

PRAVO NA OBRAZOVANJE I ANTIDISKRIMINACIJSKO PRAVO U PODRUČJU OBRAZOVANJA U BOSNI I HERCEGOVINI

Franjo Ljubas

Doktorand na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Mostaru, II. generacija, i član radne skupine za izradu „Smjernica za prepoznavanje diskriminacije u obrazovanju u Bosni i Hercegovini“, donesenih od strane predstavnika svih mjerodavnih obrazovnih vlasti u BiH, uz podršku OESS-a BiH-e

Sažetak

Kako Bosna i Hercegovina prolazi kroz proces implementacije Sporazuma o stabilizaciji i pristupanju Europskoj uniji, odgovor na diskriminaciju općenito, a osobito u području obrazovanja, predstavlja važan element u samom procesu ispunjavanja uvjeta za pridruživanje Europskoj uniji. S obzirom da je obrazovanje važnosti za svako društvo u cjelini i predstavlja temelj za njegov daljnji demokratski razvoj i ostvarivanje i zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda. Poseban izazov za Bosnu i Hercegovinu u procesu pridruživanja EU predstavlja uvođenje međunarodnih standarda u područja obrazovanja, imajući na umu složenost sustava obrazovanja s obzirom na njegovu ustavnu mjerodavnost u BiH. Ostvarivanje prava na obrazovanje prema domaćim i međunarodnim pravnim normama podrazumijeva ostvarivanje prava na obrazovanje bez diskriminacije.

***Ključne riječi:** pravo na obrazovanje, pravo na obrazovanje u međunarodnom i pravnom okviru BiH, antidiskriminacijsko pravo, zaštita od diskriminacije u području obrazovanja.*

RIGHT TO EDUCATION AND ANTI - DISCRIMINATION LAW IN THE FIELD OF EDUCATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract

As Bosnia and Herzegovina goes through the process of implementing the Stabilization and Association Agreement with the European Union, the response to discrimination in general, and in the field of education in particular, is an important element in the process of meeting the conditions for accession to the European Union. Considering that education is important for every society as a whole and represents the foundation for its further democratic development and the realization and protection of fundamental human rights and freedoms. A particular challenge for Bosnia and Herzegovina in the EU accession process is the introduction of international standards in the field of education, bearing in mind the complexity of the education system given its constitutional competence in BiH. Exercising the right to education according to domestic and international legal norms implies exercising the right to education without discrimination.

***Key words:** right to education, right to education in the international and legal framework of BiH, anti-discrimination law, protection against discrimination in the field of education.*

1. UVOD

U odgojno-obrazovnom procesu kod mladih ljudi, važno je stvoriti preduvjete za razvoj tolerancije, svijesti o zajedništvu i boljem životu, kako bi se mladi ljudi pravovremeno i bez bilo kakvog pritiska ili bilo kakvog oblika diskriminacije pripremili za odgovorno sudjelovanje u svim područjima društvenoga života, koje vidimo danas u suvremenom svijetu itekako složeno i zahtjevno. Pojavama raznih oblika diskriminacije svakodnevno se suočavaju kako pojedinci tako i skupine ljudi, tako da pojavni oblici diskriminacije u sustavu obrazovanja predstavljaju dovoljan razlog da se s ciljem borbe protiv diskriminacije potrebno učiniti sve da se poduzmu potrebne mjere i aktivnosti koje imaju preventivni i edukacijski karakter. Potrebno je učiniti puno više od svih odgovornih u društvu i zajednici, na podizanju razine svijesti o problemu diskriminacije u obrazovanju u Bosni i Hercegovini, te potrebi sustavnog prepoznavanja i institucionalnog sprječavanja iste. Obrazovanje kao društvena djelatnost, od iznimne je važnosti bosanskohercegovačko društvo i predstavlja temelj za daljnji demokratski razvoj, te ostvarivanje i zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini. Uvođenje međunarodnih mjerila u područja obrazovanja, predstavlja važan izazov za Bosnu i Hercegovinu, uzimajući u obzir složenost sustava obrazovanja s obzirom na ustavnu nadležnost u području obrazovanja.

U procesu odgoja i obrazovanja mladih ljudi, treba učiniti sve da se stvore preduvjeti za razvoj tolerancije, svijest o zajedništvu i boljem životu, kako bi se mladi ljudi pripremili za odgovorno sudjelovanje u svim područjima društvenoga života.

2. PRAVO NA OBRAZOVANJE U MEĐUNARODNOM I PRAVNOM OKVIRU U BOSNI I HERCEGOVINI

Pravo na obrazovanje predstavlja jedno od temeljnih ljudskih prava i nalazi se u skupini ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, te kao takvo se nalazi je više

međunarodnih dokumenata, i pravnih dokumenata u BiH, kojima se ono osigurava svim ljudima u BiH.

Obveza svake države je da sukladno stupnju ekonomskoga i socijalnoga razvoja, samostalno i u suradnji s drugim državama, međunarodnim organizacijama i udrugama, osigura ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Ostvarivanje prava na odgoj i obrazovanje preduvjet je izgradnji demokratskoga društva i nužan činitelj poštovanja ljudskih prava i sloboda svih ljudi.

Ustavom i zakonodavstvom na razini BiH, pa tako i na razini entiteta, županija i Brčko distrikta BiH i nižim razinama, zajamčeno je pravo na obrazovanje, koje obvezuje sve koji si odgovorni i mjerodavni za osiguranje ovoga prava, da osiguraju najvišu razine međunarodno priznatih ljudskih prava bez diskriminacije. Ovo podrazumijeva da sva tijela i institucije imaju posebnu obvezu i odgovornost za stvaranje uvjeta da se kroz ostvarivanje prava na obrazovanje svakom djetetu i odraslima daje prilika razviti svoje mogućnosti i steći intelektualnu, duhovnu i društvenu samostalnost putem usvajanja znanja, vještina, vrijednosti i stavova i ostvarivanje prava na obrazovanje u najboljem interesu djeteta. Da bi osigurali ostvarivanje prava na obrazovanje u BiH, i spriječili kršenje i uskraćivanje prava na obrazovanje koje negativno utječe na razvoj ljudske osobnosti, što vodi ka društvenoj i ekonomskoj stagnaciji, te slabljenju demokracije, duhovnoga i intelektualnog razvoja i narušavanju mira i sigurnosti, potrebno je osigurati primjenu međunarodnih i domaćih pravnih i političkim dokumenata uz primjenu sudske prakse, uz uvažavanje ustavnog i ukupno normativno-pravnog okvira s obzirom na Dejtonsko uređenje države, političkoga sustava i poretka u BiH ne diskriminirajući bilo koga po bilo kojem osnovu, a po gotovo u području ostvarivanje prava na obrazovanje.

S obzirom da pravo na obrazovanje, kao jedno od temeljnih ljudskih prava, utječe na ostvarivanje mnogih drugih prava i sloboda kojima se osigurava bolja kvaliteta života djece, mladeži i svih građana u BiH, potrebno je utvrditi određene kriteriji koji će prepoznati diskriminaciju i zaštititi od

diskriminacije u područja odgoja i obrazovanja, uzimajući u obzir najbolji interes djeteta ali i ostalih koji sudjeluju u obrazovnom procesu u odgojno-obrazovnim ustanovama na svim razinama obrazovanja od predškolskog, osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja, te cjeloživotno obrazovanje u BiH, i sve odgojno-obrazovne ustanove, kako javne tako i privatne. Kako bi ukazali na temeljne probleme i prepreke koje uzrokuju diskriminaciju u procesu ostvarivanja prava na obrazovanje, potrebno je iste na vrijeme prepoznati, dati ocjene pravoga stanja, imati pravilne stavove i dati jasne upute za uspješno prevladavanje pojava diskriminacije u područja obrazovanja.

2.1. Međunarodni pravni okvir u području prava na obrazovanje

S obzirom da međunarodno-pravni dokumenti u području obrazovanja, dejtonsku BiH obvezuju, u kontekstu primjene istih u BiH, iste sadrže odredbe koje se odnose na prepoznavanje diskriminacije u području obrazovanja.

- Opća deklaracija o ljudskim pravima¹¹⁴

Pravo na obrazovanje prvi put je proklamirano na općoj razini Općom deklaracijom o ljudskim pravima. U članku 26. Opće deklaracije utvrđeno je:

„(1) Svatko ima pravo na obrazovanje. Obrazovanje mora biti besplatno bar u osnovnim i nižim stupnjevima. Osnovno obrazovanje mora biti obvezatno. Tehničko i stručno usavršavanje mora biti općenito pristupačno, a više obrazovanje također mora biti pristupačno svima na temelju sposobnosti.

(2) Obrazovanje mora biti usmjereno punom razvitku ljudske osobe i na učvršćenje poštovanja čovjekovih prava i temeljnih sloboda. Ono mora unaprjeđivati razumijevanje, toleranciju i prijateljstvo među svim narodima, rasnim i vjerskim skupinama i mora unaprjeđivati djelatnosti Ujedinjenih naroda na održavanju mira.

(3) Roditelji imaju prvenstveno pravo birati vrstu obrazovanja za svoju djecu.“

¹¹⁴ Usvojila Opća skupština UN-a 10. prosinca 1948. godine.

- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima¹¹⁵

U ovom radu, temeljenom na Općoj deklaraciji o ljudskim pravima, u članku 13. priznaje se i razrađuje obveza država glede prava na obrazovanje. Sukladno članku 13., sve države stranke Pakta priznaju svakome pravo na obrazovanje, koje treba usmjeriti u pravcu punoga razvoja ljudske osobe, jačanja poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, omogućavanja svim ljudima djelotvorno sudjelovanje u slobodnom društvu, promicanju tolerancije i prijateljstva među svim narodima, rasnim, etničkim i vjerskim skupinama, kao i podupiranja djelatnosti UN-a na održavanju mira. Države priznaju kako osnovno obrazovanje svima mora biti obvezno i besplatno, dok srednje obrazovanje, u njegovim različitim oblicima, mora biti svima raspoloživo i dostupno; više i visoko obrazovanje mora, pak, biti jednako dostupno svima prema sposobnostima. Dostupnost srednjeg, višeg i visokoga obrazovanja ostvaruje se korištenjem svih sredstava, a osobito postupnim uvođenjem besplatnoga obrazovanja. Države su dužne, koliko je to moguće, poticati ili unaprjeđivati osnovno obrazovanje za osobe koje ga nemaju ili ga nisu završile u punom trajanju, kao i razvijati mrežu škola na svim razinama, uvesti odgovarajući sustav stipendiranja i stalno poboljšavati materijalni položaj nastavnoga osoblja. Države moraju poštovati slobodu roditelja da za svoju djecu mogu izabrati, pored škola koje je osnovala država, i druge škole koje zadovoljavaju minimalne obrazovne standarde koje propisuje država, te da osiguraju svojoj djeci odgoj sukladno osobnim uvjerenjima.

U članku 2., države su se obvezale da će, samostalno i kroz međunarodnu pomoć i suradnju, poduzimati mjere do krajnjih mogućnosti svojih raspoloživih izvora, kako bi postupno postigli puno ostvarenje, bez ikakve diskriminacije, svih prava priznatih u Paktu, korištenjem svih odgovarajućih

¹¹⁵ Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima usvojen je 16. prosinca 1966. godine, a stupio je na snagu 3. siječnja 1976. godine, a BiH je postala njegovom strankom temeljem sukcesije 1. rujna 1993. godine.

sredstava, a osobito donošenjem zakonskih mjera. Prema članku 4., države stranke mogu ta osigurana prava podvrgnuti ograničenjima propisanim zakonima samo ukoliko je to spojivo s naravi tih prava i isključivo radi ostvarenja općeg blagostanja u društvu.

- Konvencija o pravima djeteta¹¹⁶

Ovom Konvencijom, člankom 28., države potpisnice priznaju svakom djetetu pravo na obrazovanje. Države potpisnice posebno su se obvezale kako će osigurati besplatno osnovno obrazovanje, poticati razvoj srednjega općeg i strukovnoga obrazovanja i poduzimati odgovarajuće mjere da i ovo obrazovanje bude besplatno, učiniti dostupnijim visoko obrazovanje na temelju sposobnosti, poboljšati profesionalno informiranje i usmjeravanje za svu djecu, poduzeti mjere za redovito pohađanje nastave i smanjenje stope nezavršenoga školovanja. U članku 29. Konvencije navodi se da su države stranke suglasne kako odgoj i obrazovanje djeteta treba usmjeriti u razvoj osobnosti, talenata i najviših potencijala duševnih i tjelesnih sposobnosti djeteta, razvoj poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, razvoj poštovanja djetetovih roditelja, njihovog kulturnog identiteta, jezika i vrijednosti, nacionalnih vrijednota zemlje u kojoj žive i iz koje potječu, kao i pripremi djeteta za odgovoran život u slobodnom društvu u duhu razumijevanja, mira, tolerancije, ravnopravnosti među spolovima i prijateljstva među svim narodima, etničkim, nacionalnim i vjerskim skupinama itd.

- Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju¹¹⁷

¹¹⁶ Konvencija o pravima djeteta usvojena je 20. studenoga 1989. godine i stupila je na snagu 2. rujna 1990. godine. BiH je postala njezinom strankom notifikacijom o sukcesiji 23. studenoga 1993. godine.

¹¹⁷ Konvencija protiv diskriminacije u odgoju i obrazovanju usvojena je od strane Opće konferencije UNESCO-a 14. prosinca 1960. godine. Stupila je na snagu 22. svibnja 1962. godine. Bosna i Hercegovina je postala njezinom strankom notifikacijom o sukcesiji 12. srpnja 1993. godine.

Konvencijom se uređuje pitanje diskriminacije u svim vrstama i na svim stupnjevima odgoja i obrazovanja. Člankom 1. Konvencije utvrđeno je:

“Za potrebe ove Konvencije, izraz ‘diskriminacija’ obuhvaća svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti temeljeno na rasi, boji kože, spolu, vjeri, političkom ili nekom drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, ekonomskom statusu ili rođenju, sa svrhom osporavanja ili ugrožavanja prava na jednakost u odgoju i obrazovanju, osobito: osporavanje bilo kojoj osobi ili skupini pristupa bilo kojoj vrsti ili stupnju odgoja i obrazovanja; ograničavanje bilo koje osobe ili skupine na niži odgojno-obrazovni standard; osnivanje ili održavanje odvojenih odgojno-obrazovnih sustava ili ustanova za osobe ili skupine, izuzimajući slučajeve predviđene odredbama članka 2. ove Konvencije, dovođenje bilo koje osobe ili skupine u položaj koji je nespojiv s ljudskim dostojanstvom.”

- Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹¹⁸

U ustavnopravnom sustavu BiH, Europskoj konvenciji osiguran je status kojim je, prema članku II. (2). Ustava BiH o međunarodnim standardima glede ljudskih prava i temeljnih sloboda, propisano kako će se prava i slobode predviđene Europskom konvencijom i njezinim protokolima primjenjivati izravno i imati prednosti pred svim drugim zakonima.

Europskom konvencijom i njezinim protokolima obvezuje se svih 47 država članica Vijeća Europe da svim osobama pod svojom nadležnošću osiguraju predviđena prava i slobode. Zaštita prava i sloboda zajamčenih Europskom konvencijom i njezinim protokolima osigurana je kroz Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu, koji je utemeljen 1959. godine. U Europskoj konvenciji nisu sadržane posebne odredbe koje bi se odnosile na

¹¹⁸ Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisana je 4. studenoga 1950. godine. Stupila je na snagu 3. rujna 1953. godine, a Bosna i Hercegovina je postala njezinom strankom ratifikacijom 12. srpnja 2002. godine.

pravo na obrazovanje, pa je Protokolom br. 1¹¹⁹ zajamčeno pravo na obrazovanje.

U članku 2. utvrđeno je da:

"...Nitko ne može biti lišen prava na obrazovanje. U vršenju svih svojih djelatnosti u područja obrazovanja i nastave država poštuje pravo roditelja da osiguraju takvo obrazovanje i nastavu koji su sukladni njihovim vlastitim vjerskim i filozofskim uvjerenjima."

Člankom 14. Europske konvencije zabranjuje se diskriminacija u uživanju prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom na bilo kojem temelju, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status. Ova odredba ima ograničeno značenje samo na prava priznata Konvencijom, tako da podnositelji zahtjeva moraju dokazati diskriminaciju u uživanju nekog priznatog prava u Konvenciji. Zabrana diskriminacije dodatno je proširena Protokolom br. 12.,¹²⁰ kojim je u članku 1. proklamirana opća zabrana diskriminacije, određujući kako je uživanje svih prava utvrđenih zakonom osigurano bez diskriminacije na bilo kojem temelju, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status. Također je stavkom 2. istoga članka izriječno propisano kako nijedno tijelo vlasti ne smije nikog diskriminirati ni po kojemu od navedenih temelja.

2.2. Pravni i institucionalni okvir u područja obrazovanja u BiH

2.2.1. Pravni okvir

U Ustavu BiH, u članku II. (3), sadržan je katalog ljudskih prava i temeljnih sloboda koje osobe uživaju na teritoriju BiH. Pravo na obrazovanje navedeno je kao jedno od temeljnih ljudskih prava u stavku 4. članka II., gdje je propisana zabrana diskriminacije

u uživanju prava i sloboda, predviđenih u ovom članku ili međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I. Ustava BiH, svim osobama u BiH na bilo kojem temelju kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status. Za pravni i institucionalni okvir, te odgovornosti u područja obrazovanja, polazi se od činjenice kako postoji značajan broj zakona u ovoj područja na svim razinama. U Republici Srpskoj obrazovni sustav je jedinstven, dok je u Federaciji BiH decentraliziran i uspostavljen u okviru 10 županija, a Brčko distrikt BiH, kao posebna jedinica lokalne samouprave, ima autonomni obrazovni sustav.

2.2.2. Institucionalni okvir

Zakonodavstvom u područja obrazovanja, na temelju Ustava BiH, ustava entiteta, kantona i Statuta Brčko distrikta BiH, određuju se odgovornosti za utvrđivanje i provedbu obrazovnih politika na razini općina, gradova, kantona, entiteta i na razini Brčko distrikta. Na različitim razinama vlasti uspostavljene su institucionalne strukture odgovorne za utvrđivanje i upravljanje, praćenje i koordinaciju politike obrazovanja u BiH.

Na razini Bosne i Hercegovine to su:

- **Ministarstvo civilnih poslova BiH (MCP)**, koje koordinira aktivnosti, usklađuje planove entitetskih tijela vlasti i definira strategije na međunarodnom planu. Koordinirajuću ulogu MCP provodi putem Konferencije ministara obrazovanja u BiH (Konferencija). Konferencija je stalno i najviše savjetodavno tijelo za koordinaciju obrazovanja u BiH, koja svojim mandatom ne zadire u ustavne i zakonske odgovornosti obrazovnih vlasti na svim razinama.¹²¹

¹¹⁹ Protokol br. 1 potpisan je 20. ožujka 1952. godine. BiH ga je ratificirala 12. srpnja 2002. godine.

¹²⁰ Protokol br. 12 potpisan je 4. studenoga 2000. godine; ratificiran od strane BiH 29. srpnja 2003. godine

¹²¹ Memorandum o razumijevanju za uspostavljanje Konferencije ministara obrazovanja u BiH“, točka 1. („Službeni glasnik BiH“, broj 19/08)

- **Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje (APOSO)**¹²², koja je odgovorna za „uspostavljanje standarda znanja, ocjenjivanje postignutih rezultata i razvoj zajedničke jezgre nastavnih planova i programa u predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju, i za druge stručne poslove u područja standarda znanja i ocjenjivanja kvalitete koji su određeni posebnim zakonima i drugim propisima.“¹²³ Pored toga, sukladno članku 10. Okvirnoga zakona o srednjem stručnom obrazovanju i obuci u BiH, Agencija prati standard i kvalitetu obrazovanja u okviru srednjega stručnog obrazovanja, kao i obrazovanje odraslih.
- **Agencija za razvoj visokoga obrazovanja i osiguravanje kvalitete Bosne i Hercegovine (HEA)**, koja je odgovorna, između ostalog, za utvrđivanje, jasnih, transparentnih i pristupačnih kriterija za akreditaciju visokoškolskih ustanova i donošenje normi kojima se određuju minimalni standardi u područja visokoga obrazovanja, vođenje državnoga registra akreditiranih visokoškolskih ustanova u BiH, te objavljivanje popisa akreditiranih visokoškolskih ustanova u BiH na svojoj internetskoj stranici.¹²⁴
- **Centar za informiranje i priznavanje dokumenata u područja visokog obrazovanja (CIP)**, koji je mjerodavan za informiranje i priznavanje visokoškolskih kvalifikacija u BiH sukladno Lisabonskoj konvenciji o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija.¹²⁵
- **Rektorski zbor BiH**, koji je uspostavljen sporazumom univerziteta/sveučilišta za provedbu reforme visokoga obrazovanja i djeluje kao savjetodavno tijelo. Čine ju rektori akreditiranih i licenciranih univerziteta/sveučilišta u BiH. Utvrđuje i zastupa njihove zajedničke interese, te ostvaruje suradnju s institucijama u područja obrazovanja u BiH.¹²⁶
- **Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH**, koje je odgovorno za praćenje i izvještavanje o primjeni standarda iz područja ljudskih prava prema međunarodnim tijelima. Također, temeljem Zakona o zabrani diskriminacije u BiH¹²⁷ (u daljnjem tekstu: Zakon o zabrani diskriminacije), ovo Ministarstvo sastavlja godišnje izvješće o pojavnim oblicima diskriminacije u BiH.

U Federaciji Bosne i Hercegovine:

- **Federalno ministarstvo obrazovanja i znanosti**, koje obavlja koordinirajuću ulogu u planiranju i provedbi aktivnosti koje se odnose na obrazovnu politiku u Federaciji BiH.
- **Županijska ministarstva obrazovanja**, koja u svakoj županiji pojedinačno, imaju odgovornosti za utvrđivanje obrazovne politike, uz donošenje propisa o obrazovanju i osiguravanju obrazovanja, koja na svom području imaju osnovana ili koriste usluge *Pedagoških zavoda / Zavoda za školstvo/Zavoda za odgoj i obrazovanje*, koji vrše stručne, razvojne, istraživačke i s njima povezane upravno-administrativne poslove u sektoru obrazovanja u FBiH (šest pedagoških zavoda, jedan Zavod za školstvo i jedan Zavod za odgoj i obrazovanje). Zavodi su utemeljeni s ciljem unaprjeđenja odgojno-obrazovnoga rada, savjetovanja i vršenja stručno-pedagoškoga nadzora nad radom ustanova predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja. Ključni zadatci su im razvoj nastavnih planova i

¹²² Zakon o Agenciji za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje („Službeni glasnik BiH“, broj 88/07)

¹²³ Članak 4. Zakona o Agenciji za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje („Sl. glasnik BiH“, br. 88/07)

¹²⁴ Članak 48. i 49. Okvirnoga zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini („Sl. glasnik BiH“, br. 59/07 i 59/09)

¹²⁵ Članak 45. i 46. Okvirnoga zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini („Sl. glasnik BiH“, br. 59/07 i 59/09)

¹²⁶ Članak 43. Okvirnoga zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini („Sl. glasnik BiH“, br. 59/07 i 59/09)

¹²⁷ Temeljem članka 8. točka 2 i 3 Zakona o zabrani diskriminacije u BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 59/09, 66/16)

programa, uvođenje novih pristupa i metoda u odgojno-obrazovni proces, stručno usavršavanje i obuka nastavnika, i to:

1. Ministarstvo obrazovanja, znanosti, kulture i športa Unsko-sanske županije, Bihać
2. Ministarstvo prosvjete, znanosti, kulture i športa Posavske županije, Orašje
3. Ministarstvo obrazovanja i znanosti Tuzlanske županije, Tuzla
4. Ministarstvo za obrazovanje, znanost, kulturu i šport Zeničko-dobojske županije, Zenica
5. Ministarstvo za obrazovanje, mlade, znanost, kulturu i šport Bosansko-podrinjske županije Goražde
6. Ministarstvo obrazovanja, znanosti, mladih, kulture i športa Županije Središnja Bosna, Travnik
7. Ministarstvo obrazovanja, znanosti, kulture i športa Hercegovačko-neretvanske županije, Mostar
8. Ministarstvo obrazovanja, znanosti, kulture i športa Zapadnohercegovačke županije, Široki Brijeg
9. Ministarstvo za obrazovanje, znanost i mlade Sarajevske županije, Sarajevo
10. Ministarstvo znanosti, prosvjete, kulture i športa Hercegbosanske županije, Livno.

Na razina Republike Srpske:

- **Ministarstvo prosvjete i kulture Republike Srpske**, u čijem sastavu Republički pedagoški zavod Republike Srpske, Zavod za obrazovanje odraslih Republike Srpske i samostalna organizacija Agencija za akreditaciju visokoškolskih ustanova Republike Srpske, uređuje i osigurava, sukladno Ustavu Republike Srpske, između ostalog i brigu o djeci i mladeži, obrazovanje, kulturu i zaštitu kulturnih dobara, te tjelesnu kulturu. Upravljanje obrazovanjem u ovom entitetu centralizirano je u ovom Ministarstvu, koje obavlja upravne i druge stručne poslove koji se odnose na: *...sustav predškolskoga odgoja, osnovnog obrazovanja i odgoja, srednjoškolskog i visokoga obrazovanja ... (...)... osigurava cjeloživotno učenje, stvara*

*upisnu politiku sukladno potrebama tržišta rada.*¹²⁸

Na razini Brčko distrikta BiH:

- U Brčko distriktu BiH (Distrikt), sukladno Statutu Brčko distrikta,¹²⁹ u odgovornosti javnih tijela vlasti u Distriktu spada i oblast obrazovanja. Pored drugih tijela, javnu upravu čine odjeli Vlade Distrikta. Voditelji odjela imaju izvršna ovlaštenja predviđena zakonima Distrikta. **Odjel za obrazovanje Vlade Brčko distrikta BiH, u okviru djeluje i Pedagoška institucija**, obavlja stručne, administrativne i druge poslove koji se odnose na provedbu zakona i propisa odgovornih tijela i institucija BiH i Distrikta iz područja obrazovanja.

Značajka Brčko distrikta je činjenica da osnovne i srednje škole nemaju status javnih ustanova.

3. PRAVO NA OBRAZOVANJE, SVRHA, CILJEVI I ZADACI

3.1. Pravo na obrazovanje (Shema 4A)

Polazište za utvrđivanje i ostvarivanje prava na obrazovanje, te prepoznavanje različitih situacija u kojima se ugrožava ljudsko pravo na obrazovanje, takozvana je shema 4A koju je uveo UN-ov Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava.¹³⁰ Pravo na obrazovanje, analizirano kroz ovu shemu, sadrži četiri temeljne dimenzije:

- **Raspoloživost (availability engl.):** postoji li dovoljan broj primjereno opremljenih obrazovnih ustanova i kako su raspoređene?

Šira definicija:

Raspoloživost obrazovanja podrazumijeva obvezu države da osniva i financira odgojno-obrazovne ustanove kako bi svi

¹²⁸ Članak 19. Zakon o republičkoj upravi Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 118/08, 11/09, 74/10 i 86/10)

¹²⁹ Članak 8. stavak 1. točka f) Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 17/08, 39/09 i 2/10)

¹³⁰ Usvojeno na sjednici UN-ovog Odbora za ekonomska, socijalna i kulturna prava 8. prosinca 1999. godine

ostvarili svoje pravo na obrazovanje, ali i obvezu da osigura potrebna financijska sredstva, te ljudske i materijalne resurse kako bi privatne i pravne osobe mogle samostalno osnivati odgojno-obrazovne ustanove. Raspoloživost se, dakle, odnosi na osiguravanje što većeg broja odgojno-obrazovnih ustanova koje se pojedincima daju na raspolaganje i slobodan izbor, osobito ustanova osnovnoga odgoja i obrazovanja, koje mora biti obvezno i besplatno.

- **Pristupačnost/dostupnost (accessibility engl.):** jesu li te ustanove fizički i financijski dostupne, odnosno imaju li sve društvene skupine jednak pristup?

Šira definicija:

Dostupnost obrazovanja odnosi se na obvezu države svima osigurati besplatno osnovno obrazovanje, te srednje i visoko obrazovanje prema određenim uvjetima, što uključuje utvrđivanje i ukidanje svih prepreka koje vode diskriminaciji i isključivanju pojedinaca na temelju spola, jezika, financijskih mogućnosti, etničke pripadnosti i drugih obilježja. Dostupnost, dakle, podrazumijeva opremljenost, te fizičku i financijsku dimenziju (blizina odgojno-obrazovnih ustanova, pristup putem modernih tehnologija, cijena udžbenika i drugih materijala, te javnoga prijevoza za učenike), kao i nediskriminacijsku dimenziju (obrazovanje bez diskriminacijske prakse, dostupno svima, a osobito najugroženijim društvenim skupinama).

- **Prihvatljivost (acceptability engl.):** omogućuju li obrazovni programi kvalitetno obrazovanje i jesu li uvjeti studiranja sukladni minimalnim međunarodnim standardima?

Šira definicija:

Prihvatljivost se odnosi na obvezu države da osigura odgoj i obrazovanje prema određenim standardima, odnosno određene kvalitete. To uključuje slobodan izbor obrazovanja, kvalitetne programe i sadržaje, kao i relevantne i kulturno primjerene metode podučavanja i vrjednovanja. Osim toga, prihvatljivost podrazumijeva da se u odgoju i obrazovanju unaprjeđuju ljudska prava svih sudionika, te da se sukladno tomu provodi školska i razredna disciplina.

- **Prilagodljivost (adaptability engl.):** je li sustav prilagodljiv, odgovara li interesima učenika/ studenata, roditelja, manjina, šire društvene zajednice i tržišta rada; prilagođava li se sustav primjereno osobama s invaliditetom, manjinama i drugim marginaliziranim skupinama?

Šira definicija:

Prilagodljivost se odnosi na kvalitetu odgoja i obrazovanja, a odnosi se na obvezu države odgoj i obrazovanje prilagoditi različitim skupinama djece i mladeži, poput pripadnika manjina, djeci sa poteškoćama u razvoju, djeci sa statusom izbjeglice odnosno raseljene osobe, itd. Prilagodljivost podrazumijeva da su odgoj i obrazovanje prilagodljivi, odnosno da se mogu prilagoditi različitim potrebama različitih učenika, a ne da se djeca moraju prilagođavati školi, što je nažalost česta situacija u praksi.

Uloga odgovornih obrazovnih vlasti u obrazovnom sustavu u praksi nalazi se između dva stajališta: a) jednoga koji odgovorne obrazovne vlasti promatra kao jedinog osnivača i davatelja obrazovanja, i b) drugoga koji odgovorne obrazovne vlasti vidi samo kao regulatora u područja obrazovanja. Po svojoj naravi, pravo na obrazovanje zahtijeva da ga država uredi i može se dosta razlikovati u prostoru i vremenu, ovisno o potrebama i sredstvima zajednice i pojedinaca. Države su dužne osigurati djelovanje svih obrazovnih ustanova sukladno minimalnim propisanim obrazovnim kriterijima.

Pravo na obrazovanje daje svakoj osobi mogućnost i pristup osnovnom, srednjem i visokom obrazovanju. Pravo na obrazovanje sadržava obvezu država na poštovanje, zaštitu i ostvarenje prava na obrazovanje, a roditeljima daje slobodu izbora privatnih ili javnih škola za svoju djecu, kao i vjerski i moralni odgoj sukladno njihovim uvjerenjima. U školama se mora osigurati jednak pristup svima kroz poštovanje načela jednakosti djece i zabrane diskriminacije, ali i osigurati zabranu tjelesnog kažnjavanja.

Međunarodno-pravna mjerila prava na obrazovanje, a koje države trebaju ostvariti na tri razine obrazovanja, su: a) besplatno i obvezno osnovno obrazovanje, b) svima raspoloživo i dostupno srednje obrazovanje, u koje spada tehničko i stručno obrazovanje,

i c) svima dostupno visoko obrazovanje na temelju sposobnosti.

Ta mjerila također zahtijevaju da odgoj i obrazovanje usmjere u pravcu punoga razvoja ljudi i svijesti o ljudskom dostojanstvu već od predškolskog odgoja pa do obrazovanja odraslih, te da države moraju jačati poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, promovirati razumijevanje, toleranciju, prijateljstvo i mir među narodima, te omogućiti svim ljudima djelotvorno sudjelovanje u slobodnom društvu.

3.2. Svrha obrazovanja

Svrha obrazovanja proizlazi iz općeprihvaćenih, univerzalnih vrijednosti demokratskoga društva, vrijednosnih sustava temeljenih na posebnostima civilizacijskog, nacionalnog, povijesnog, kulturnog i vjerskog naslijeđa naroda i nacionalnih manjina.

Svrhu obrazovanja treba promatrati kroz domaći normativno-pravni okvir i usklađenost s međunarodnim standardima i kriterijima. Svrha obrazovanja je, kroz optimalni i intelektualni, tjelesni, moralni, i društveni razvoj pojedinca, sukladno njegovim mogućnostima i sposobnostima, doprinijeti stvaranju društva temeljenog na vladavini zakona i poštovanju ljudskih prava, te doprinijeti njegovom ekonomskom razvoju, koji će osigurati bolji životni standard svim građanima.

3.3. Ciljevi i zadaci obrazovanja

Obrazovanje se temelji na načelima: poštovanja ljudskih prava i prava djeteta; poštovanja strateških ciljeva razvoja obrazovanja u „europskom obrazovnom prostoru“; osiguravanje horizontalne i vertikalne prohodnosti sustava; uključivanja u sustav obrazovanja osoba koje su izložene marginalizaciji; kompetentnosti i poštovanja profesionalne etike zaposlenih u sustavu obrazovanja; donošenja odluka na demokratski način uz sudjelovanje sviju u odgojno-obrazovnom procesu; uvažavanja potreba društva za obrazovnim kadrom, odnosno potreba tržišta rada, osmišljavanja i unaprjeđivanja rada nastavnika i odgojno-obrazovnih ustanova.

Obrazovanje ima ključnu ulogu u razvoju društva. Kvaliteta obrazovanja je temeljni resurs za razvoj gospodarstva i društva u cjelini. Njime se osigurava povezanost, suradnja i otvorenost prema drugim sustavima u društvu. Suradnja svih sustava u društvu poboljšava stvaralački rad, kreativno djelovanje koje omogućuje svima, a osobito mladima, uključivanje na tržište rada, znanstveni, istraživački i proizvodni proces, te radne i razvojne procese koji poboljšavaju raspolaganje informacijama i njihovu kvalitetnu razvojnu uporabu.

Ciljeve i zadatke obrazovanja, jasno izraženim u ključnim kompetencijama čijim se usvajanjem pojedinac osposobljava za rad i život u društvu znanja, treba promatrati u okviru sljedećih područja obrazovanja u BiH:

- *Predškolski odgoj i obrazovanje*

Cilj predškolskoga odgoja i obrazovanja jeste poticanje tjelesnog, intelektualnog, socijalno-emocionalnoga razvoja, razvoja govora i komunikacije, kreativnosti i stvaralaštva djece. Cilj ovoga oblika obrazovanja je učenje temeljeno na iskustvu i zanimanjima, stjecanje novih iskustava i proširenje znanja o sebi, drugim ljudima i svijetu, potrebnih za daljnje obrazovanje, te uključivanje djece u društvenu zajednicu, uz poštovanje i uvažavanje prava i različitih mogućnosti djece. Zadatak predškolskoga odgoja i obrazovanja je jačati partnerstvo s obitelji s ciljem informiranja obitelji o obvezi ranoga učenja. Predškolski odgoj i obrazovanje mora biti dostupno svoj djeci bez diskriminacije na bilo kojem temelju, a osobito ugroženim skupinama djece. Obveza obrazovnih institucija je osigurati i organizirati rad predškolskih ustanova prema potrebama djece.

- *Osnovno obrazovanje*

Cilj osnovnoga obrazovanja je poticati cjelovit i usklađen intelektualni, moralni, tjelesni, emocionalni i socijalni razvoj samosvjesnog i neovisnog, inicijativnog i odgovornoga učenika, spremnoga učiti, razvijati, braniti i s drugima usuglašavati svoje stavove, sposobnoga nastaviti školovanje, pronalaziti i primjenjivati znanja, kreativno misliti i stvarati. Osnovni zadatak osnovnoga obrazovanja je osigurati da svaki učenik ovlada znanjima i vještinama koje se mogu međusobno

povezivati i primjenjivati u daljnjem školovanju i u svakodnevnom životu, zadovoljavajući svoje razvojne potrebe i potrebe društva, a poštujući jednako pravo pristupa i jednake mogućnosti svakoga pojedinca bez diskriminacije na bilo kojem temelju. U procesu obrazovanja potrebno je koristiti suvremene nastavne planove i programe, kooperativne i interaktivne metode učenja i objektivno ocjenjivanje učenika, siguran i pravilan izbor najprimjerenijih mjera ovisno o školi, te osigurati ravnopravno postupanje prema svakom djetetu, bez obzira na to školuje li se u gradu ili selu. Također, u osnovno obrazovanje treba uvrstiti informacijsko-komunikacijske tehnologije i dostignuća. Osobito je važno dalje poticati i razvijati inkluziju djece sa poteškoćama u razvoju u postojeći obrazovni sustav. Inkluzija djece sa poteškoćama u razvoju podrazumijeva osiguravanje odgovarajućih finansijskih i ljudskih resursa i ciljanu obuku nastavnoga kadra, koji bi bio u mogućnosti pružiti odgovarajuću potporu ovoj djeci. Još jedan od zadataka je da društvo, a osobito škola, uspostavi aktivan i stimulativan odnos prema nadarenim i talentiranim učenicima kao važnom resursu za razvoj. To bi se postiglo uspostavljanjem sustava utvrđivanja takvih učenika i njihovoga praćenja, te većega sudjelovanja, doprinosa i potpore škole, lokalne zajednice i relevantnih institucija na svim razinama. Osobitu pozornost potrebno je obratiti na postojeće studijske programe za buduće nastavnike i stručne suradnike, te stvoriti uvjete za donošenje boljih programa usuglašanih sa suvremenim procesima obrazovanja i aktualnim potrebama društva. Naročito je važan segment uspostavljanja kontinuiranog stručnog usavršavanja nastavnika i stručnih suradnika s ciljem unaprjeđivanja njihovih sposobnosti i kompetencija, te proširivanja njihovoga znanja radi veće učinkovitosti u radu i bolje kvalitete odgojnoobrazovnog procesa.

- *Srednje obrazovanje*

Srednje obrazovanje je djelatnost od općega društvenog interesa koja obuhvaća različite vrste i oblike obrazovanja. Nakon završenog srednjoškolskog obrazovanja, stječu se znanja i sposobnosti potrebna za nastavak daljnjeg školovanja i za rad u struci. Srednje

obrazovanje treba biti dostupno svima pod jednakim uvjetima a sukladno interesima i potrebama pojedinca.

Kvalitetno srednje obrazovanje mora pružiti pojedincu potrebna znanja, umijeća, vještine i kompetencije za nastavak daljnjeg školovanja, te stjecanje kvalifikacija koje će mu omogućiti uključivanje na tržište rada.

- *Visoko obrazovanje*

Cilj visokoga obrazovanja su: stjecanje, razvijanje, zaštita i prenošenje znanja i sposobnosti putem nastave i znanstvenoistraživačkoga rada, s ciljem doprinosa razvoju sposobnosti pojedinaca i društva; pružanje mogućnosti pojedincima da pod jednakim uvjetima steknu visoko obrazovanje i obrazuju se tijekom cijeloga života; prijenos znanja i povezivanje s tržištem rada, i stvaranje i razvijanje društva znanja.

U visokom obrazovanju nužno je unaprijediti: učinkovitost, kvalitetu studiranja na visokoškolskim ustanovama, vertikalnu i horizontalnu pokretljivost studenata s visokoškolskih ustanova iz BiH u europskom prostoru visokoga obrazovanja. Potrebno je osposobiti studente da se stalno usavršavaju i da svoje stručne kompetencije stalno moderniziraju; raditi na razvijanju kvalitetnoga sustava visokoga obrazovanja, koji će, kroz organizirane studije i istraživanja, neprekidno obavljati prijenos i stvaranje znanstvenih znanja na temelju stručnih kompetencija s ciljem unaprjeđivanja društvenog, ekonomskog, kulturnog i drugih napredaka BiH i njezinih građana, kao društva koje svima pruža ravnopravne mogućnosti.

- *Cjeloživotno obrazovanje i učenje*

Ciljevi cjeloživotnoga učenja su podizanje opće razine obrazovanosti pojedinca, utvrđivanje njegovih, odnosno njezinih osobnih potencijala i sposobnosti, njegovo, odnosno njezino osposobljavanje za snalaženje i prilagođavanje većim zahtjevima i promjenjivim uvjetima rada, te za veće mogućnosti zapošljavanja.

4. ANTIDISKRIMINACIJSKI OKVIR I ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE U PODRUČJU OBRAZOVANJA U BIH

4.1. Antidiskriminacijski pravni okvir

Pravnim okvirom koji se primjenjuje u BiH utvrđuju se odgovornosti i obveze vlasti na svim razinama - zakonodavne, izvršne i sudske - da svojim djelovanjem promoviraju i stvaraju uvjete za jednako postupanje prema svim osobama bez diskriminacije. Istu obvezu imaju pravne osobe i pojedinci koji vrše javna ovlaštenja. Obveza nediskriminacijskoga postupanja sadržana je u okviru međunarodnih standarda koje je BiH preuzela na temelju članstva u Ujedinjenim narodima i Vijeću Europe. Antidiskriminacijske odredbe sastavni su dio Ustava BiH, Ustava Federacije BiH, Ustava Republike Srpske, Statuta Brčko distrikta BiH i ustava županija u Federaciji BiH. Nadalje, Zakon o zabrani diskriminacije u BiH¹³¹ (u daljnjem tekstu: Zakon), kao i drugi akti, utvrđuju temelje, oblike i mehanizme za zaštitu od diskriminacije.

Zakon propisuje kako je zaštita od diskriminacije obveza koju imaju sve razine vlasti u BiH. Ključne institucije koje trebaju osigurati učinkovite osnovne mehanizme za zaštitu od diskriminacije u pravnom sustavu BiH su parlamentarna, izvršna, sudska vlast, kao i neovisna tijela. Zakon se primjenjuje na postupanje svih razina vlasti, pravnih osoba s javnim ovlaštenjima, kao i na postupanje svih pravnih i fizičkih osoba. Zakonom se također preciziraju područja primjene, a jedna od tih područja je obrazovanje. Zakonom se osigurava i praktični mehanizam jer je propisano da sva javna tijela i ostale pravne osobe, imaju obvezu svojim općim ili posebnim pravnim aktima regulirati načela jednakoga postupanja i osigurati učinkovite unutarnje procedure za zaštitu od diskriminacije.

Diskriminacija je pojam koji se često pogrešno rabi za označavanje svakoga oblika kršenja ljudskih prava. Diskriminacija je kršenje određenog prava,

a to je pravo jednakoga postupanja koje se ne poštuje u područja zaštite i osiguranja nekoga od prava u bilo kojoj područja života. Stoga, bez obzira na navedeni temelj, diskriminacija može biti izravna ili neizravna.

U širem smislu, diskriminacija podrazumijeva nejednako postupanje prema drugoj osobi ili skupini osoba, nejednaka prava, odnosno nedavanje jednake prilike i mogućnosti u odnosu na drugu osobu ili skupinu.

Članak 2. Zakona o zabrani diskriminacije u BiH sadrži definiciju diskriminacije:

„ (1) Diskriminacijom se, u smislu ovoga zakona, smatra svako različito postupanje uključujući svako isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti utemeljeno na stvarnim ili pretpostavljenim osnovama prema bilo kojoj osobi ili skupini osoba i onima koji su s njima u rodbinskoj ili drugoj vezi na temelju njihove rase, boje kože, jezika, vjere, etničke pripadnosti, invaliditeta, dobi, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, veze s nacionalnom manjinom, političkog ili drugog uvjerenja, imovinskog stanja, članstva u sindikatu ili drugoj udruzi, obrazovanja, društvenoga položaja i spola, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, spolnih značajki, kao i svaka druga okolnost koja ima za svrhu ili posljedicu bilo kojoj osobi onemogućiti ili ugrožavati priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi, prava i sloboda u svim područjima života.“

Diskriminacija postoji u svim situacijama kada dođe do: nepoštovanja, nepružanja i neispunjenja prava neke osobe ili skupine osoba.

- **Nepoštovanje prava:** pravo pojedinca ili skupine ugrožava se u situaciji kada se izbjegava uklanjanje mjera kojima se sprječava ili umanjuje uživanje prava;
- **Ne pružanje zaštite:** u istom kontekstu treba prepoznati i situaciju, npr. onu kada se uvode mjere kojima se trećoj strani onemogućuje ostvarivanje prava;
- **Neispunjenje prava:** situacija u kojoj se ne uvedu pozitivne mjere koje olakšavaju ostvarivanje prava ili ne uvedu mjere koje osiguravaju uživanje prava onim osobama koje nisu u mogućnosti ostvariti svoja prava zbog smetnji koje su izvan njihove kontrole.

¹³¹ „Službeni glasnik BiH“, br. 59/09 i 66/16

Pored toga, Zakon navodi i druge oblike diskriminacije, kao što su: poticanje na diskriminaciju;

izdavanje naloga drugima da vrše diskriminaciju; pomaganje drugima prilikom diskriminacije;

viktimiziranje (svaki oblik nepovoljnog postupanja prema osobama koje su u dobroj vjeri prijavile ili namjeravaju prijaviti diskriminaciju). Pored navedenih, Zakon navodi teže oblike diskriminacije: višestruka diskriminacija (diskriminacija počinjena prema određenoj osobi po više osnova); ponovljena diskriminacija (diskriminacija počinjena više puta) i produžena diskriminacija (diskriminacija koja postoji duže vrijeme). U područja obrazovanja, antidiskriminacijska odredba sadržana je u okvirnim zakonima kojima je regulirano predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje, te u svim zakonima koje su donijele odgovorne obrazovne vlasti u entitetima, kantonima i Brčko distriktu BiH.

Na temelju standarda utvrđenih međunarodnim i domaćim pravnim okvirom za zaštitu od diskriminacije u područja obrazovanja, te elemenata koji ukazuju na diskriminaciju, moguće je prepoznati sljedeće pojave:

- kada se na bilo koji način osporava bilo kojoj osobi ili skupini osoba pristup bilo kojoj vrsti ili stupnju odgoja i obrazovanja i to zbog osobnog svojstva ili pripadnosti te osobe ili skupine osoba;
- kada se ograničava bilo koja osoba ili skupina na niži odgojno-obrazovni standard zbog osobnog svojstva ili pripadnosti te osobe ili skupine osoba ili se osoba ili skupina osoba prenose na viši odgojno-obrazovni standard, a da nije svladao/la nastavni program iz nižeg;
- u slučajevima dovođenja bilo koje osobe ili skupine u položaj koji je nespojiv s ljudskim dostojanstvom;
- odvajanje, razdvajanje društvenih skupina radi posebnog društvenog postupanja i na temelju rasne, etničke, vjerske ili socijalno-ekonomske pripadnosti, ili izdvajanje djece s poteškoćama u razvoju iz redovite nastave u posebno organiziranu nastavu za njih kada nisu ispunjeni osnovni standardi za posebno postupanje;

- provedba procesa i mjera kojim se pojedinci ili etničke skupine asimilacijskim jezičnim obrazovanjem i kulturom stapaju u prevladavajuću društvenu skupinu;
- osnivanje ili održavanje odvojenih odgojno-obrazovnih sustava ili ustanova za osobe ili skupine, izuzimajući slučajeve predviđene Konvencijom protiv diskriminacije u obrazovanju.¹³²

4.2. Zaštita od diskriminacije u području obrazovanja

4.2.1. Obrazovne ustanove i prosvjetna inspekcija

Zakonom o zabrani diskriminacije obrazovne vlasti zadužene su usvojiti praktičan mehanizam za zaštitu od diskriminacije, tj. svojim općim pravnim aktima, ili posebnim pravnim aktima, regulirati načela jednakog postupanja i osigurati učinkovite unutarnje procedure za

¹³² Članak 2: *Ako su odobrene od strane države, sljedeće okolnosti se ne smatraju diskriminacijom u smislu članka 1. ove Konvencije:*

- a) *Osnivanje ili održavanje odvojenih odgojno-obrazovnih sustava ili ustanova za učenike različitoga spola, ako ti sustavi ili ustanove nude jednak pristup odgoju i obrazovanju, imaju nastavni kadar stručnih kvalifikacija istoga standarda, imaju prostor i opremu iste kvalitete i nude mogućnost pohađanja istih ili približno istih programa;*
- b) *osnivanje ili održavanje posebnih odgojno-obrazovnih sustava ili ustanova zbog vjerskih ili jezičnih razloga, u kojima se odgoj i obrazovanje provodi sukladno željama učenikovih roditelja ili zakonskih skrbnika, ako se uključivanje u te sustave ili pohađanje tih ustanova temelji na izboru i ako odgoj i obrazovanje koji se u njima provodi odgovara onim standardima koje donose ili odobravaju odgovorne vlasti, osobito za odgoj i obrazovanje istoga stupnja;*
- c) *osnivanje ili održavanje privatnih odgojno-obrazovnih ustanova, ako cilj tih ustanova nije isključenje bilo koje skupine nego osiguravanje dodatnih odgojnoobrazovnih mogućnosti pored onih koje osnivaju javne vlasti, ako se te ustanove vode sukladno tom cilju i ako odgoj i obrazovanje koje se u njima provodi odgovara onim standardima koje donose ili odobravaju odgovorne vlasti, osobito za odgoj i obrazovanje istoga stupnja.“*

zaštitu od diskriminacije. Polazeći od obveza obrazovnih vlasti kada je u pitanju osiguravanje obrazovanja sukladno standardima u područja ljudskih prava, te sprječavanje diskriminacije, potrebno je da sva tijela obrazovnih ustanova osiguraju zaštitu od diskriminacije sukladno njihovim mandatima, i to: Ravnatelj; Školski odbor; Nastavničko vijeće; Rektor; Dekan; Upravni odbor; Senat sveučilišta i druga tijela. Na temelju obveze školskih tijela da reguliraju pitanje jednakoga postupanja i osiguraju učinkovite procedure za zaštitu od diskriminacije, svaki sudionik u procesu obrazovanja (*učenici/studenti, roditelji, školsko osoblje, vijeće roditelja, vijeće učenika/studenata itd.*) može, temeljem članka 11. Zakona o zabrani diskriminacije, u svim postupcima u kojima školska tijela odlučuju o nekom od prava, istaknuti prigovor ili žalbu koja se odnosi na diskriminaciju. U slučaju da je žalba podnesena školskim tijelima, odnosno tijelima visokoškolskih ustanova, tijela: su dužna izjasniti se u svezi s podnesenim žalbama i prigovorima; mogu donijeti odluku kojom će spriječiti daljnju diskriminaciju. Prosvjetni inspektori, na temelju zakona o obrazovanju, predstavljaju prvi stupanj kontrole u slučajevima kršenja zakona, pogrešnoga tumačenja ili neprimjenjivanja zakona. S obzirom na činjenicu kako svi zakoni u obrazovanju sadrže odredbe o nediskriminaciji, prosvjetni inspektori, koji vrše nadzor nad primjenom zakona i propisa u ovoj područja, imaju obvezu i pravo djelovanja u slučaju kršenja tih odredbi. U slučaju da je žalba podnesena prosvjetnoj inspekciji, prosvjetna inspekcija: dužna se izjasniti u svezi s podnesenim žalbama; može donijeti rješenje ukoliko je to potrebno. Stoga, ukoliko smo mišljenja kako je počinjena diskriminacija na bilo kojoj razini obrazovanja (predškolske ustanove, osnovne i srednje škole, kao i ustanove za visoko obrazovanje), svatko ima pravo podnijeti žalbu prvenstveno obrazovnim ustanovama i prosvjetnoj inspekciji, koji su dužni reagirati, odnosno preispitati navode žalbe i, ukoliko je to potrebno, povodom istih, donijeti odluku/rješenje. Važno je napomenuti kako u ostvarivanju ove svoje uloge, a s ciljem zaštite i preventivnoga

djelovanja od diskriminacije, odgojno-obrazovne ustanove i prosvjetna inspekcija trebaju ostvariti punu suradnju s civilnim društvom, kao i s roditeljima i učenicima.

4.2.1. Uloga Institucije ombudsmana za ljudska prava u BiH

Središnja institucija za ispitivanje pojedinačnih i skupnih slučajeva diskriminacije je Institucija ombudsmana za ljudska prava.¹³³ Ombudsman je zadužen za promicanje Zakona o zabrani diskriminacije, informiranje javnosti, podizanje svijesti, provedbu kampanje i, na druge načine, aktivno promoviranje borbe protiv diskriminacije u svrhu njezinog sprječavanja.

Sukladno Zakonu o ombudsmanu za ljudska prava BiH¹³⁴ i Zakonu o zabrani diskriminacije:

- Ombudsmani zaprimaju i razmatraju pojedinačne i skupne žalbe u svezi s diskriminacijom;
- Žalba se podnosi popunjavanjem obrasca gdje je važno navesti tražene podatke, okolnosti, radnje i činjenice kojima se potkrjepljuju navodi o diskriminaciji. Uredno popunjen obrazac žalbe dostavlja se putem pošte, faksa, e-pošte ili osobno u jedan od ureda ove institucije. Prigodom dostavljanja žalbe važno je voditi računa o zakonski propisanom roku za podnošenje žalbe. Ombudsmani, fizičkim i pravnim osobama koje su podnijele žalbu zbog diskriminacije, daju potrebne informacije o njihovim pravima i obvezama, te mogućnostima sudske i drugih oblika zaštite;
- Povodom žalbe, Ombudsman može odlučiti ne prihvatiti žalbu ili pokrenuti postupak istraživanja;
- Ombudsman predlaže pokretanje postupka posredovanja sukladno odredbama Zakona o postupku posredovanja u BiH³¹. Ukoliko se utvrdi diskriminacija, Ombudsman izdaje preporuku s ciljem ispravljanja kršenja prava nastalih diskriminacijom i

¹³³ Članak 7. Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“, broj 59/09 i 66/16)

¹³⁴ Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 19/02, 35/04, 32/06)

otklanjanja daljnje diskriminacije. Ukoliko se dogodi da se preporuke Ombudsmana ne ispoštuju, može se pokrenuti prekršajni postupak;

- Nepostupanje državne institucije, poduzeća ili odgovorne osobe prema preporukama Ombudsmana kažnjivo je novčanim kaznama po okončanom prekršajnom postupku.

Sud je dužan razmotriti preporuke Ombudsmana u slučaju kada razmatra predmet o kojemu je Institucija ombudsmana već donijela preporuku, a koju stranka koristi kao dokaz.

Ombudsmani nadležnim parlamentima u BiH podnose godišnja izvješća o pojavama diskriminacije i izdaju odgovornim tijelima odgovarajuće preporuke; tim putem moguće je utvrditi razinu diskriminacije u BiH i u pojedinim područjima, ukazati na institucije koje ne izvršavaju njihove preporuke i inicijative za izmjene zakona; proces izvještavanja omogućuje nadležnim parlamentima, odnosno skupštinama koje razmatraju ova izvješća i neizvršene preporuke, da zatraže od izvršnih vlasti poduzimanje svih potrebnih mjera za suzbijanje diskriminacije.

Ombudsmani prema potrebi rade i posebna izvješća o pojavi diskriminacije.

4.2.2. Sudska zaštita od diskriminacije

Ukoliko osoba smatra da je diskriminirana, može zatražiti zaštitu od suda, koju osiguravaju sudovi u BiH na svim razinama vlasti prema njihovoj mjesnoj nadležnosti. Sudovi su odgovorni rješavati pojedinačne, odnosno skupne tužbe za zaštitu od diskriminacije podnesene sukladno Zakonu o zabrani diskriminacije.¹³⁵

Sukladno Zakonu o zabrani diskriminacije postoje četiri vrste tužbi:

- **Tužba za utvrđivanje diskriminacije** (deklaratorni antidiskriminacijski zahtjev) - ovom tužbom utvrđuje se da je tuženi povrijedio tužiteljevo pravo na jednako postupanje, odnosno da radnja koju je poduzeo ili propustio može izravno dovesti do povrede prava na jednako postupanje.

¹³⁵ Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“, br. 59/09 i 66/16).

- **Tužba za zabranu, odnosno propuštanje** (prohibitivni zahtjev) ili otklanjanje diskriminacije (restitutivni zahtjev) - ovom tužbom traži se zabrana poduzimanja radnji kojima se krši ili može prekršiti tužiteljevo pravo na jednako postupanje, odnosno da se izvrše radnje kojima se uklanja diskriminacija ili njezine posljedice.

- **Tužba za naknadu štete** - ovom tužbom traži se nadoknada materijalne i nematerijalne štete uzrokovane povredom prava zaštićenih ovim zakonom.

- **Tužba za objavu presude** – ovom tužbom traži se da se presuda kojom je utvrđena povreda prava na jednako postupanje objavi u medijima na trošak optuženika.

Ono što je znakovito za postupke koji se vode pred sudom, a u svezi su sa Zakonom o zabrani diskriminacije, jeste da teret dokazivanja kako do diskriminacije nije došlo prelazi na počinitelja diskriminacije, a ne na osobu koja je diskriminirana.¹³⁶

Sud i druga tijela dužni su primjenjivati načelo žurnosti u svim postupcima u kojima se ispituju tvrdnje o počinjenoj diskriminaciji.

Rok za podnošenje tužbi za zaštitu od diskriminacije je tri godine od dana saznanja o učinjenoj povredi prava, a najduže pet godina od dana počinjenja povrede diskriminacije, dok je rok za podnošenje zahtjeva za reviziju tri mjeseca od dana uručenja drugostupajnske presude suda podnositelju tužbe.

Zakon predviđa:

- sudsku mjeru osiguravanja prije i tijekom postupka;
- *“situacijsko testiranje - metoda za dokazivanje diskriminacije”*;
- obvezu suda da razmotri preporuke Ombudsmana;
- sudjelovanje trećih osoba;
- mogućnost da udruge ili druge organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava podnesu tužbu.

¹³⁶ Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“, br. 59/09, 66/16), članak 15.(1): *Kada osoba ili skupina osoba u svim postupcima predviđenim ovim zakonom, na temelju njima raspoloživih dokaza, učine vjerojatnim da je došlo do diskriminacije, teret dokazivanja da nije došlo do diskriminacije leži na suprotnoj strani.*

Ustavni sud Bosne i Hercegovine ima žalbenu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u Ustavu BiH¹³⁷, zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

Žalbu je moguće podnijeti protiv presuda i drugih odluka i rješenja redovitih sudova kojima se konačno rješava o određenim pravima i slobodama ako su iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako je žalba podnesena u roku od 60 dana od pravomoćnosti presude. Nakon što su iscrpljeni svi redoviti pravni lijekovi pred odgovornim tijelima u BiH, pozivajući se na Europsku konvenciju o ljudskim pravima i slobodama, mogu se podnositi tužbe pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourg.

Sudu se mogu obratiti pojedinci kojima su prekršena neka od temeljnih prava, a koji svoje pravo ne mogu ostvariti pred domaćim pravosudnim i upravnim tijelima, za svako pravo koje je priznato i zajamčeno Europskom konvencijom ili njezinim protokolima 1, 4, 6, 7, 12 i 13.

Za podnošenje žalbe nije nužno da je podnositelj žalbe, uslijed kršenja nekoga prava, pretrpio bilo kakvu štetu, već samo da je žrtva kršenja nekog prava iz Konvencije.

Prije nego što se obrati Europskom sudu, stranka mora iscrpiti sve pravne lijekove koji joj stoje na raspolaganju u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine; međutim, čak i ako nisu iskorišteni svi domaći pravni lijekovi, sud može prihvatiti žalbu ukoliko podnositelj žalbe dokaže da su pravni lijekovi nedostupni, ili da bi uporaba pravnih lijekova bila neučinkovita, ili da bi trajala neopravdano dugo.

Tužba se podnosi u roku od šest mjeseci od dana kada je povodom predmeta u domaćem postupku donesena pravomoćna odluka. Rok počinje teći od trenutka kada podnositelj žalbe iskoristi sve domaće djelotvorne pravne lijekove. Ako presuda o predmetu pred domaćim sudom nije objavljena javno, rok počinje teći od dana kada je pravomoćna odluka dostavljena stranci.

Ako stranka u postupku pred domaćim sudom nije znala da se dogodilo kršenje prava predviđenog Konvencijom, pa kasnije

sazna nove činjenice, rok se računa od trenutka kada je stranka došla do takvoga saznanja.

Žalbu mogu podnijeti pojedinac, nevladina udruga ili skupina osoba koje tvrde da su žrtve povrede prava utemeljenih Konvencijom ili protokolima uz nju, učinjene od strane države.

Pravo na podnošenje žalbe ne odnosi se samo na državljane naše zemlje, već ono pripada svakome (strancu, osobi bez državljanstva) tko je pod nadležnošću naše države i tko pokaže da mu je to pravo uskraćeno. To znači i kako naši državljani mogu podnijeti tužbu Sudu protiv neke druge države koja je ratificirala Konvenciju ako se nalaze u nadležnosti te države i ako pokažu kako im je ona uskratila ili povrijedila neko pravo iz Konvencije.

Europski sud može ukazati državi koja su zakonska rješenja u njezinom zakonodavstvu neusuglašena s Konvencijom i naložiti joj u kojem dijelu i kako treba izmijeniti praksu rada državnih tijela.

Od Europskoga suda se ne može tražiti da promijeni, poništi ili ukine odluku domaćeg sudskog ili upravnog tijela, niti da svojom odlukom podnositelju žalbe dodijeli neko pravo koje mu je uskraćeno; od suda se može tražiti da ustanovi je li u konkretnom slučaju prekršeno neko pravo podnositelja žalbe i odlučiti na koji način će oštećeni dobiti zadovoljenje ili odgovarajuću naknadu zbog štete koja mu je na taj način načinjena.

4.2.3. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH

Temeljem Zakona o zabrani diskriminacije, ovo Ministarstvo prati primjenu Zakona o zabrani diskriminacije u BiH, vodi središnju bazu podataka o predmetima diskriminacije na temelju koje priprema godišnja i posebna izvješća o diskriminaciji, te predlaže zakonodavne i druge mjere za sprječavanje i suzbijanje pojave diskriminacije u BiH kojima se traži otklanjanje sustavnih oblika diskriminacije i zagovara primjena najviših standarda u područja ljudskih prava i usklađivanje zakona sa Zakonom o zabrani diskriminacije.

¹³⁷ Prema članku VI./3.b) Ustava BiH

Ministarstvo ima obvezu redovitoga podnošenja državnih izvješća međunarodnim tijelima, a taj proces izvještavanja i prezentacije izvješća BiH pred nadležnim povjerenstvima ostvaruje se u suradnji sa svim odgovornim razinama vlasti.

Važnu ulogu u ovom procesu imaju preporuke i zaključna zapažanja međunarodnih tijela koje država dobije nakon prezentacije. Preporuke i zaključci međunarodnih tijela su mehanizam putem kojeg se od država traži bolja primjena međunarodnih standarda, osobito u područja usklađivanja zakona i praksi na koje se odnose i na zaštitu od diskriminacije.

Građani Bosne i Hercegovine mogu podnositi predstavke UN-ovim povjerenstvima na temelju ratificiranih: Opcijskog protokola uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Opcijskog protokola uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom. UN-ova povjerenstva, na temelju podnesenih pojedinačnih ili skupnih predstavlki, također mogu izdavati vlastima Bosne i Hercegovine odgovarajuće preporuke u svezi s počinjenom diskriminacijom.

5. ZAKLJUČAK

Na temelju međunarodnog pravnog okvira za zaštitu od diskriminacije koji je preuzela BiH, te pravnog okvira u BiH u području obrazovanja, potrebno je osigurati mjerila koja osiguravaju dostupnost obrazovanja bez diskriminacije.

Kako bi osigurale pravo na obrazovanje bez diskriminacije, obrazovne vlasti imaju obvezu da poduzmu mjere koje imaju na raspolaganju, te pored fizičke i ekonomske, osiguraju i nediskriminativnu dimenziju, posebno prema najugroženijim društvenim skupinama; da osiguraju veći obuhvat djece predškolskim odgojem i obrazovanjem, besplatno i obavezno osnovno obrazovanje, te ujednačen pristup srednjem i visokom obrazovanju, gdje bi kroz sustav upisa učenika i studenata, svi imali jednake šanse za obrazovanje.

Sve obrazovne vlasti imaju obavezu da za sve upravljačke, rukovodne, savjetodavne i stručne organe i tijela preciziraju sastav i

zastupljenost na nediskriminativnim osnovama, te da provode u kontinuitetu aktivne mjere kojima se poboljšava stupanj sudjelovanja roditelja, učenika i studenata u radu i odlučivanju, te jačanje autonomije obrazovnih ustanova u zajednici.

Potrebno je unaprijediti postojeće NPP-e, te bolje uvrstiti mjerila nediskriminacije i poštivanja principa prilagodljivosti obrazovnih programa prema potrebama svih učenika i roditelja, a u skladu s njihovim opredjeljenjima, uz uvažavanje i poštivanje individualnih razlika.

Obrazovne vlasti u BiH trebale bi unaprijediti sadržaj postojećih propisa, koji se donose u obrazovnim ustanovama za zaštitu od neprihvatljive komunikacije, na način da jasno i detaljno definiraju načine i principe slobodnog izražavanja mišljenja i vjerskog uvjerenja, te ulogu članova obrazovne zajednice u razvijanju kulture dijaloga unutar obrazovnih ustanova.

Potrebno je razviti unaprijeđen sustav praćenja, vrednovanja i ocjenjivanja, prilagođen potrebama učenika u obrazovnim sustavima, bez diskriminacije i uspostaviti efikasan i održiv

mehanizam za suzbijanje svih oblika nasilja u obrazovnim ustanovama.

Bez uspostavljanja jasnih pravila ponašanja u društvu, bez blagovremenog prepoznavanja i djelovanja na sve oblike diskriminacije i diskriminatornog ponašanja u Bosni i Hercegovini, nije moguće osigurati pravo na obrazovanje.

Sva tijela i institucije vlasti na svim razinama, su odgovorni za stvaranje demokratskoga društva, bez ikakvoga oblika diskriminacije u područja obrazovanja, uz pružanje adekvatne pomoći svim sudionicima u odgojno-obrazovnom procesu - upravljačkim, rukovodećim, savjetodavnim i stručnim tijelima u odgojno-obrazovnim ustanovama, nastavnicima, roditeljima i skrbnicima, djeci, učenicima i studentima - da prepoznaju diskriminaciju i djeluju na vrijeme, što bi doprinijelo ostvarivanju potpunoga prava na obrazovanje.

Prepoznavanje i pravovremeno ukazivanje na postojanje diskriminacije u području obrazovanja, itekako će se odraziti na

kvalitetu svakog aspekta ljudskog života i rada, i spriječiti bilo kakvo odbacivanje, marginalizacija i dehumanizacija osobe ili skupine osoba, te otkloniti stanje i namjere kojima se ugrožava ili sprječava ostvarivanje prava na obrazovanje bez diskriminacije i preventivno djelovati na pojave svih oblika diskriminacije.

LITERATURA

1. Smjernica za prepoznavanje diskriminacije u obrazovanju u Bosni i Hercegovini, OESS BiH, 2018.
2. Opća deklaracija o ljudskim pravima, UN 1948.
3. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, UN 1966.
4. Konvencija o pravima djeteta, UN 1989.
5. Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju, UNESCO 1960.
6. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, VE 1950.
7. Memorandum o razumijevanju za uspostavljanje Konferencije ministara obrazovanja u BiH“, („Službeni glasnik BiH“, broj 19/08)
8. Zakon o Agenciji za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje („Službeni glasnik BiH“, broj 88/07)
9. Zakona o Agenciji za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje („Sl. glasnik BiH“, br. 88/07)
10. Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini („Sl. glasnik BiH“, br. 59/07 i 59/09)
11. Zakon o zabrani diskriminacije u BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 59/09, 66/16)
12. Zakon o republičkoj upravi Republike Srpske („Službeni glasnik

RS“ broj 118/08, 11/09, 74/10 i 86/10)

13. Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 17/08, 39/09 i 2/10)
 14. Shema 4A, UN-ov Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava, 1999.
 15. Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 19/02, 35/04, 32/06)
- Ustav BiH, Aneks IV. Dejtonskom mirovnom sporazuma za mir, 1995.