесна попреченост и пол [Nacionalna strategija za jednakost i nediskriminaciju po osnovu etničke pripadnosti, dobi, mentalne i tjelesne spriječenosti i spola 2012–2015]. <http://www.mtsp.gov.mk/dokumenti.nspх> (stranica posjećena 20. 7. 2016).
34. Vlada Republike Makedonije. Национална стратегија за еднаквост и недискриминација 2016–2020 [Nacionalna strategija za jednakost i nediskriminaciju Makedonije (2016–2020)]. Vlada Republike Makedonije, 2016. http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/dokumenti/7.7_Strategija%20za%20ednakvost%20i%20nediskriminacija.pdf (stranica posjećena 20. 7. 2016).
35. Vlada Republike Srbije, Kancelarija za ljudska i manjinska prava. Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2014. do 2018. godine. Beograd: Vlada Republike Srbije, 2014. http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678 (stranica posjećena 20. 7. 2016. godine).
36. Vlada Republike Srbije. Strategija prevencije i borbe protiv diskriminacije (2014–2018). Beograd: Vlada Republike Srbije, 2013. http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/strategija_jul_2013.pdf (stranica posjećena 20. 7. 2016).
37. World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance. Declaration. Durban, 31. 8 – 8. 9. 2001. <http://www.un.org/WCAR/durban.pdf> (stranica posjećena 14. 8. 2016).
38. “Zakon o radu FBiH”. *Službene novine FBiH* 26/16.
39. “Zakon o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini” – prečišćeni tekst. *Službeni glasnik BiH* 32/10.
40. “Zakon o suzbijanju diskriminacije”. *Narodne novine* 85/08 i 112/12.
41. “Zakon za sprečavanje i zaštita od diskriminacija” [Zakon o sprečavanju i zaštiti od diskriminacije]. *Služben vesnik na RM* 50/10.
42. “Zakon o zabrani diskriminacije”. *Službeni glasnik BiH* 59/09 i 66/16.

O autorici

Vesna Pirija rođena je 22. 4. 1985. godine u Sarajevu. Diplomirala je pravo na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu 2008. godine. Poslijediplomski master studij završila je 2013. godine pri Centru za interdisciplinarne postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu, Odsjek za evropske studije, i stekla akademsko zvanje magistra evropskih studija. Završni rad odbranila je na temu "Uloga Suda pravde Evropske unije u stvaranju prava EU". Godine 2014. stekla je Cambridge International Diploma in Business. Trenutno je doktoranda na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Mostaru, Međunarodnopravni smjer. Zaposlena je u Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine. Dodatno stručno usavršavanje pohađala je iz oblasti ravnopravnosti spolova, borbe protiv diskriminacije, upravljanja pravosuđem, upravljanja ljudskim resursima i alternativnih načina rješavanja sporova (ARS). Autorica je stručnih radova na teme diskriminacije u obrazovanju, ravnopravnosti spolova, pravosudnog sistema BiH i EU te ARS-a.



ANALITIKA – Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na sveukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.

www.analitika.ba
