

Od evidencije do prevencije

Pretpostavke za sistemsko prikupljanje informacija
o diskriminaciji u Bosni i Hercegovini



DISKRIMINACIJA
DISKRIMINACIJA

Od evidencije do prevencije

Pretpostavke za sistemsko
prikupljanje informacija o diskriminaciji
u Bosni i Hercegovini

Emina Ćerimović
Dženana Hrlović



Sarajevo, maj 2013.

Naslov:

Od evidencije do prevencije: Pretpostavke za sistemsko prikupljanje informacija o diskriminaciji u Bosni i Hercegovini

Autorice:

Emina Ćerimović

Dženana Hrlović

Urednik:

Edin Hodžić

Recenzent:

Saša Madacki

Izdavač:

Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina: 2013.

© Analitika – Centar za društvena istraživanja, sva prava pridržana

Adresa izdavača:

Kaptol 5, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba

Lektura i redaktura:

Razija Šahinović

Korektura:

Zlatko Čustović

Dizajn korica:

Vanesa Prodanović i Tarik Hodžić

Dizajn unutrašnjosti publikacije:

Branka Ilić

DTP:

Jasmin Leventa

Fotografija naslovnice:

iStock Photo, File: #2553400

Autor: Mihails Jershovs

fotografija preuzeta pod standardnom iStockphoto licencom.

Zahvaljujemo Saši Madackom, direktoru Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, na recenziji izvještaja i korisnim smjernicama za njegovo unapređenje. Zahvalni smo i Mervanu Mirašćiji, koordinatorskom pravnog programa Fonda otvoreno društvo BiH, na izuzetno korisnim i detaljnim komentarima. Za poseban doprinos u finaliziranju izvještaja zahvalnost dugujemo i predstavnicima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, Adnanu Kadribašiću iz Agencije za ravnopravnost spolova BiH, Teni Šimonović Einwalter, koordinatorici za područje suzbijanja diskriminacije u Uredu pučkog pravobranitelja Republike Hrvatske, Tatjani Vlašić, savjetnici u Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske, te Mariji Zarić, savjetnici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti Srbije.

Ovom su izvještaju umnogome doprinijeli i iskustva i ekspertiza naših partnerskih organizacija okupljenih u okviru antidiskriminacijskog programa Fonda otvoreno društvo BiH: Mediacentar Sarajevo, ICVA, Prava za sve, Centar za ljudska prava Mostar, Helsinški parlament građana Banja Luka, Forum građana Tuzla, "Budi moj prijatelj" Sarajevo, te organizaciji "Vaša prava".

Na kraju, izražavamo zahvalnost Fondu otvoreno društvo BiH, koji nam je ukazao povjerenje i omogućio izradu serije analiza provođenja Zakona o zabrani diskriminacije BiH, koju završavamo ovim, četvrtim po redu, izvještajem.

Antidiskriminacijski program Fonda otvoreno društvo BiH

Izveštaj je sačinjen u okviru antidiskriminacijskog programa Fonda otvoreno društvo BiH, koji okuplja partnerske organizacije iz cijele Bosne i Hercegovine podijeljene u četiri tima posvećena ključnim aktivnostima u domenu borbe protiv diskriminacije: monitoring, dokumentiranje i izvještavanje, strateško parničenje, analiza politika, te zagovaranje.

Više informacija o antidiskriminacijskom programu Fonda otvoreno društvo BiH možete pronaći na web stranici www.diskriminacija.ba.



1.	UVOD	8
2.	ZAŠTO PRIKUPLJAMO PODATKE O DISKRIMINACIJI?	11
3.	KOJE PODATKE O DISKRIMINACIJI JE POTREBNO PRIKUPLJATI?	15
3.1.	Podaci o predmetima diskriminacije	15
3.1.1.	Odredbe ZZD-a i Pravilnika	15
3.1.2.	Nedostaci aktuelnog određenja podataka o diskriminaciji	17
3.2.	Značaj sveobuhvatnog pristupa prikupljanju podataka	18
4.	INSTITUCIONALNI OKVIR: SISTEM PRIKUPLJANJA PODATAKA O DISKRIMINACIJI	22
4.1.	Međunarodna iskustva	22
4.2.	Nadležnost za prikupljanje podataka o diskriminaciji u BiH	25
4.3.	Funkcioniranje sistema prikupljanja podataka u BiH: Raskorak između zakona i prakse	27
4.3.1.	Uočeni problemi Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH	27
4.3.2.	Ograničeni izvori informacija Ombudsmena BiH	28
5.	METODE PRIKUPLJANJA I IZVORI PODATAKA O DISKRIMINACIJI	30
5.1.	Zvanična evidencija podataka o predmetima diskriminacije u nadležnim institucijama	31
5.1.1.	Problemi sa evidencijom diskriminacije u sudovima	32
5.2.	Podaci tijela za statistiku i administrativne evidencije	35
5.3.	Sekundarni izvori	36
5.4.	Primarna istraživanja	38
6.	PRIKUPLJANJE PODATAKA I PRAVO NA PRIVATNOST	40
7.	PRISTUP PODACIMA O DISKRIMINACIJI	44
8.	ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	47
9.	PREPORUKE	49
	BIBLIOGRAFIJA	52
	Knjige, članci, izvještaji i vodiči	52
	Bosanskohercegovački propisi i jurisprudencija	54
	Propisi i jurisprudencija drugih zemalja	55
	Međunarodni instrumenti i dokumenti	55
	Ostalo	57
	DODATAK 1	58
	O AUTORICAMA	60

1.

Uvod

Usvajanje Zakona o zabrani diskriminacije (ZZD) u julu 2009. godine predstavlja ključni korak u nastojanju da se u Bosni i Hercegovini (BiH) osigura pravo svakog pojedinca na slobodu od diskriminacije. Imenovanjem Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH centralnom institucijom za zaštitu od diskriminacije i Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH centralnom institucijom odgovornom za nadzor sprovođenja ZZD-a definiran je i institucionalni okvir za zaštitu od diskriminacije.¹

Odredbama ZZD-a su predviđeni važni mehanizmi zaštite i aktivnosti, usmjereni na suzbijanje i ukidanje diskriminacije u BiH. Mehanizmi zaštite predviđeni ovim zakonom su antidiskriminacijski parnični postupci² te postupci po žalbi pred Institucijom ombudsmena BiH.³ U predmetima koji se tiču diskriminacije efektivnost mehanizama zaštite pred Institucijom ombudsmena je dodatno pojačana uvođenjem instituta prekršajne odgovornosti za nepostupanje po preporuci ove institucije u konkretnom predmetu.⁴ Osim toga, Zakonom je predviđena i važna obaveza nadležnih državnih tijela i organa da prikupljaju, konsolidiraju i analiziraju podatke o slučajevima diskriminacije.⁵

Aktivnosti prikupljanja i analize podataka o diskriminaciji prepoznaju se kao jedna od ključnih mjera države u domenu borbe protiv diskriminacije.⁶ Međutim, prikupljanje podataka u ovoj oblasti je složen posao za koji se još uvijek pokušavaju pronaći najbolji modaliteti. Naime, ne postoji općeprihvaćeni model za prikupljanje takvih podataka, pa ni metodologija koja se za te svrhe koristi nije istovjetna u

¹ "Zakon o zabrani diskriminacije BiH", *Službeni glasnik BiH* 59/09, članovi 7 i 9.

² *Ibid*, članovi 11 i 12.

³ *Ibid*, član 7, stav 2, tačka e.

⁴ *Ibid*, član 19, stav 4.

⁵ *Ibid*, član 7, stav 1, tačka e, član 8.

⁶ Patrick Simon, "Ethnic" statistics and data protection in the Council of Europe Countries: Study report (Strasbourg: European Commission against Racism and Intolerance, 2007); Vidjeti: European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs, *Comparative study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, the United Kingdom and the Netherlands* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004), str. 5.

svim zemljama. Također, postoje određene dileme o opravdanosti prikupljanja ovih podataka, poput etičkih pitanja (npr. tvrdnje da podaci o diskriminaciji sami po sebi učvršćuju predrasude i obrasce diskriminacije),⁷ finansijskih implikacija ili izazova zaštite privatnosti osoba o kojima se podaci prikupljaju. Ipak, višestruki značaj pouzdanih podataka o diskriminaciji, naročito u kontekstu definiranja antidiskriminacijskih mjera i politika, jasno ukazuje na to da je ovoj problematici potrebno posvetiti posebnu pažnju.

Trenutno se u BiH podaci o diskriminaciji prikupljaju fragmentirano, na *ad hoc* principu, a odredbe ZZD-a koje o tome govore implementiraju se sporo. Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije (Pravilnik) koji je trebao biti sačinjen u roku od 90 dana od dana stupanja Zakona na snagu donesen je gotovo četiri godine kasnije - početkom aprila 2013. godine.⁸ Pored toga, još uvijek nije uspostavljena centralna baza podataka o predmetima diskriminacije (centralna baza podataka), a spomenuti pravilnikom je predviđeno da će to biti učinjeno tek do kraja 2013. godine.⁹

Jasno je, naime, da za efikasnu borbu protiv diskriminacije nije dovoljno samo usvojiti odgovarajući pravni i institucionalni okvir, nego je potrebno poduzeti konkretne korake kako bi bila osigurana njegova provedba.¹⁰ S tim u vezi, a uzimajući u obzir aktuelni zakonski okvir u ovoj oblasti, ova studija nastoji odgovoriti na pitanje *koji su ključni problemi sa kojima se nadležne institucije suočavaju u prikupljanju podataka o diskriminaciji u BiH i šta je potrebno učiniti da se oni prevaziđu?* Cilj studije je da ponudi preporuke na temelju kojih bi se stvorili preduvjeti za bolje, sveobuhvatnije i konzistentnije prikupljanje podataka o diskriminaciji u BiH.

U potrazi za odgovorom na ključno istraživačko pitanje najprije je obavljen pregled recentne literature o ovoj problematici. Zatim su analizirani ZZD, Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u BiH te drugi domaći i strani propisi relevantni za ovu tematiku, uključujući i međunarodne dokumente koji se odnose na prikupljanje podataka o diskriminaciji. Treće, ispitan je sistem

⁷ Vidjeti detaljnije: Simon, "Ethnic" statistics and data protection in the Council of Europe Countries, str. 37.

⁸ "Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini", Službeni glasnik BiH 27/13.

⁹ *Ibid*, član 13.

¹⁰ European Commission, "Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions - Non-discrimination and equal opportunities for all - A framework strategy SEC(2005) 689" (Brussels: European Commission, 1. 6. 2005), str. 2; i Timo Makkonen, *European Handbook on Equality Data* (Luksemburg: European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2006), str. 11-12.

prikupljanja podataka o diskriminaciji u BiH, predviđen ZZD-om, odnosno način na koji Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Institucija ombudsmena BiH ali i drugi relevantni akteri interpretiraju značajne odredbe ZZD-a i vlastite obaveze koje iz njih proizlaze. Pored toga, analizirane su aktuelne i planirane aktivnosti relevantnih aktera u BiH kako bi se utvrdilo koliko je situacija u BiH u ovoj oblasti daleko od najbolje komparativne prakse. Usljed nepostojanja relevantnih informacija iz sekundarnih izvora u ovoj oblasti u bosanskohercegovačkom kontekstu, u tu svrhu je obavljeno ukupno 14 intervjua sa ključnim akterima, uključujući predstavnike institucija nadležnih za implementaciju ZZD-a. Na kraju, a s ciljem utvrđivanja dobrih praksi i mogućih rješenja za identificirane probleme, obavljena je i komparativna analiza iskustava zemalja regije, ali i Evropske unije (EU), u domenu prikupljanja informacija o diskriminaciji.

Opisana namjera studije umnogome određuje i njenu strukturu. Prvi dio studije elaborira *značaj* prikupljanja podataka u borbi protiv diskriminacije. Koje podatke o diskriminaciji je potrebno prikupljati, pitanje je koje tematizira drugi dio studije, fokusirajući se na komparativna iskustva i zakonski okvir za prikupljanje podataka o diskriminaciji u BiH. Naredno poglavlje nastoji odgovoriti na pitanje ko prikuplja podatke o diskriminaciji, nastojeći utvrditi neke od temeljnih uvjeta uspješnog funkcioniranja sistema za prikupljanje podataka o diskriminaciji. Peti dio studije ima za cilj da identifikira metode i izvore prikupljanja podataka o diskriminaciji u svjetlu međunarodnih standarda i komparativnih iskustava te ponuditi pregled izvora tih podataka u kontekstu BiH. S obzirom na kompleksna etička pitanja koja se nužno postavljaju prilikom prikupljanja ovakvih, u pravilu osjetljivih podataka, naredna sekcija ima za cilj da se osvrne na problematiku zaštite privatnosti pri prikupljanju podataka. Nakon toga slijedi sekcija koja tematizira pitanje pristupa, odnosno dostupnosti prikupljenih informacija. Konačno, pregled i analiza trenutnog stanja u ovoj oblasti u BiH, kao i iskustva drugih zemalja, poslužili su kao koristan okvir za formuliranje preporuka za unapređenje sistema prikupljanja podataka o diskriminaciji u BiH.

2.

Zašto prikupljamo podatke o diskriminaciji?

Prikupljanje podataka o diskriminaciji ima višestruki značaj. Postojanje validnih i pouzdanih podataka je preduvjet za identificiranje pojave i obima diskriminacije te utvrđivanje mjera i politika za unapređenje zaštite od ove negativne pojave u društvu.¹¹ Potreba prikupljanja podataka o diskriminaciji s ciljem kreiranja adekvatnih mjera zaštite na nivou EU-a je prepoznata kroz usvajanje direktiva u oblasti ravnopravnosti¹² i pokretanje Akcionog programa za borbu protiv diskriminacije.¹³

Postojanje podataka o diskriminaciji neophodno je i da bi u praksi bile ostvarene pojedine odredbe Ugovora o ljudskim pravima koje govore o zabrani diskriminacije. Naprimjer, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Konvencija UN-a o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije obavezuju države potpisnice da poduzmu odgovarajuće korake da bi bilo ostvareno pravo na jednakost i osigurano poštivanje načela nediskriminacije, što može uključivati i obavezu da se temeljito istraže navodi diskriminatornih ponašanja.¹⁴ Takva međunarodna obaveza istrage može zahtijevati

¹¹ Timo Makkonen i European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, *Measuring discrimination: Data Collection and EU Equality Law* (Luksemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007), str. 5 i 12; Vidjeti: Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 21.

¹² The Council of the European Union, Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, *Official Journal of European Union* L 18/2000; The Council of the European Union, Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, *Official Journal of European Union* L 303/2000; The Council of the European Union, Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of the equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services, *Official Journal of European Union* L 373/2004; The Council of the European Union, Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (Recast Directive), *Official Journal of European Union* L 204/2006.

¹³ The Council of the European Union, Council decision of 27/11-2000 of 27 November 2000 establishing a Community action programme to combat discrimination 2000/750/EC (2001 to 2006); Vidjeti: European Commission, *Comparative study on collection of data*, str. 5.

¹⁴ Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring discrimination*, str. 22.

i prikupljanje odgovarajućih podataka, s obzirom da kvantitativni i kvalitativni podaci mogu potvrditi ili opovrgnuti navode diskriminacije.¹⁵ Postojanje ovakvih podataka, također, omogućava nacionalnim specijaliziranim tijelima (poput ombudsmena ili komisija/tijela za antidiskriminaciju) te međunarodnim nadzornim tijelima (poput tijela UN-a ili ECRI-a) da efikasno obavljaju funkcije nadzora poštivanja ljudskih prava, uključujući i pravo na zaštitu od diskriminacije.¹⁶ Važno je istaći i to da UN-ova Konvencija o pravima osoba s invaliditetom, za razliku od drugih ugovora o ljudskim pravima, eksplicitno obavezuje države članice, među kojima je i BiH, na prikupljanje statističkih podataka o osobama s invaliditetom, uključujući i podatke o diskriminaciji tih osoba.¹⁷

Tijela koja prate provedbu međunarodnih ugovora o ljudskim pravima u BiH u više navrata su skrenula pažnju na potrebu prikupljanja i obrade podataka koji ukazuju na diskriminaciju. Tako npr. preporuke Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena, koji nadgleda provođenje Konvencije UN-a o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, naglašavaju da BiH u svom službenom izvještaju Komitetu treba “dati prioritet prikupljanju podataka i obuhvatiti statističke podatke razvrstane na osnovu spola, s ciljem prikazivanja potpune slike o praktičnoj mogućnosti žena da uživaju svoja ljudska prava”,¹⁸ u što se, svakako, ubraja i pravo na zaštitu od diskriminacije. Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) u svom posljednjem izvještaju o BiH izražava zabrinutost zbog izostanka nastojanja države da osigura sistematično prikupljanje informacija o rasno motiviranom nasilju u BiH.¹⁹

¹⁵ *Ibid*, str. 22.

¹⁶ *Ibid*, str. 5 i 12; Vidjeti: Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 23. Naprimjer, Komitet UN-a za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije u Općem komentaru o Romima traži od država članica Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije da “u svojim periodičnim izvještajima uključe, u odgovarajućem obliku, podatke o romskim zajednicama u okviru njihove nadležnosti, uključujući i statističke podatke o sudjelovanju Roma u političkom životu te o njihovom ekonomskom, socijalnom i kulturnom stanju, uključujući i podatke, s obzirom na rodnu perspektivu”. United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General recommendation XXVII on discrimination against Roma, HRI/GEN/1/Rev.7 (12. 5. 2004); Vidjeti: United Nations Human Rights Committee, “Consolidated guidelines for state reports under the International Covenant on Civil and Political Rights”, CCPR/C/66/GUI/Rev.2 (26. 2. 2001), para. C.6 te United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation IV concerning reporting by States parties (article 1 of the Convention), HRI/GEN/1/Rev.7 (12. 5. 2004).

¹⁷ UN, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, član 31; Vidjeti: Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring discrimination*, str. 21.

¹⁸ UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Bosnia and Herzegovina, CEDAW/C/BIH/CO/3 (UN CEDAW, 2. 6. 2006), tačka 18.

¹⁹ Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI), *Izvještaj ECRI-a o Bosni i Hercegovini (četvrti ciklus monitoringa)* CRI(2011)2, usvojen 7. 12. 2010, objavljen 8. 2. 2011. godine, bosanska verzija, para. 55; Vidjeti: UN Committee on the Rights of the Child, Concluding observations: Bosnia and Herzegovina, CRC/C/OPSC/BIH/CO/1 (UN Committee on the Rights of the Child, 1. 10. 2010), tačka 7.

Podaci o pojavama i predmetima diskriminacije značajni su i u kontekstu sudske procjene o postojanju diskriminacije u konkretnom predmetu.²⁰ Naime, statistički podaci mogu imati odlučujuću ulogu u dokazivanju kako direktne tako i indirektne diskriminacije.²¹ U predmetu koji je u vezi sa direktnom diskriminacijom statistika može otkriti postojanje diskriminatornog obrasca u postupanju i time može predstavljati posredni dokaz diskriminacije u kontekstu pojedinih tužbi.²² U slučaju indirektne diskriminacije tužitelj može koristiti statistiku kako bi dokazao da se primjenom univerzalnih odredbi ili kriterija na određene skupine one dovode u nepovoljniji položaj.²³ Također, i tužitelj i tuženi mogu koristiti statističke podatke za dokazivanje, ali i opovrgavanje *prima facie* diskriminacije te kao sredstvo za osporavanje dokaza suprotne strane.²⁴ To je prepoznato i u članu 15 stavu 1 ZZD-a, prema kojima statistički podaci ili baze podataka mogu biti dokazno sredstvo za utvrđivanje diskriminacije, ali mogu biti značajni i navodnom prekršiocu na kojeg i pada teret dokazivanja “da nije prekršio princip jednakog postupanja ili zabrane diskriminacije u predmetu rasprave”.²⁵

Nadalje, kvantitativni i kvalitativni podaci o pojavama diskriminacije mogu poslužiti kao uvjerljiv činjenični osnov za pokretanje šire rasprave o diskriminaciji za potrebe zagovaranja i edukacije o tom problemu,²⁶ a naročito su učinkoviti u kontekstu podizanja svijesti o diskriminaciji.²⁷ Postojanje podataka o jednakosti, odnosno nejednakosti u društvu nezamjenjiv je izvor informacija prilikom provođenja istraživanja o diskriminaciji koja doprinose boljem razumijevanju ove pojave u društvu.²⁸ Diskriminacija je složena i nerijetko skrivena društvena pojava koja tek pomoću istraživačkih napora postaje vidljiva. Stoga je pouzdano i sveobuhvatno

²⁰ Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring discrimination*, str. 5; Vidjeti: Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 21-22.

²¹ Adrijana Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u BiH: Analiza zakonskih rješenja i prakse u svjetlu prvih predmeta u ovoj oblasti* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2013), str. 44; Vidjeti: Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring discrimination*, str. 5; Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 21-22.

²² Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring discrimination*, str. 40.

²³ *Ibid*, str. 40.

²⁴ *Ibid*, str. 5; Vidjeti: Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 21-22.

²⁵ “Zakon o zabrani diskriminacije BiH”, član 15.

²⁶ Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring discrimination*, str. 5 i 12; Vidjeti: Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 23.

²⁷ Niklas Reuter, Timo Makkonen i Olli Oosi, *Study on Data Collection to Measure the Extent and Impact of discrimination in Europe: Final report 7.12.2004*. (Finska: Net Effect Oy, 2004), str. 14; Vidjeti: Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 23.

²⁸ Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring discrimination*, str. 12; Vidjeti: Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 23.

istraživanje zasnovano na konkretnim podacima iz prakse bitan preduvjet za razvoj i učinkovitu provedbu antidiskriminacijskih mjera i politika.²⁹

Na kraju, ali ne i najmanje važno, uz navedene praktične funkcije, prikupljanje podataka o diskriminaciji ima i simbolički značaj. Ovakve aktivnosti šalju poruku javnosti o neodobravanju diskriminacije, o ozbiljnosti problema njenog pojavljivanja te o spremnosti da se poduzmu neophodni koraci za njeno suzbijanje.³⁰

²⁹ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 23.

³⁰ *Ibid.*

3.

Koje podatke o diskriminaciji je potrebno prikupljati?

Definiranje i razumijevanje samog koncepta podataka koji su značajni u domenu diskriminacije, naročito u kontekstu zakonskog okvira u BiH, neophodan je preduvjet za dublju analizu problema i izazova u implementaciji odredbi ZZD-a u ovom području. No, već tu se susrećemo sa prvim problemom. Naime, terminološki gledano, ZZD ne nudi jasnu definiciju podataka o diskriminaciji koje bi trebalo prikupljati. U dijelu koji se odnosi na evidenciju diskriminacije spominju se aktivnosti prikupljanja podataka koji obuhvataju “podatke o pojavama i obimu diskriminacije”³¹ te “podatke o slučajevima diskriminacije”.³² Pored toga, ZZD-om je predviđeno da se u centralnu bazu podataka prikupljaju samo podaci o *počinjenim* djelima diskriminacije,³³ istovremeno propisujući da će nadležne institucije voditi evidenciju za sve *prijavljene* slučajeve diskriminacije.³⁴ Terminološka konfuzija sadržana u Zakonu prenesena je i na kasniju diskusiju i aktivnosti usmjerene na definiranje okvira za prikupljanje podataka o diskriminaciji u BiH. Kako su spomenuti koncepti u vezi sa podacima o diskriminaciji nejasni i neprecizni, u narednom dijelu studije nastojat ćemo ocrtati njihove međusobne razlike i implikacije.

3.1. Podaci o predmetima diskriminacije

3.1.1. Odredbe ZZD-a i Pravilnika

Usko tumačenje odredbe Zakona koja predviđa da će centralna baza podataka sadržavati podatke o *počinjenim* djelima diskriminacije ukazuje na to da bi u centralnoj bazi trebali biti prikupljeni samo podaci o djelima diskriminacije koja

³¹ “Zakon o zabrani diskriminacije”, član 8, stav 2.

³² *Ibid*, član 7, stav 2, tačka e; član 8, stav 1, stav 4.

³³ *Ibid*, član 8, stav 5.

³⁴ *Ibid*, član 8, stav 1.

su utvrdile komisije zakonodavnih organa,³⁵ izvršni, upravni ili sudski organi. Podaci o prijavama, odnosno navodima diskriminacije u tom slučaju ne bi bili evidentirani. Međutim, aktuelnim pravilnikom je predviđeno da će redovno biti evidentirani i podaci o svim *prijavljenim* slučajevima diskriminacije. Iz navedenog slijedi da će u centralnoj bazi biti prikupljeni i podaci o tek pokrenutim postupcima te o postupcima čiji ishod nužno ne mora biti “utvrđena diskriminacija”.³⁶ U skladu s tim, baza će sadržavati podatke o svim predmetima diskriminacije, neovisno o fazi postupka u kojem se nalaze.³⁷

Informacije o diskriminaciji koje će prema Pravilniku³⁸ biti prikupljane iz samih predmeta su sljedeće:

- Opći podaci o podnosiocu žalbe/tužbe - ime i prezime, ime oca, spol, vrsta tužbe (pojedinačna ili kolektivna) ili žalbe u vezi sa diskriminacijom, datum rođenja, općina prebivališta i nacionalnost;
- Podaci o tuženom – da li je riječ o javnom organu, fizičkom ili pravnom licu u privatnom sektoru, fizičkom ili pravnom licu u javnom sektoru, kao i ime ili naziv i sjedište tuženog;
- Podaci o počinitelju diskriminacije - da li je riječ o javnom organu, fizičkom ili pravnom licu u privatnom sektoru, fizičkom ili pravnom licu u javnom sektoru, kao i ime ili naziv i sjedište počinitelja;
- Podaci o postupcima za zaštitu od diskriminacije - datum pokretanja i okončanja postupka, tužba ili žalba (odbijena, odbačena ili potvrđena), vrsta postupka (upravni, parnični, vanparnični spor i ostali postupci) i vrsta donesene odluke;
- Podaci o oblicima diskriminacije - prema načinu izvršenja i obliku diskriminacije (direktna ili indirektna diskriminacija, uznemiravanje, spolno uznemiravanje, mobing, segregacija, izdavanje naloga drugima za vršenje diskriminacije, pomaganje drugima prilikom diskriminiranja i podsticanje na diskriminaciju);³⁹
- Podaci o osnovu diskriminacije - spol, rasa, dob, boja kože, jezik, vjera, etnička pripadnost, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, političko ili drugo uvjerenje, imovno stanje, članstvo u sindikatu ili drugom udruženju, obrazovanje, spolno izražavanje ili orijentacija i druge okolnosti

³⁵ Npr. Zajednička komisija za ljudska prava, prava djeteta, mlade, imigraciju, izbjeglice, azil i etiku Parlamentarne skupštine BiH, kao i nadležna tijela (komisije i odbori) za zaštitu ljudskih prava pri Parlamentu Federacije BiH i Narodnoj skupštini Republike Srpske.

³⁶ “Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini”, član 3, stav 2.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, član 7, stav 2.

³⁹ U skladu sa članovima 3 i 4 Zakona o zabrani diskriminacije BiH.

koje imaju za svrhu ili posljedicu da bilo kojoj osobi bude onemogućeno ili ugroženo priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi;⁴⁰

- Podaci o postupanju u oblastima primjene - pobrojane su u 15 tačaka (naprimjer, oblast obrazovanja, nauke i sporta ili oblast zdravstvene zaštite);⁴¹
- Podaci o instituciji koja dostavlja podatke - naziv institucije ili tijela koje dostavlja podatke i navodi o oblasti primjene kao i važećim zakonima, podzakonskim aktima i međunarodno prihvaćenim standardima koji su prekršeni.

3.1.2. Nedostaci aktuelnog određenja podataka o diskriminaciji

Navedeni okvir za prikupljanje informacija o diskriminaciji problematičan je u nekoliko segmenata. Prije svega, imajući u vidu sam koncept određenja diskriminacije, nejasno je zbog čega Pravilnikom nije predviđeno prikupljanje šireg spektra podataka o podnosiocu prijave, ali i počinitelju, odnosno tuženom. Za podnosioca prijave (tj. žrtvu diskriminatornog djela) trebalo bi evidentirati i socioekonomski status, vjersku pripadnost, eventualnu invalidnost, ali i svaku drugu okolnost koja je mogla rezultirati nejednakim, odnosno diskriminirajućim postupanjem. Također, bilo bi značajno evidentirati u koliko navrata je do sada podnositelj prijavljivao diskriminaciju.⁴² Nadalje, na isti način bi bilo korisno proširiti broj relevantnih informacija o tuženom, odnosno počinitelju, posebno u slučaju kada je u pitanju fizičko lice. U tom smislu, važno je predvidjeti prikupljanje informacija o dobi, spolu, etničkom porijeklu ili nacionalnosti, socioekonomskom statusu, članstvu u ekstremističkim pokretima i organizacijama te, posebno, da li je počinitelj povratnik u kršenju odredaba ZZD-a.⁴³ Ovi dodatni podaci bi osigurali veću uporedivost podataka, utvrđivanje trendova, pomogli pri identificiranju posebno ugroženih skupina te, općenito, stvorili snažniju i konkretniju podlogu za analizu stvarnog stanja u ovoj oblasti u BiH. Takvi dodatni podaci mogli bi poslužiti i kao materijal u istraživanjima višestruke diskriminacije koja je po pravilu kompleksna i teško uočljiva pojava.⁴⁴

⁴⁰ Osnovi diskriminacije predviđeni Pravilnikom su u skladu sa ZZD-om. Vidjeti: "Zakon o zabrani diskriminacije", član 2.

⁴¹ *Ibid*, član 6.

⁴² Reuter i saradnici ukazuju na potrebu prikupljanja ovih podataka o žrtvama i potencijalnim žrtvama diskriminacije. Vidjeti: Reuter, Makkonen i Oosi, *Study on Data Collection*, str. 14.

⁴³ Uporediti sa identificiranim podacima za koje eksperti smatraju da bi trebali biti prikupljeni u zemljama EU-a. Vidjeti: *Ibid*.

⁴⁴ European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Tackling Multiple Discrimination: Practices, policies and laws* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007), str. 49.

Pored definiranja relevantnih informacija Pravilnik predviđa i obavezu da se Ministarstvu dostavljaju zbirni statistički podaci o pokrenutim i okončanim postupcima u cilju zaštite od zaštite od diskriminacije.⁴⁵ Prikupljanje ovih podataka namijenjeno je za izradu izvještaja i prijedloga mjera za sprečavanje i suzbijanje pojava diskriminacije u skladu sa obavezama Ministarstva.⁴⁶ Pravilnikom je predviđeno i to da će Ministarstvo, prema potrebi i “u cilju istraživanja i sačinjavanja analiza”, prikupljati podatke o sudskim i upravnim postupcima čiji meritum nije vezan za utvrđivanje diskriminacije, ali i podatke koji ukazuju da je neka osoba ili grupa dovedena u nepovoljniji položaj.⁴⁷ Takva formulacija ukazuje na problematično i odveć usko razumijevanje *predmeta* diskriminacije u kontekstu Pravilnika prema kojem se redovno prikupljaju samo podaci o predmetima u kojima se o diskriminaciji odlučuje kao o glavnoj stvari. Prema ovako fomuliranoj odredbi, predmeti u kojima se o diskriminaciji odlučuje kako je već prethodno navedeno će biti obuhvaćeni aktivnostima Ministarstva po *ad hoc* principu i samo “po potrebi”, čime se potencijalno zanemaruje značajan broj relevantnih predmeta u BiH i dovodi u pitanje reprezentativnost podataka koji bi na taj način bili prikupljeni.

3.2. Značaj sveobuhvatnog pristupa prikupljanju podataka

Podaci prikupljeni iz samih predmeta u ovoj oblasti nisu sami po sebi snažan i pouzdan pokazatelj stepena i trendova diskriminiranja, jer slučajevi diskriminacije često ostaju neprijavljeni.⁴⁸ Naprimjer, procjenjuje se da se u Švedskoj samo 4% slučajeva diskriminatornog postupanja na godišnjem nivou prijavljuje Ombudsmenu za borbu protiv diskriminacije.⁴⁹ I u Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske, također, smatraju da je broj pritužbi znatno manji od stvarnog broja slučajeva diskriminacije.⁵⁰ Na sličan način se procjenjuje

⁴⁵ “Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u BiH”, član 4.

⁴⁶ *Ibid*, član 4, stav 4.

⁴⁷ *Ibid*, član 5, stav 1.

⁴⁸ Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring discrimination*, str. 45.

⁴⁹ John Wrench, *The Measurement of Employment Discrimination by Research: Problems of Comparability* (rad predstavljen na 33. seminaru koji je organizovao The European Advisory Committee on Statistical Information in the Economic and Social Spheres pod nazivom *Ethnic and Racial Discrimination on the Labour Market: Measurement, statistics and indicators*, Valletta, Malta, 7-8. 6. 2007), str. 7-8.

⁵⁰ Intervju sa Tatjanom Vlašić, savjetnicom u Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske, 7. 12. 2012.

da je i u našoj zemlji broj slučajeva diskriminacije daleko veći od broja prijava Ombudsmenu i antidiskriminacijskih tužbi pred sudovima.⁵¹

Imajući to u vidu, preporuke eksperata ali i međunarodna iskustva u ovoj oblasti ukazuju na potrebu za sveobuhvatnijim i ambicioznijim pristupom u prikupljanju podataka o diskriminaciji.⁵² U tom smislu, prepoznat je značaj prikupljanja i korištenja šireg spektra podataka, posebno onih prikupljenih kroz ankete sa ranjivim grupama, ali i značaj drugih kvalitativnih istraživanja u domenu zapošljavanja, obrazovanja ili stanovanja, podataka o zakonskim inicijativama, rasističkom nasilju i kriminalu, stereotipima, socijalnoj distanci, percepciji diskriminacije, itd.⁵³ Naprimjer, Agencija EU-a za temeljna prava⁵⁴ u okviru istraživanja o pojavama rasizma, ksenofobije i diskriminacije, te osnovnim pravima diljem EU-a,⁵⁵ na osnovu anketa, studija slučaja ili kvalitativnih istraživanja prikuplja i dodatne podatke o diskriminaciji.⁵⁶ Ovi podaci, zajedno sa podacima o predmetima diskriminacije, koriste se za pripremu godišnjih izvještaja o zbivanjima i kretanjima u kontekstu diskriminacije u svim državama članicama i na svakom području u kojem se diskriminacija javlja.⁵⁷

Na komparativnom planu, institucije za ljudska prava koje prikupljaju podatke o diskriminaciji gotovo u pravilu to čine kombiniranjem različitih metodologija

⁵¹ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, pomoćnikom Ombudsmena BiH/šefom Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije u Instituciji ombudsmena za ljudska prava BiH, 6. 12. 2012.

⁵² Reuter, Makkonen i Oosi, *Study on Data Collection*, str. 30.

⁵³ *Ibid*; Vidjeti kao primjer: Fond otvoreno društvo BiH, *Izvještaj o rezultatima ispitivanja javnoj mnijenja o percepciji i iskustvu diskriminacije* (Fond otvoreno društvo BiH, 2012).

⁵⁴ Agencija Evropske Unije za temeljna prava (European Union Agency for Fundamental Rights) je osnovana kao nezavisno stručno tijelo i nasljednica je Evropskog centra za monitoring rasizma i ksenofobije (EUMC). Vidjeti: Wrench, *The Measurement of Employment Discrimination*, str. 1. U određenom smislu, Agencija je u EU-u ono što su nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava u državama članicama: to je institucija EU-a za zaštitu ljudskih prava. Vidjeti: European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental rights: challenges and achievements in 2011: Annual report 2011* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012), str. 30.

⁵⁵ Vidjeti web stranicu European Union Agency for Fundamental Rights, "What we do", <http://fra.europa.eu/en/about-fra/what-we-do> (stranica posjećena 26. 2. 2013).

⁵⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, "Research and Data Collection", <http://fra.europa.eu/en/about-fra/how-we-do-it/research-and-data-collection> (stranica posjećena 26. 2. 2013). Naprimjer, na uzorku koji je obuhvatio 23.500 ljudi iz izabраниh useljeničkih i etničkih manjina u 27 država članica EU-a Agencija je 2008. godine sproveda anketu o manjinama i diskriminaciji kao "odgovor na rasprostranjen nedostatak postojanja podataka o iskustvima imigranata i etničkih manjina u EU-u". Rezultati ovog istraživanja omogućili su Agenciji da utvrdi korisne i relevantne pokazatelje diskriminacije. Vidjeti: European Union Agency for Fundamental Rights, *EU-MIDIS technical report: Methodology, Sampling and Fieldwork, European Union Minorities and Discrimination Survey* (European Union Agency for Fundamental Rights, 2009).

⁵⁷ Vidjeti web stranicu European Union Agency for Fundamental Rights.

i pristupa. Naprimjer, Irska komisija za ljudska prava⁵⁸ prikuplja podatke o predmetima diskriminacije na osnovu provođenja istrage (po žalbama ili *ex officio*) te na osnovu podataka prikupljenih iz vanjskih izvora, poput informacija iz NVO sektora.⁵⁹ Slična su i iskustva zemalja regije. U Hrvatskoj Pučki pravobranitelj vodi evidenciju o zaprimljenim pritužbama u vezi sa diskriminacijom. Međutim, za potrebe godišnjeg izvještavanja Hrvatskog sabora o pojavama i prisutnosti diskriminacije, ova institucija prikuplja i podatke na osnovu vlastitih istraživanja,⁶⁰ podatke pravosudnih institucija, podatke dobivene kroz praćenje rada medija, podatke iz izvještaja različitih međunarodnih organizacija i institucija te podatke civilnog društva, vjerskih zajednica, socijalnih partnera i Savjeta za nacionalne manjine.⁶¹ Prema posljednjem izvještaju Ombudsmena, u Crnoj Gori se prikupljaju podaci iz pritužbi o diskriminaciji koje je ova institucija zaprimila kao tužbe podnesene pravosudnim tijelima⁶² te podaci iz anketnog istraživanja o diskriminaciji među pripadnicima “referentnih društvenih grupa”.⁶³ Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti Srbije, također, prikuplja različite podatke, počev od pritužbi koje je ova institucija primila, preko podataka iz medijskog izvještavanja,⁶⁴ podataka

⁵⁸ Vidjeti web stranicu Irish Human Rights Commission, <http://www.ihrc.ie/> (stranica posjećena 29. 3. 2013).

⁵⁹ European Union Agency for Fundamental Rights, *National Human Rights Institutions in the EU Member States: Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010), str. 34.

⁶⁰ Među podacima koji su prikupljeni ovim putem su podaci o socijalnoj distanci, podaci o stereotipima i predrasudama građana Hrvatske, kao i podaci o percepciji diskriminacije. Intervju sa Tenom Šimonović Einwalter, koordinatoricom za područje suzbijanja diskriminacije u Uredu pučkog pravobranitelja Hrvatske, 3. 12. 2012.

⁶¹ Ured pučkog pravobranitelja Hrvatske poslao je oko 60 individualnih poziva za dostavu podataka i na svojoj stranici je objavio i “otvoreni poziv na suradnju na izradi Izvješća kroz dostavu podataka o zapažanjima i iskustvima koja se odnose na pojave diskriminacije u područjima i po osnovama koje pojedini subjekt kroz svoj rad pokriva”. Za detaljnu listu organizacija koje su dostavile odgovor vidjeti: Ured pučkog pravobranitelja, *Izvješće o pojavama diskriminacije za 2011* (Zagreb: Ured pučkog pravobranitelja, 2012), str. 76.

⁶² U izvještaju je samo kratko naveden broj predmeta u pojedinim institucijama te njihov trenutni status. Za više informacija vidjeti: Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsmen), *Izvještaj o zaštiti od diskriminacije u prvom polugodištu 2011. godine* (Podgorica: Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, oktobar 2011. godine), str. 14.

⁶³ “Referentne društvene grupe tretirane istraživanjem bile su žene, pripadnici različite seksualne orijentacije, pripadnici etničkih manjina, starije osobe, Romi i osobe sa invaliditetom.” *Ibid.*

⁶⁴ Uključuje i informacije o stavovima i izjavama “kojima se izaziva i podstiče rasna mržnja i netrpeljivost prema pripadnicima romske nacionalnosti”, što “predstavlja težak oblik rasne diskriminacije”. Vidjeti: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije, *Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2011. godinu* (Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije, 2012. godine), str. 30-31.

dobivenih sopstvenim istraživanjima,⁶⁵ do podataka iz drugih izvora, poput Strategije za poboljšanje položaja žena ili evidencija nacionalne službe za zapošljavanje.⁶⁶ Pored toga, Povjerenik za te svrhe koristi i informacije o nepoštivanju zakonskih odredbi i propisa, poput npr. nepoštivanja propisa o ravnopravnosti spolova u izboru članova međunarodnih delegacija.⁶⁷ I zaista, uzimajući u obzir da postoje veoma različiti oblici diskriminacije, kao i činjenicu da se diskriminacija može događati u različitim segmentima života,⁶⁸ fleksibilniji i sveobuhvatniji pristup prikupljanju podataka je neminovan u mjerenju i praćenju kompleksnog društvenog fenomena kakav je diskriminacija.

ZZD-om je definirana obaveza izvještavanja na osnovu prikupljenih podataka *o pojavama i obimu diskriminacije*,⁶⁹ što bi trebalo podrazumijevati daleko širu interpretaciju podataka o diskriminaciji od onih prikupljenih samo na osnovu predmeta diskriminacije. Ipak, kao što će biti elaborirano u nastavku studije, aktuelne mjere i aktivnosti koje se poduzimaju s ciljem uspostavljanja sistema u ovoj oblasti u BiH nisu sasvim u skladu sa tom širokom interpretacijom samog pojma podataka o diskriminaciji.

⁶⁵ Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije proveo je i istraživanje o odnosu građana Srbije prema diskriminaciji u kojem su prikupljeni podaci o poznavanju pojmova diskriminacije među građanima, njihovim procjenama prisutnosti diskriminacije danas u odnosu na 2009. godinu, procjenama njihove izloženosti diskriminaciji, najviše diskriminiranim grupama, etničkoj i socijalnoj distanci, ali i odgovornosti i ulogama pojedinih institucija u zaštiti od diskriminacije. Istraživanje je provedeno na uzorku od 1.196 građana Srbije. U vrijeme pripreme ovog izvještaja istraživanje još uvijek nije bilo objavljeno, ali je pripremljena radna verzija, odnosno pregled rezultata. Email komunikacije sa Antigonom Andonov, šeficom Kabineta povjerenice za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije, 17. 12. 2012. godine; Vidjeti i prezentaciju "Istraživanje javnog mnjenja: Odnos građana prema diskriminaciji u Srbiji" koju je pripremio Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije, UNDP-a i CeSID-a, dostupna u arhivi Analitike.

⁶⁶ Poverenik za zaštitu ravnopravnosti RS, *Redovan godišnji izveštaj za 2011. godinu*, str. 30.

⁶⁷ Za više informacija vidjeti: *Ibid.*

⁶⁸ Reuter, Makkonen i Oosi, *Study on Data Collection*, str. 4.

⁶⁹ "Zakon o zabrani diskriminacije", član 8, stav 2.

4.

Institucionalni okvir: Sistem prikupljanja podataka o diskriminaciji

U narednim dijelovima studije ponuđen je kratak pregled nadležnosti i koordinacije aktivnosti prikupljanja podataka o diskriminaciji u EU-u i zemljama regiona. Pored toga, dat je pregled predviđenog sistema u BiH i analizirano je u kojoj mjeri su usvojena rješenja u BiH u skladu sa dobrim praksama drugih zemalja i realnim potrebama kada je riječ o prikupljanju podataka o primjerima diskriminacije. Pritom ćemo se posebno pozabaviti pitanjem funkcionalnosti predviđenog sistema prikupljanja podataka u BiH.

4.1. Međunarodna iskustva

Na međunarodnom planu podatke o diskriminaciji prikupljaju različite institucije. U evropskim državama taj posao obavljaju nacionalne institucije za statistiku, institucije pravosudnog sistema, policijski organi, kaznenopopravni zavodi, ombudsmeni ili druga specijalizirana tijela (npr. odbori ili komisije za antidiskriminaciju), nevladine organizacije specijalizirane za pitanja diskriminacije, kao i druge nevladine organizacije koje mogu voditi evidenciju podataka relevantnih za ovo područje.⁷⁰ Naprimjer, nacionalni ured za statistiku⁷¹ u Belgiji ima primarnu odgovornost za prikupljanje statističkih podataka, pa i podataka o diskriminaciji.⁷² Pored toga, podatke u ovoj oblasti u Belgiji prikupljaju i univerziteti,⁷³ ali i privatne kompanije koje pružaju konsultantske usluge.⁷⁴ Slično je i u Njemačkoj,

⁷⁰ Reuter, Makkonen i Oosi, *Study on Data Collection*, str. 20-22.

⁷¹ Direction générale de statistique et information économique.

⁷² Reuter, Makkonen i Oosi, *Study on Data Collection*, str. 89.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Poput npr. Milieu, kompanije koja vrši istraživanja i prikuplja podatke o temeljnim pravima na osnovu konsultatnskih ugovora za pojedine države članice EU-a, ali i pruža pomoć prilikom prikupljanja podataka o diskriminaciji i za EU. Za više informacija vidjeti web stranicu Milieu, <http://www.milieu.be/index.php?page=justice-and-fundamental-rights> (stranica posjećena 10. 3. 2013).

gdje je federalni ured za statistiku nadležan za aktivnosti prikupljanja statistike o diskriminaciji,⁷⁵ premda su i druge institucije uključene u ovaj proces, poput Federalne agencije za jednako postupanje.⁷⁶ Podatke o diskriminaciji u Švedskoj prikuplja Ombudsmen za diskriminaciju te različiti istraživački instituti.⁷⁷ U Hrvatskoj ove aktivnosti obavljaju Pučki pravobranitelj,⁷⁸ posebna pravobraniteljstva, nadležno ministarstvo pravosuđa te Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske.⁷⁹

Kako bi se iskoristio potencijal informacija koje nude podaci o diskriminaciji, prikupljeni od najrazličitijih institucija, neophodno je uspostaviti mehanizam koordinacije i saradnje. U tom smislu, česta je praksa da se uspostavljaju ili imenuju tijela nadležna za koordinaciju prikupljanja podataka o diskriminaciji, kako na nivou EU-a tako i na nivou pojedinih država. Naprimjer, Agencija EU-a za temeljna prava prikuplja i analizira podatke iz svih država članica EU-a. Zadatak Agencije je i da obavještava institucije Evropske unije i države članice o tome u kojoj mjeri pojedinci u svakodnevnom životu, uistinu, uživaju ljudska prava, uključujući pravo na zaštitu od diskriminacije.⁸⁰ Da bi se na kvalitetan način realizovale aktivnosti ove agencije, koje se protežu od analize nacionalnog i zakonodavstva EU-a do analize socioloških podataka i informacija prikupljenih kroz primarna istraživanja (npr. ankete),⁸¹ neophodna je efikasna koordinacija. U tu svrhu je kreirana mreža

⁷⁵ Johannes Klostermann, *Eliminating racist discrimination in Germany: Parallel report addressed to the Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination of the United Nations* (Forum Menschenrechte, 2008), str. 6.

⁷⁶ Za više informacija vidjeti web stranicu Antidiskriminierungsstelle des Bundes, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/EN/AboutUs/aboutUs_node.html (stranica posjećena 10. 3. 2013).

⁷⁷ Vidjeti: npr. u Švedskoj: Skaraborg Institute For Research and Development, <http://www.skaraborg-institute.se/> (stranica posjećena 10. 3. 2013) i Centre Against Racism, http://www.centrummotrasism.nu/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=4&lang=en (stranica posjećena 10. 3. 2013).

⁷⁸ Za više detalja pogledati: Ured pučkog pravobranitelja, *Izvešće o pojavama diskriminacije za 2011*, str. 10-24.

⁷⁹ "Zakon o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske", *Narodne novine RH* 85/08 i 112/12, član 14. Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske nema pristup podacima koje vodi Pučki pravobranitelj. S druge strane, Pučki pravobranitelj kao nezavisna institucija "vrši monitoring nad radom, između ostalog, i vladinih tijela", čime se štiti nezavisnost Institucije pučkog pravobranitelja. Intervju sa Tatjanom Vlašić, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske, 7. 12. 2013.

⁸⁰ European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental rights*, str. 20; Vidjeti: web stranicu European Union Agency for Fundamental Rights.

⁸¹ *Ibid.*

FRANET⁸² koja se sastoji od nacionalnih centara za saradnju u svakoj državi članici EU-a.⁸³ Na sličan način, da bi se osigurao što veći stepen tačnosti, objektivnosti, uporedivosti i konzistentnosti podataka, u pojedinim zemljama članicama EU-a nacionalni centri za saradnju imaju ulogu nacionalnih koordinatora za prikupljanje podataka o diskriminaciji.

Osim Agencije EU-a za temeljna prava, niz drugih institucija Evropske unije također je uključeno u prikupljanje podataka u ovoj oblasti, obično u bliskoj saradnji s Agencijom.⁸⁴ Među njima su najznačajniji generalni direktorati Evropske komisije⁸⁵ i Eurostat koji prikuplja statističke podatke za potrebe kreiranja politika EU-a. Eurostat u saradnji sa državama članicama od 2001. godine prikuplja statističke podatke o ravnopravnosti i diskriminaciji na nivou EU-a.⁸⁶ No, kako Eurostat ne prikuplja podatke samostalno nego uređuje i poredi podatke koje dobije od statističkih ureda država članica,⁸⁷ i u ovom slučaju efikasno generiranje i diseminacija podataka neminovno zahtijevaju blisku i koordiniranu saradnju koja se ostvaruje kroz European Statistical System (Evropski statistički sistem).⁸⁸

⁸² Engl. FRA's multidisciplinary research network. FRANET je pokrenut 2011. godine kao zamjena za nekadašnji RAXEN (European Racism and Xenophobia Network of National Focal Points). Više informacija na web stranici European Union Agency for Fundamental Rights.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Albert Kraler i David Reichel, *Statistics on migration, integration, and discrimination in Europe: Prominstat Final Report* (International Centre for Migration Policy Development - ICMPD, 2010), str. 3.

⁸⁵ Npr. Generalni direktorat za zapošljavanje i socijalno zbrinjavanje (današnji Generalni direktorat za zapošljavanje, socijalno zbrinjavanje i inkluziju) osnovao je radnu grupu čiji je zadatak da istraži dostupnost podataka o ravnopravnosti te da razmotri šta je neophodno poduzeti kako bi se unaprijedili dostupnost i kvalitet podataka o diskriminaciji. Vidjeti: Michel Glaude, *Statistics on Discrimination within the Context of Social Statistics: Main issues* (rad predstavljen na 33. seminaru koji je organizovao The European Advisory Committee on Statistical Information in the Economic and Social Spheres pod nazivom Ethnic and Racial Discrimination on the Labour Market: Measurement, statistics and indicators, Valletta, Malta, 7-8. 6. 2007), str. 1.

⁸⁶ engl. The European Advisory Committee on Statistical Information in the Economic and Social Spheres. Za više informacija pogledati *ibid*; Vidjeti: Reuter, Makkonen i Oosi, *Study on Data Collection*, str. 79. Od 2007. godine u godišnjem Statističkom programu Komisije prikupljanje podataka o diskriminaciji se spominje kao odvojena aktivnost u odnosu na prikupljanje opće statistike. Vidjeti: The European Parliament and the European Council, Decision No 1578/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 on the Community Statistical Programme 2008 to 2012, *Official Journal of the European Union* L 344/15, 28. 12. 2007, str. 33.

⁸⁷ Reuter, Makkonen i Oosi, *Study on Data Collection*, str. 77.

⁸⁸ Evropski statistički sistem podrazumijeva partnerstvo koje uključuje Eurostat, nacionalne statističke institute i druga nacionalna statistička tijela koja su u svakoj državi članici odgovorna za proizvodnju i diseminaciju statistike. Vidjeti: *Decision No 1578/2007/EC of the European Parliament and of the Council*, str. 1.

Iskustva većeg broja evropskih zemalja, ali i zemalja regije ukazuju na tendenciju ka uspostavljanju sistema za centralno prikupljanje podataka o diskriminaciji kao jednog od načina osiguravanja visokog stepena koordinacije u ovoj oblasti. Tako npr. Ministarstvo unutrašnjih poslova Finske djeluje kao centralni repozitorij za podatke o diskriminaciji prikupljene iz različitih izvora.⁸⁹ U Crnoj Gori je takvo centralno prikupljanje podataka obaveza zaštitnika ljudskih prava i sloboda (Ombudsmen),⁹⁰ dok makedonski Zakon o prevenciji i zaštiti od diskriminacije Makedonije iz 2010. godine utvrđuje obavezu prikupljanja “statističkih i drugih podataka, kreiranje baza podataka, provođenje istraživanja, studija i treninga vezanih za diskriminaciju” kao dio nadležnosti državne Komisije za zaštitu od diskriminacije.⁹¹ I Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije, također, ističe neophodnost uspostavljanja jedinstvenog i centraliziranog sistema prikupljanja, registrovanja i analize podataka u slučajevima diskriminacije, kao osnovnog preduvjeta za uspješno suzbijanje diskriminacije,⁹² premda takav sistem za sada nije predviđen važećim zakonom o zabrani diskriminacije u Republici Srbiji.⁹³

4.2. Nadležnost za prikupljanje podataka o diskriminaciji u BiH

Prema odredbama ZZZD-a i Pravilnika, sve “mjerodavne institucije” u BiH su obavezne da prikupljaju podatke o prijavljenim i procesuiranim slučajevima diskriminacije, a u vezi sa oblastima kojima se bave.⁹⁴ Centralna institucija zadužena za koordinaciju prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u BiH je, kako je već navedeno, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. Prema članu 8 ZZZD-a, nadležnosti i obaveze Ministarstva podrazumijevaju uspostavljanje i vođenje centralne baze podataka, kao i izvještavanje o pojavama diskriminacije.

⁸⁹ Ministry of Interior Finland, “Discrimination Research and Monitoring”, http://www.intermin.fi/en/equality/discrimination_research_and_monitoring (stranica posjećena 24. 10. 2013). U tom smislu kreirana je i web stranica Equality.fi koja bi trebala biti centralno mjesto za prikupljanje materijala relevantnih za ovo područje. Prema dostupnim podacima stranica se rekonstruira od 7. 7. 2010. godine. Equality.fi, http://www.yhdenvertaisuus.fi/welcome_to_equality_fi/ (stranica posjećena 24. 10. 2012).

⁹⁰ “Zakon o zabrani diskriminacije Republike Crne Gore”, *Službeni list Crne Gore* 46/10, član 21, stav 2.

⁹¹ “Law on Prevention and Protection against Discrimination”, *Official Gazette of the Republic of Macedonia* 50/10, 13. 4. 2010, član 24.

⁹² Poverenik za zaštitu ravnopravnosti RS, *Redovan godišnji izveštaj*, str. 10, 21 i 24.

⁹³ “Zakon o zabrani diskriminacije Republike Srbije”, *Službeni glasnik Republike Srbije* 22/09.

⁹⁴ “Zakon o zabrani diskriminacije BiH”, član 8, stav 1; “Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u BiH”, član 3.

Ministarstvo je obavezno da izvještava Vijeće ministara BiH najmanje jednom godišnje te da “prema potrebi podnosi i posebne izvještaje koji sadrže prijedloge mjera za sprečavanje i suzbijanje pojava diskriminacije u Bosni i Hercegovini”.⁹⁵ Ministarstvo ima obavezu da preko Vijeća ministara BiH jednom godišnje podnosi izvještaj o pojavama diskriminacije i Parlamentarnoj skupštini BiH te da u “vezi s tim predlaže konkretne zakonodavne ili druge mjere”.⁹⁶

Također, i Institucija ombudsmena ima nadležnost da prikuplja i analizira podatke o slučajevima diskriminacije.⁹⁷ Ova institucija podatke prikuplja u okviru svojih dužnosti podnošenja godišnjih i posebnih izvještaja o pojavama diskriminacije i predlaganja zakonskih i drugih rješenja koja imaju za cilj da osiguraju jednako postupanje.⁹⁸ Osim toga, Institucija ombudsmena podatke prikuplja i u okviru dužnosti informisanja javnosti o pojavama diskriminacije.⁹⁹ U skladu s tim, u okviru posebnog Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije 2010. godine je uspostavljena baza podataka u kojoj se prikupljaju podaci o slučajevima diskriminacije na osnovu žalbi građana ovoj instituciji, te o slučajevima koje Ombudsmen otvori po službenoj dužnosti.¹⁰⁰ Ombudsmen redovno prikuplja i podatke putem monitoringa sudskih predmeta u oblasti diskriminacije.¹⁰¹

Imajući u vidu prethodno opisane principe prikupljanja podataka u ovoj oblasti te prezentirana iskustva drugih država, može se reći da je sistem prikupljanja informacija o diskriminaciji u BiH konceptualno dobro zamišljen. Karakterizira ga centralno prikupljanje i, barem načelna, podjela poslova između Ministarstva za ljudska prava i Institucije ombudsmena BiH. U tom smislu, predviđene aktivnosti dviju institucija su u velikoj mjeri komplementarne. Ministarstvo je centralna institucija zadužena za koordinaciju i prikupljanje podataka o diskriminaciji u širem smislu. Istovremeno, sve nadležne institucije, uključujući i Instituciju ombudsmena za ljudska prava BiH, su dužne da podatke o vlastitim predmetima diskriminacije

⁹⁵ “Zakon o zabrani diskriminacije BiH”, član 8, stav 2.

⁹⁶ *Ibid*, član 8, stav 3.

⁹⁷ *Ibid*, član 7, stav 2, tačka e. Također, Zakon o ombudsmenu za ljudska prava u članu 35 predviđa da će Institucija ombudsmena u svom godišnjem izvještaju navesti “broj i prirodu primljenih žalbi”. Vidjeti: “Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH”, *Službeni glasnik BiH* 19/02, 35/04 i 32/06, član 35, stav 1.

⁹⁸ “Zakon o zabrani diskriminacije BiH”, član 7, stav 1 (f); Vidjeti: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2011. godinu* (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2012).

⁹⁹ “Zakon o zabrani diskriminacije BiH”, član 7, stav 1, tačka g.

¹⁰⁰ U bazi su detaljno prikazani predmeti po osnovama i oblicima diskriminacije. Intervju sa Predragom Raosavljevićem, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 6. 12. 2012.

¹⁰¹ *Ibid*.

dostavljaju Ministarstvu.¹⁰² S druge strane, Ombudsmen osigurava neovisnu analizu i procjenu trendova unutar uže definirane kategorije podataka o diskriminaciji, te se, barem u idealnom scenariju, dijelom može smatrati i nekom vrstom nezavisnog korektiva ili kontrolnog mehanizma u odnosu na aktivnosti Vlade i nadležnog Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice.

Značajno je istaći i to da pojedini važni elementi budućeg sistema prikupljanja podataka već funkcionišu. Ovo se prije svega odnosi na lakoću pristupa podacima u vezi sa predmetima diskriminacije pokrenutim pred sudovima BiH kroz CMS,¹⁰³ kao i na podatke o predmetima diskriminacije pokrenutim pred Institucijom ombudsmena za ljudska prava BiH.¹⁰⁴ No, unatoč relativno dobro definiranom zakonskom i institucionalnom okviru, BiH se suočava sa nizom problema u nastojanju da se provedu aktivnosti prikupljanja podataka o diskriminaciji. Naredne sekcije ovog izvještaja će govoriti o tim problemima.

4.3. Funkcioniranje sistema prikupljanja podataka u BiH: Raskorak između zakona i prakse

4.3.1. Uočeni problemi Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH je imalo obavezu da pored uspostavljanja centralne baze podataka donese i pravilnik koji treba da definira sadržaj i izgled upitnika za prikupljanje podataka o predmetima diskriminacije te da “razriješi i ostala pitanja vezana za postupak prikupljanja potrebnih podataka”.¹⁰⁵ Pravilnik je donesen sa zakašnjenjem od gotovo četiri godine, tačnije početkom aprila 2013. godine.¹⁰⁶ Iz njegovog sadržaja se može vidjeti, kao što će biti elaborirano u nastavku izvještaja, da ovaj dokument očigledno nije razriješio sva relevantna pitanja koja su u vezi sa procesom prikupljanja podataka. Predviđeni rok od 120 dana za donošenje instrukcije o načinu popunjavanja upitnika¹⁰⁷ dodatno prolongirava

¹⁰² “Zakon o zabrani diskriminacije”, član 8, stav 1.

¹⁰³ Izvod predmeta o diskriminaciji i autori su dobili za potrebe pisanja ove studije.

¹⁰⁴ Komunikacija o predmetima diskriminacije između ove dvije institucije već postoji. Intervju sa predstavnicima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, 30. 11. 2012.

¹⁰⁵ “Zakon o zabrani diskriminacije BiH”, član 8.

¹⁰⁶ “Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini”.

¹⁰⁷ *Ibid*, član 11.

pokretanje konkretnih aktivnosti u ovoj oblasti. Također, centralna baza podataka još uvijek nije uspostavljena, a odredbama Pravilnika je predviđeno da će to biti učinjeno tek do kraja 2013. godine.¹⁰⁸ Konačno, obaveza Ministarstva da objavljuje godišnje izvještaje o pojavama i obimu diskriminacije u BiH je do danas ostala puko slovo na papiru. Prvi takav izvještaj je u trenutku finaliziranja ove studije još uvijek bio u fazi nacрта.¹⁰⁹

Razlozi kašnjenja u uspostavljanju evidencije i prikupljanju podataka o slučajevima diskriminacije su brojni. Jedan od njih je nedostatak finansijskih sredstava za kreiranje centralne baze.¹¹⁰ Također, tu su i evidentno ograničeni kadrovski kapaciteti nadležnih institucija zaduženih za implementaciju ove zakonske odredbe te nedovoljna predanost i usmjerenost ka uspostavi sistemskog prikupljanja ovih podataka. Uz to, evidentan je i nedostatak pritiska, ali i inicijativa civilnog društva za poduzimanje konkretnih aktivnosti na ovom planu.¹¹¹

Posljedice kašnjenja ispunjavanja zakonskih obaveza u ovoj oblasti su, također, brojne. Prije svega, nepostojanje funkcionalnog sistema prikupljanja podataka o diskriminaciji u BiH onemogućava ostvarivanje sveobuhvatnog uvida u pojave i vrste diskriminacije, odnosno mapiranje stvarnog stanja diskriminacije u BiH. Kašnjenje je, također, rezultiralo nepotpunim dokumentovanjem diskriminacije od strane zvaničnih institucija u BiH, što se trenutno ogleda u postojanju samo jednog izvještaja o diskriminaciji koji je pripremila Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH.¹¹² U konačnici, zbog nemogućnosti utvrđivanja potpunije slike o diskriminaciji nemoguće je adekvatno definirati relevantne politike i usmjeriti aktivnosti ka sprečavanju diskriminacije i zaštiti od diskriminacije, što i jeste jedan od ključnih ciljeva ovog zakona.

4.3.2. Ograničeni izvori informacija Ombudsmena BiH

Posmatrano iz drugog ugla, Institucija ombudsmena je izvršila svoju zakonsku obavezu. Uspostavljena je baza podataka predmeta pokrenutih pred ovom

¹⁰⁸ *Ibid*, član 13.

¹⁰⁹ Intervju sa predstavnicima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, 30. 11. 2012.

¹¹⁰ Prema riječima sagovornika iz Ministarstva, za uspostavu baze potrebno je između 60 i 100 hiljada maraka i zbog donošenja odluka o privremenom finansiranju, ova sredstva nije bilo moguće ranije predvidjeti. Intervju sa predstavnicima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, 30. 11. 2012.

¹¹¹ Za analizu uloge civilnog društva u primjeni ZZD-a vidjeti: Boris Topić, *Neiskorišteni potencijal: Uloga i značaj nevladinih organizacija u zaštiti od diskriminacije u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2012).

¹¹² Za više informacija vidjeti: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, *Izvještaj o pojavama diskriminacije u BiH za 2011. godinu*.

institucijom i 2011. godine je objavljen i prvi izvještaj Ombudsmena o pojavama diskriminacije u BiH,¹¹³ iako sa kašnjenjem od godinu dana. Kada je riječ o izvorima informacija na kojima se bazira, izvještaj je prvenstveno fokusiran na evidencije Ombudsmena o vlastitim predmetima diskriminacije, premda u ovoj instituciji ističu postojanje saradnje sa organizacijama civilnog društva te prikupljanje i analizu statistike sudova koja se temelji na parničnim postupcima za zaštitu od diskriminacije.¹¹⁴ Ipak, spomenuti izvještaj ne reflektira navedeno bogatstvo izvora, a analiza je bazirana isključivo na predmetima koji se vode pred ovom institucijom te ograničenim podacima iz monitoringa suđenja.¹¹⁵

Zanimljivo je i to da Institucija ombudsmena ne prikuplja podatke iz sudskih predmeta direktno od sudova (s izuzetkom nekoliko predmeta nad kojima vrši monitoring),¹¹⁶ nego na osnovu saznanja od stranaka, drugih organizacija ili medijskih napisa.¹¹⁷ Ti podaci su, uglavnom, šturo predstavljeni u izvještaju,¹¹⁸ vjerovatno zbog načina prikupljanja. Naime, nije jasno zbog čega se ovi podaci ne prikupljaju po službenoj dužnosti, direktno od sudova ili Visokog sudskog i tužilačkog vijeća (VSTV). Iako postoje određeni nedostaci u samom načinu registriranja predmeta, o kojima će biti riječi u nastavku izvještaja, VSTV od januara 2011. godine na osnovu Sistema za automatsko upravljanje predmetima (Case Management System - CMS) raspolaže podacima o predmetima diskriminacije koji se vode pred svim sudovima u BiH.¹¹⁹ Prikupljanje podataka direktno od VSTV-a svakako bi osiguralo veću pouzdanost i blagovremeno evidentiranje, kao i konkretniji materijal za analizu. To je pogotovo relevantno, uzimajući u obzir zakonsku obavezu svih pravnih i fizičkih lica da na zahtjev Ombudsmena dostavljaju "tražene podatke"¹²⁰ - što znači da Institucija ombudsmena ima pravo da zahtijeva odgovarajuće podatke i od VSTV-a i od sudova.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 6. 12. 2012.

¹¹⁵ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, *Izvještaj o pojavama diskriminacije u BiH za 2011. godinu.*

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 6. 12. 2013.

¹¹⁸ Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, *Izvještaj o pojavama diskriminacije u BiH za 2011. godinu.*

¹¹⁹ Intervju sa predstavnicima Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine (VSTV), 3. 12. 2012.

¹²⁰ "Zakon o zabrani diskriminacije BiH", član 7, stav 6. Također, značajno je spomenuti da su prema Zakonu o upravi BiH organi uprave obavezni na zahtjev Ombudsmena dostaviti sve tražene informacije. "Zakon o upravi BiH", *Službeni glasnik BiH* 32/02, član 35.

5.

Metode prikupljanja i izvori podataka o diskriminaciji

Prema uvidima u rad ekspertnih krugova, pokretanju konkretnih aktivnosti prikupljanja podataka o diskriminaciji trebalo bi prethoditi istraživanje čiji bi cilj bio identificiranje postojećih aktivnosti i mehanizama za prikupljanje podataka o diskriminaciji. To podrazumijeva identifikaciju i onih izvora koji bi mogli biti korišteni za prikupljanje podataka o diskriminaciji, ali trenutno nisu uzeti u razmatranje.¹²¹

Nakon preliminarnog istraživanja potrebno je pripremiti državni plan aktivnosti u čiju izradu bi bili uključeni ključni akteri u ovoj oblasti. Ovakav plan aktivnosti bi, prema mišljenjima stručnjaka, trebao predvidjeti i adekvatno finansiranje prikupljanja podataka, utvrditi načine diseminacije rezultata, osigurati pristup podacima te predvidjeti evaluaciju sistema prikupljanja podataka, ali i samog plana aktivnosti.¹²² U taj proces bi trebale biti uključene grupe za ravnopravnost, korisnici podataka, oni koji podatke prikupljaju/proizvode, eksperti iz oblasti statistike, pravni eksperti u oblasti antidiskriminacije i pitanja privatnosti, ali i poslodavci i zaposlenici u različitim oblastima, s obzirom da se oblast zapošljavanja i radnih odnosa prepoznaje kao jedno od ključnih područja u kojima bi se aktivnosti prikupljanja podataka trebale provoditi.¹²³

Prema našim saznanjima, navedeni koraci u BiH, izuzev uključivanja jednog broja relevantnih aktera u definiranje konkretnih aktivnosti u ovoj oblasti,¹²⁴ nisu poduzeti prije nego se pristupilo konkretizaciji zakonskih obaveza, odnosno pripremi i objavljivanju Pravilnika.¹²⁵ Vjerujemo da upravo ta činjenica u značajnoj mjeri objašnjava neke od problema s kojima se bh. sistem prikupljanja podataka o diskriminaciji trenutno suočava.

¹²¹ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 97–98.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*, str. 97.

¹²⁴ Intervju sa Adnanom Kadribašićem, članom Radne grupe za izradu Pravilnika ispred Agencije za ravnopravnost spolova BiH, 27. 11. 2012.

¹²⁵ Intervju sa predstavnicima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, 30. 11. 2013.

Uzevši u obzir zakonom propisane obaveze Ministarstva, predviđene mehanizme prikupljanja podataka u BiH te primjere dobre prakse, mogu se izdvojiti četiri glavna izvora podataka o ravnopravnosti i diskriminaciji: (1) zvanične evidencije prijavljenih i procesuiranih slučajeva u nadležnim institucijama, (2) podaci agencija i zavoda za statistiku, (3) sekundarni izvori podataka i (4) primarna istraživanja. Dalja analiza ključnih problema u definiranju sistema prikupljanja podataka o diskriminaciji u BiH bit će bazirana upravo na spomenutim ključnim izvorima podataka.

5.1. Zvanična evidencija podataka o predmetima diskriminacije u nadležnim institucijama

Prema Pravilniku, mjerodavne institucije koje su obavezne da prikupljaju i dostavljaju podatke o prijavljenim i procesuiranim slučajevima diskriminacije su sve institucije i tijela na razini BiH, entiteta, kantona, Brčko distrikta, općinske službe, pravne osobe s javnim ovlastima te ostale fizičke i pravne osobe.¹²⁶ Pravilnik predviđa i pozitivno rješenje kada je riječ o ovoj listi, navodeći da ona nije konačna i da će Ministarstvo svake godine istu ažurirati.¹²⁷ Navedene institucije su dužne dostavljati Ministarstvu podatke u skladu sa Upitnikom.¹²⁸ Pravilnikom je predviđeno da će ovi podaci biti prosljeđivani tačno i redovito,¹²⁹ no u Pravilniku nije precizirano šta “redovito” konkretno znači, odnosno nije utvrđen rok u kojem bi konkretni podaci trebali biti dostavljani Ministarstvu.

Precizniju vremensku odrednicu u tom smislu Pravilnik predviđa za dostavljanje podataka iz *pravomoćno okončanih* upravnih i sudskih postupaka u predmetima diskriminacije. Naime, predviđeno je da će ovi podaci biti dostavljani *odmah* po njihovoj pravomoćnosti.¹³⁰ Ovu obavezu su dužni ispuniti sudovi, tijela uprave u BiH, pravne osobe s javnim ovlaštenjima koje u upravnom postupku rješavaju o prijavama koje su u vezi sa diskriminacijom, Ured disciplinskog tužitelja VSTV-a BiH te ostala tijela uspostavljena po posebnim propisima koja odlučuju o pravima građana, pravnih osoba ili drugih stranaka.¹³¹

¹²⁶ “Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u BiH”, član 3.

¹²⁷ *Ibid*, član 3, stav 4.

¹²⁸ *Ibid*, član 6, stav 2; “Upitnik za prikupljanje podataka: Dodatak Pravilniku o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini”, *Službeni glasnik BiH* 27/13.

¹²⁹ “Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u BiH”, član 3, stav 2.

¹³⁰ *Ibid*, član 6, stav 4.

¹³¹ *Ibid*, član 3, stav 3.

Kako je prethodno spomenuto, predviđeno je da će Ministarstvo prikupljati i *statističke podatke o prijavljenim i okončanim postupcima zaštite od diskriminacije*. Institucije prepoznate kao mjerodavne za obradu i dostavljanje ovih podataka su:¹³²

- a) Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH – treba dostavljati statističke podatke o predmetima diskriminacije koji se vode pred sudovima;
- b) Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH – dostavlja podatke iz evidencije predmeta koji se vode pred ovom institucijom;
- c) Ustavni sud BiH – dostavlja podatke o provedenim postupcima u kojima je neka osoba ili skupina osoba po bilo kojoj osnovi dovedena u nepovoljniji položaj;
- d) Ured zastupnika/agenta Vijeća ministara pred Evropskim sudom za ljudska prava – dostavlja podatke o provedenim postupcima u kojima je neka osoba ili skupina osoba po bilo kojoj osnovi dovedena u nepovoljniji položaj.

Navedenim institucijama je Pravilnikom definiran precizan rok za dostavu ovih podataka te predviđeno da se isti dostavljaju kao zbirni statistički podaci, najmanje jednom godišnje, a najkasnije do 31. marta za prethodnu kalendarsku godinu.¹³³

5.1.1. Problemi sa evidencijom diskriminacije u sudovima

Evidencije pravosudnih institucija svakako imaju veliki značaj u domenu prikupljanja podataka o diskriminaciji. Stoga, važno je razmotriti nekoliko potencijalnih nejasnoća u ovom segmentu u BiH.

5.1.1.1. Evidentiranje diskriminacije u krivičnim predmetima

Samostalnu statistiku o diskriminaciji u kontekstu antidiskriminacijskih parnica treba razlikovati od statistike o krivičnim djelima sa diskriminatornim elementima iz krivičnog postupka. I Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) ističe da ta dva koncepta treba posmatrati odvojeno i voditi zasebnu evidenciju i statistiku za svaki od njih.¹³⁴ ZZD tako predviđa uspostavljanje *posebnih evidencija* u sudskim organima kako bi se evidentirali slučajevi diskriminacije utvrđene u krivičnim, parničnim, vanparničnim i izvršnim postupcima.¹³⁵

¹³² *Ibid*, član 4, stav 1.

¹³³ *Ibid*, član 4, stav 3.

¹³⁴ Uporedi: OSCE/ODIHR, "Combating Hate Crimes in the OSCE Region: An Overview of Statistics, Legislation, and National Initiatives" (Varšava: OSCE/ODIHR, 2005), str. 15.

¹³⁵ "Zakon o zabrani diskriminacije BiH", član 8, stav 4.

Osvrnimo se, stoga, najprije na odredbu koja ukazuje na podatke o diskriminaciji u kontekstu krivičnog postupka. U zemljama gdje takva regulativa postoji svakako je važno pratiti i voditi statistiku krivičnih djela diskriminacije koja bi obuhvatila i krivične prijave i pravosnažne presude u takvim predmetima.¹³⁶ Iako u BiH diskriminacija nije eksplicitno propisana kao krivično djelo, u krivičnim zakonima BiH postoji krivično djelo povrede ravnopravnosti čovjeka i građanina¹³⁷ koje zabranjuje diskriminaciju.¹³⁸ Policijski organi, tužilaštva i sudovi u BiH u svojim redovnim evidencijama bilježe podatke (krivične prijave, istrage, optužnice, presude) o ovakvim krivičnim djelima.¹³⁹ Također, u krivičnim zakonima BiH postoji regulativa koja se odnosi na tzv. krivična djela počinjena iz mržnje čija je temeljna karakteristika motiv zasnovan na predrasudi o određenoj grupi.¹⁴⁰ Na kraju, i Krivični zakon BiH, opisujući krivično djelo mučenja, govori o protupravnom nanošenju fizičke ili duševne boli ili teške fizičke ili duševne patnje iz razloga zasnovanog, između ostalog, na bilo kojoj vrsti diskriminacije.¹⁴¹

Ipak, prema informacijama koje smo dobili, ni policijski organi u BiH, ni tužilaštva u BiH, kao ni sudovi trenutno ne vode evidenciju o diskriminatornim elementima krivičnog djela mučenja, odnosno ne evidentiraju podatke o kvalifikovanom obliku počinjenih krivičnih djela motiviranih predrasudama.¹⁴² To je svakako značajan propust, kako iz perspektive vođenja zasebne statistike krivičnih djela počinjenih na temelju predrasuda tako i u kontekstu osiguravanja potpunije slike diskriminacije u BiH.

¹³⁶ Reuter, Makkonen i Oosi, *Study on Data Collection* str. 20-26; Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring discrimination*, str. 45.

¹³⁷ "Krivični zakon BiH", *Službeni glasnik BiH* 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07 i 8/10, član 145; "Krivični zakon Federacije BiH", *Službene novine FBiH* 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05 i 42/10, član 177; "Krivični zakon Brčko distrikta BiH", *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH*, 10/03, 6/05 i 21/10, član 174; "Krivični zakon RS", *Službeni glasnik Republike Srpske* 49/03, član 162.

¹³⁸ Sevima Sali-Terzić, *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije: Recenzija* (Sarajevo, 5. 2010), str. 2; Vidjeti: Opservatorij ljudskih prava: Bosna i Hercegovina, *Zabrana diskriminacije*.

¹³⁹ Intervju sa Fatmirom Hajdarevićem, šefom Ureda policijskog komesara, 6. 12. 2012; i intervju sa predstavnicima VSTV-a, 3. 12. 2012.

¹⁴⁰ Vidjeti: Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini, *Borba protiv krivičnih djela počinjenih iz mržnje: Analiza incidenata motiviranih predrasudama u Bosni i Hercegovini, sa preporukama* (Sarajevo: Misija OSCE-a u BiH, 2012).

¹⁴¹ "Krivični zakon BiH", član 190.

¹⁴² Intervju sa Fatmirom Hajdarevićem, šefom Ureda policijskog komesara, 6. 12. 2012; Vidjeti: Misija OSCE-a u BiH, *Borba protiv krivičnih djela počinjenih iz mržnje*, str. 50.

5.1.1.2. Problemi sa evidentiranjem diskriminacije u parničnom postupku

Kada je riječ o vođenju adekvatne evidencije o predmetima diskriminacije u parničnim postupcima po antidiskriminacijskim tužbama,¹⁴³ u CMS-u nije predviđena posebna oznaka za predmete diskriminacije koja bi se odnosila na specifičnu proceduru njihovog rješavanja.¹⁴⁴ Konkretno, Pravilnikom o sistemu za automatsko upravljanje predmetima u sudovima predviđene su oznake prema vrstama sudskog predmeta.¹⁴⁵ Tako se krivični predmeti označavaju sa oznakom “K”, parnični predmeti sa “P”, radni sporovi sa “RS” i slično.¹⁴⁶ Kako nije postojala posebna oznaka za predmete diskriminacije, isti su po pravilu bili označavani sa oznakama “RS” ili “P”.

S ciljem rješavanja ovog problema, početkom 2011. godine VSTV je uveo mogućnost evidentiranja predmeta diskriminacije od strane sudskih referenata za unos podataka u CMS. Međutim, ne vrši se evidentiranje predmeta prema vrsti predmeta nego prema pravnom osnovu u tužbi. Na taj način, samo u slučajevima gdje podnosilac tužbe navede “diskriminaciju” kao pravni osnov, predmet diskriminacije se evidentira kao takav. Međutim, u praksi se dešava da podnosilac propusti da navede pravni osnov, tako da određeni broj predmeta diskriminacije bude kategoriziran kao “ostali”.¹⁴⁷ Iako postupajući sudija ima obavezu da provjeri unos podataka prilikom prvog kontakta sa CMS spisom i zatraži potrebne ispravke,¹⁴⁸ činjenica da značajni propusti u tom smislu postoje dodatno usložnjava utvrđivanje tačnog broja pokrenutih parnica, pa samim tim i prikupljanje adekvatnih podataka o diskriminaciji. Ono što je pozitivno jeste da se ova interno ustanovljena kategorizacija “D” ne koristi samo za interne sudske procedure, nego i prema javnosti. Tako, u slučaju da podnosilac antidiskriminacijske tužbe navede kao pravni osnov “diskriminaciju u oblasti zapošljavanja, rada i radnih uvjeta zapošljavanja”, pored oznake o vrsti predmeta – u slučaju RS (radni spor) – na potvrdi o prijemu tužbe bit će stavljena i oznaka “D1c” kojom se označavaju predmeti diskriminacije u ovoj oblasti, što je upravo oznaka u CMS-u za predmete diskriminacije u ovoj oblasti.¹⁴⁹

¹⁴³ “Zakon o zabrani diskriminacije BiH”, član 12.

¹⁴⁴ “Pravilnik o sistemu za automatsko upravljanje predmetima u sudovima (CMS)”, broj dokumenta: 09-50-1191/2011 (Sarajevo: Predsjedništvo Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, 23. 3. 2011), član 47.

¹⁴⁵ *Ibid*, član 11. Ukupno ima 27 različitih oznaka diskriminacije u odnosu na diskriminatorne pravne osnove.

¹⁴⁶ *Ibid*, član 47.

¹⁴⁷ Intervju sa Azizom Babićem, sekretarom Općinskog suda u Sarajevu, i Murizom Lončarevićem, šefom Pisarnice Općinskog suda u Sarajevu, 23. 11. 2012.

¹⁴⁸ “Pravilnik o sistemu za automatsko upravljanje predmetima u sudovima (CMS)“, član 37.

¹⁴⁹ Općinski sud u Sarajevu, Potvrda prijema dokumenta: Predmet br. 65 O Rs 315787 13 RS od 14. 1. 2013. Potvrda u arhivi Analitike.

5.2. Podaci tijela za statistiku i administrativne evidencije

Za utvrđivanje diskriminacije mogu biti značajni podaci koji proizlaze iz različitih socioekonomskih varijabli te podaci prikupljeni iz administrativnih evidencija – npr. iz centralnih i lokalnih registara stanovništva ili obrazovne statistike iz upisnih izvještaja ministarstva obrazovanja.¹⁵⁰ Međutim, treba imati na umu da se ovaj tip podataka ne može koristiti kao direktna mjera diskriminacije u društvu.¹⁵¹ Ovakve vrste statističkih podataka su više opisne nego analitičke – mogu biti pokazatelj razlika u rezultatima za različite grupe stanovništva, ali ne daju objašnjenje tih razlika.¹⁵² U tom kontekstu, na osnovu ovih podataka teško je ustanoviti da li je nepovoljnija socioekonomska pozicija određene grupe uistinu rezultat diskriminacije ili je uvjetovana drugim faktorima.¹⁵³ Ipak, takvi podaci imaju neosporan značaj kao dopunski izvori informacija o diskriminaciji u konkretnoj državi.

Ključne institucije koje obezbjeđuju zvanične statističke podatke u BiH su Agencija za statistiku BiH, Federalni zavod za statistiku Federacije BiH i Republički zavod za statistiku Republike Srpske. Ove institucije prikupljaju demografske i socioekonomske podatke.¹⁵⁴ Državna agencija za statistiku u saradnji sa entitetskim zavodima je nadležna da sprovede popis stanovništva 2013. godine koji, također, može pružiti podatke značajne za evidenciju statistike o diskriminaciji. Osim broja i prostornog rasporeda stanovništva u BiH, ovaj popis ima za cilj da osigura i podatke o etničkim ili nacionalnim obilježjima, o vjeroispovijesti, invalidnosti, spolnoj strukturi, dobi te obrazovanju i zaposlenosti stanovništva.¹⁵⁵ ECRI eksplicitno ističe važnost razvrstavanja podataka po ovim kategorijama prilikom popisa stanovništva u BiH, očekujući da će to omogućiti mjerenje “da li su neke grupe negativno pogođene određenim pojavama”.¹⁵⁶ U ovoj instituciji smatraju da bi prikupljanje tako razvrstanih podataka moralo pomoći ostvarivanju ravnopravnosti svih članova u društvu.¹⁵⁷

¹⁵⁰ Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring discrimination*, str. 44.

¹⁵¹ Yamam Al-Zubaidi, *Statistikens roll i arbete mot diskriminering – en fråga om strategi och trovärdighet* (Stockholm: Diskrimineringsombudsmannen, 2012), str. 37.

¹⁵² Al-Zubaidi, *Statistikens roll i arbete mot diskriminering*, str. 37.

¹⁵³ Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring discrimination*, str. 43.

¹⁵⁴ Naprimjer, Agencija za statistiku BiH, *Žene i muškarci u Bosni i Hercegovini, Tematski bilten TB 03* (Sarajevo: Agencija za statistiku BiH, 2011), str. 5.

¹⁵⁵ Agencija za statistiku BiH, *Probni popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2012: Popisnica (P-1)*. Važno je napomenuti da će prema trenutnom listiću biti prikupljeni podaci o veoma uskom broju vrste invaliditeta.

¹⁵⁶ ECRI, *Izvještaj ECRI-a o Bosni i Hercegovini*, para. 163.

¹⁵⁷ *Ibid.*

Predstavnik Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice smatra popis jednim od ključnih izvora koji bi trebao omogućiti bolju uporedivost podataka.¹⁵⁸ Ukoliko se uzme u obzir raznovrsnost pitanja u aktuelnoj verziji popisanog listića,¹⁵⁹ može se očekivati da će biti prikupljene različite informacije koje u konačnici mogu biti korisne za utvrđivanje neravnopravnosti te ukazati na mogućnost postojanja diskriminacije u određenim oblastima. No, svakako je značajno da ni ZZD ni Pravilnik eksplicitno ne predviđaju korištenje službene statistike kao izvora podataka o diskriminaciji. Stoga se tom pitanju svakako treba posvetiti posebna pažnja u daljoj institucionalizaciji sistema za prikupljanje podataka u ovoj oblasti u BiH.

5.3. Sekundarni izvori

Pravilnikom je predviđeno prikupljanje podataka i od svih ostalih “pravnih i fizičkih osoba” u najrazličitijim oblastima.¹⁶⁰ Međutim, preciznija objašnjenja metodologije prikupljanja podataka iz ovakvih izvora nisu ponuđena. Uzimajući u obzir da ne postoji zakonska obaveza fizičkih i privatnih pravnih lica da prikupljaju i dostavljaju podatke o predmetima diskriminacije,¹⁶¹ Ministarstvo će morati aktivno prikupljati ovakve podatke, prije svega radeći sekundarna, *desk* istraživanja.

Podaci prikupljeni od nevladinih organizacija vjerovatno mogu biti jedan od važnijih izvora saznanja o diskriminaciji. Najčešće upravo udruženja iz lokalnih zajednica ili organizacije koje se bave praćenjem diskriminacije prve uviđaju promjene u obrascima diskriminacije i prepoznaju nove probleme koji utječu na pojedine grupe ili oblasti ljudskog života i djelovanja. NVO, također, služi kao platforma za primanje prijava o diskriminaciji, naročito u situaciji gdje se pojedinac ne želi pojaviti pred sudom i tako nevladine organizacije pružaju informacije o prijavama diskriminacije koje mogu biti komplementarne službenim podacima.¹⁶² U tom kontekstu posebno bi bilo važno prikupljati podatke nevladinih organizacija koje se bave zastupanjem osoba u postupcima povodom diskriminacije, kao i drugih nevladinih organizacija koje mogu voditi evidenciju podataka značajnih za ovu oblast.

No, komparativna iskustva pokazuju kako je potreban proaktivan pristup nadležnih institucija kako bi se obuhvatili podaci iz nevladinog sektora, ali i podaci privatnih

¹⁵⁸ Intervju sa predstavnicima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, 30. 11. 2013.

¹⁵⁹ Agencija za statistiku BiH, *Probni popis stanovništva*.

¹⁶⁰ Intervju sa predstavnicima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, 30. 11. 2013.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 66.

kompanija.¹⁶³ Praksa prikupljanja podataka od NVO-a u Hrvatskoj može se smatrati dobrim primjerom. Pučki pravobranitelj već ima uspostavljenu saradnju sa nevladinim organizacijama koje su specijalizirane za suzbijanje diskriminacije. Sa nekima je ova saradnja i formalizovana kroz memorandum o saradnji, tako da postoji proces redovne međusobne razmjene podataka.¹⁶⁴ Također, predstavnici ove institucije navode da podatke direktno traže od NVO-a, prikupljajući ih kroz analizu objavljenih publikacija, pa čak i kroz sadržaje sa web stranica koje se čine relevantnim za problematiku diskriminacije. Sličnu praksu prikupljanja podataka od NVO-a imaju i u Instituciji povjerenika za zaštitu ravnopravnosti Srbije.¹⁶⁵ Ovakvi primjeri pozitivne prakse zasigurno mogu poslužiti kao ilustracija nadležnom ministarstvu u BiH za pronalaženje adekvatnih modaliteta pri prikupljanju podataka od NVO-a, utoliko više što Pravilnik, izuzev odredbi o neophodnosti koordinacije sa nevladinim sektorom, ne pruža detaljniju instrukciju o tome šta ona tačno podrazumijeva.¹⁶⁶

Do podataka iz privatnih kompanija nešto je teže doći.¹⁶⁷ Nedostatak podataka o neravnopravnosti i, konkretno, rasnoj diskriminaciji u oblasti zapošljavanja i radnih odnosa je opći problem i u zemljama Evropske unije.¹⁶⁸ S obzirom na obim podataka koji bi se potencijalno mogli prikupljati u ovom području, ali i na obim izvora informacija (privatnih kompanija, nevladinih organizacija i sl.), čini se da bi najefikasnije bilo uspostaviti formalnu saradnju sa nevladinim organizacijama te provoditi odgovarajuća istraživanja s ciljem da se prikupe podaci o diskriminaciji u privatnom sektoru. U tom smislu Ministarstvo bi se moglo osloniti na podatke u ovoj oblasti kojima raspolažu različiti istraživački centri ili bi, pak, moglo provoditi ovakva istraživanja samostalno, o čemu će više riječi biti u narednoj sekciji ovog izvještaja.

¹⁶³ Ovdje se prvenstveno misli na podatke iz oblasti zapošljavanja.

¹⁶⁴ Intervju sa Tenom Šimonović Einwalter, koordinatoricom za područje suzbijanja diskriminacije u Uredu pučkog pravobranitelja Hrvatske, 3. 12. 2013.

¹⁶⁵ Kako su nam potvrdili u ovoj instituciji, do sada su podatke prikupljali iz elektronski dostupnih istraživanja i prakse nevladinih organizacija, izvještaja međunarodnih tijela, ali i medija. Email komunikacija sa Marijom Zarić, savjetnicom Povjerenika za zaštitu ravnopravnosti Srbije, 3. 12. 2013.

¹⁶⁶ Član 8 Pravilnika predviđa "koordinaciju sa nevladinim organizacijama", bez obrazloženja.

¹⁶⁷ U Hrvatskoj su pokušali prikupiti podatke koji bi pomogli u mapiranju diskriminacije u ovom sektoru na način da su objavili poziv za dodjelu svojevrzne nagrade za poslodavce, a jedan od uvjeta za kandidovanje za ovu nagradu bio je popunjavanje upitnika u kojem su traženi podaci relevantni za ovo područje. Međutim, pokazalo se da mnogi poslodavci ne prikupljaju različite podatke o zaposlenicima koji bi bili od koristi za ove svrhe, što je posebno bilo izraženo u kompanijama sa manjim brojem zaposlenika koje imaju slabije razvijene sisteme upravljanja ljudskim potencijalima. Intervju sa Tatjanom Vlašić, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Republike Hrvatske, 7. 12. 2013.

¹⁶⁸ European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, *Racism and Xenophobia in EU Member States: trends, developments and good practice, Annual Report 2005, part 2* (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, 2005), str. 37.

5.4. Primarna istraživanja

Prikupljanje podataka o pojavama i obimu diskriminacije bi trebalo podrazumijevati i različite kvalitativne i kvantitativne podatke, relevantne za područje diskriminacije u BiH. Naprimjer, to mogu biti podaci o percepciji diskriminacije ili viktimizaciji, prikupljeni na osnovu anketa unutar grupa osjetljivih na diskriminaciju ili, pak, istraživanja o socijalnoj distanci i stereotipima u društvu.¹⁶⁹

Takva primarna istraživanja imaju poseban značaj, imajući u vidu da je za adekvatno dokumentovanje diskriminacije potreban pristup koji podrazumijeva korištenje više metoda¹⁷⁰ koje će uključivati:

“(...) socijalne i ekonomske statistike, statistike nacionalnih pravosudnih sistema, ankete među žrtvama i drugim ciljnim grupama, istraživanja stavova, testiranja diskriminacije, kvalitativna istraživanja (npr. studije slučaja), laboratorijske eksperimente, vođenje interne evidencije ombudsmena, specijaliziranih tijela, specijaliziranih NVO-a i javnih i privatnih tijela i kompanija.”¹⁷¹

ECRI u svojoj preporuci u vezi sa ovim pitanjem, također, navodi da statistički podaci o rasističkim i diskriminatornim djelima trebaju biti dopunjeni “stavovima, mišljenjima i percepcijama” o problemima rasizma i netolerancije, iz perspektive stvarnih i potencijalnih žrtava.¹⁷² Ova komisija posebno ističe značaj takvih istraživanja u kontekstu pripadnika različitih grupa za koje postoji *moгуćnost da će biti žrtve* rasističkih, ksenofobnih, antisemitskih i netolerantnih djela.¹⁷³ Kako je već navedeno, značaj provođenja primarnih istraživanja s ciljem utvrđivanja stvarnog stanja diskriminacije utoliko je veći u bh. kontekstu, ako se uzme u obzir relativno mali broj slučajeva diskriminacije prijavljenih Instituciji ombudsmena i još manji broj pokrenutih sudskih postupaka.¹⁷⁴

¹⁶⁹ Reuter, Makkonen i Oosi, *Study on Data Collection*, str. 30.

¹⁷⁰ *Ibid*, str. 5.

¹⁷¹ *Ibid*, str. 4.

¹⁷² ECRI, Preporuka broj 4 ECRI u pogledu opšte politike: Istraživanja na nivou države u pogledu iskustava i viđenja diskriminacije i rasizma s tačke gledišta potencijalnih žrtava, CRI(98)30: bosanska verzija (Strazbur: ECRI, 13. 6. 1997), str 3-4.

¹⁷³ *Ibid*.

¹⁷⁴ U Instituciji ombudsmena za ljudska prava u 2011. godini registrovan je ukupno 191 predmet koji se odnosi na diskriminaciju. Vidjeti: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, *Izveštaj o pojavama diskriminacije*, str. 7, 11 i 26. Iako je od usvajanja Zakona prošlo više od tri godine, do sada je donesen mali broj pravosnažnih sudskih presuda za diskriminaciju. Više informacija u: Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u BiH*, str. 8, fusnota 1.

Provođenje primarnih istraživanja o diskriminaciji u BiH je eksplicitna zakonska obaveza Institucije ombudsmena BiH.¹⁷⁵ Međutim, poduzimanje ovakvih aktivnosti je krajnje neizvjesno, imajući u vidu kadrovske i finansijske teškoće sa kojima se ova institucija suočava.¹⁷⁶ S druge strane, ZZD također predviđa obavezu Ministarstva da na osnovu prikupljenih podataka izvještava o *pojavama i obimu diskriminacije*.¹⁷⁷ Ova odredba može se interpretirati na način da će i Ministarstvo provoditi sopstvena istraživanja – ankete o viktimizaciji, ankete o percepciji diskriminacije i slično. Međutim, ni ZZD ni netom usvojeni Pravilnik ne nude širu definiciju niti indicaciju samog pojma *podataka o diskriminaciji*, kao ni metodologiju koja bi u te svrhe bila primijenjena. U Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice ističu postojanje namjere da se primarna istraživanja koriste za prikupljanje podataka o diskriminaciji. Međutim, još uvijek ne postoji jasan plan, ali ni ideja o tome koji bi se podaci mogli prikupljati, od koga i na koji način.¹⁷⁸

Razumljivo je da je provođenje primarnih istraživanja, koja zahtijevaju napredni stepen ekspertize, kako u odnosu na temu istraživanja tako i u odnosu na same metode i tehnike prikupljanja podataka, priličan izazov za bilo koju instituciju koja se u suštini ne bavi naučno-istraživačkim radom. Za ove aktivnosti Ministarstvo bi trebalo imati ili vlastiti istraživački kapacitet ili, pak, neophodna znanja za angažovanje eksternih saradnika i istraživačkih institucija koje bi sprovodile primarna istraživanja za njih. To je, svakako, još jedno otvoreno pitanje koje bi valjalo razmotriti prije nego što se počne sa konkretnim aktivnostima prikupljanja, ali i izvještavanja o diskriminaciji.

¹⁷⁵ “Zakon o zabrani diskriminacije”, član 7, stav 2, tačka h.

¹⁷⁶ Intervju sa Predragom Raosavljevićem, Institucija ombudsmena BiH, 6. 12. 2013.

¹⁷⁷ “Zakon o zabrani diskriminacije”, član 8, stav 2.

¹⁷⁸ Intervju sa predstavnicima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, 30. 11. 2013.

6.

Prikupljanje podataka i pravo na privatnost

Imajući u vidu ranjivost žrtava diskriminacije, posebna pažnja u ovom domenu mora se posvetiti zaštiti privatnosti onih o kojima se podaci prikupljaju. Pravo na privatnost i pravo na zaštitu ličnih podataka zagwarantirani su Evropskom konvencijom o ljudskim pravima,¹⁷⁹ Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima,¹⁸⁰ Evropskom konvencijom o zaštiti lica s obzirom na automatsku obradu ličnih podataka iz 1981. godine¹⁸¹ te Direktivom EU-a o zaštiti ličnih podataka iz 1995. godine.¹⁸² Ovi dokumenti osiguravaju pravo svake osobe da odbije pružiti informacije za koje smatra da bi narušile njenu privatnost.¹⁸³ Zbog toga se postavlja pitanje legitimnosti prikupljanja podataka koji su posebno značajni sa aspekta diskriminacije. Riječ je o podacima koji otkrivaju etničku pripadnost, vjersku pripadnost, seksualnu orijentaciju ili invalidnost određene osobe,¹⁸⁴ tj. podacima koji se i u našem zakonodavstvu prepoznaju kao posebna kategorija podataka.¹⁸⁵ Uprkos postojanju različitih etičkih dilema, kada je riječ o prikupljanju osjetljivih podataka, istraživači i eksperti se slažu da prikupljanje i postojanje takvih podataka nije problematično samo po sebi, već potencijalni rizik predstavlja način njihove upotrebe.¹⁸⁶ Stoga, naglasak treba biti na prevenciji zloupotrebe podataka, a ne na prevenciji prikupljanja podataka.¹⁸⁷

¹⁷⁹ Council of Europe, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No. 11 and No. 14 (Rim: Council of Europe, 4. 11. 1950), član 8.

¹⁸⁰ Ujedinjene nacije, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, usvojen na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda, 16. 12. 1966. godine, Rezolucija br. 2200 A /XXI/, stupio na snagu 23. 3. 1976. godine, član 17.

¹⁸¹ Vijeće Evrope, Konvencija o zaštiti lica u pogledu automatske obrade ličnih podataka, ETS. 108 (Strazbur: Vijeće Evrope, 28. 1. 1981. godine).

¹⁸² Evropski parlament i Vijeće, Direktiva 95/46EC Evropskog parlamenta i Vijeća od 24. 10. 1995. godine o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka, *Službeni list* L 281, 23. 11. 1995.

¹⁸³ Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring discrimination*, str. 52.

¹⁸⁴ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 25-26.

¹⁸⁵ "Zakon o zaštiti ličnih podataka", *Službeni glasnik* 49/06, član 3.

¹⁸⁶ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 52.

¹⁸⁷ *Ibid*, str. 25-26; Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring discrimination*, str. 51-52.

Prikupljanje ovakvih podataka samo po sebi nije nekompatibilno sa međunarodnim propisima. Naprimjer, standardi Evropske konvencije o ljudskim pravima predviđaju da se prilikom prikupljanja, čuvanja, korištenja i otkrivanja ličnih podataka mora uzeti u obzir i zaštita privatnosti, te se smatra da obrada ličnih podataka bez saglasnosti ili znanja nosioca podataka dovodi do miješanja u njegovo pravo na privatnost.¹⁸⁸ Međutim, pravo na poštivanje privatnog života nema apsolutni primat pa se samo miješanje u ovo pravo može opravdati ako je: a) miješanje predviđeno zakonom, b) teži legitimnom cilju ili je c) neophodna mjera u demokratskom društvu.¹⁸⁹ Na sličan način je i članom 17 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima predviđeno da niko ne može biti izložen proizvoljnom ili nezakonitom miješanju u privatni život te da svako ima pravo na zakonsku zaštitu od takvog miješanja.¹⁹⁰ U skladu s tim, svako prikupljanje ličnih podataka mora biti predviđeno zakonom, te moraju biti poduzete učinkovite mjere kako bi bilo osigurano da se podaci ne koriste u nezakonite svrhe te da se čuvaju na siguran način.¹⁹¹

Dok spomenuti dokumenti štite podatke iz šire perspektive prava na privatnost, drugi međunarodni propisi preciznije uređuju ovu oblast. Ključni dokument u ovoj oblasti je Direktiva EU-a o zaštiti ličnih podataka iz 1995. godine koja je u velikoj mjeri oblikovala zakone o zaštiti podataka unutar zemalja članica EU-a.¹⁹² Iako Direktiva sadrži *prima facie* zabranu obrade osjetljivih podataka, ona, također, predviđa vrlo značajne i široke iznimke od ovog pravila. Prije svega, prikupljanje podataka koji su po svojoj prirodi anonimni nije zabranjeno,¹⁹³ a obrada ličnih neanonimnih podataka je dozvoljena na osnovu saglasnosti nosioca podataka,¹⁹⁴ ponekad čak i bez nje.¹⁹⁵ Kada je riječ o načinu prikupljanja i obrade podataka, uvijek je potrebno osigurati

¹⁸⁸ Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring discrimination*, str. 66-69.

¹⁸⁹ Vidjeti: Council of Europe, Convention for the Protection of Human Rights, član 8, stav 2; te The European Court of Human Rights, *Rotaru v. Romania*, Application no. 28341/95 (Strazbur: The European Court of Human Rights, 4. 5. 2000), para 48.

¹⁹⁰ UN, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, član 17.

¹⁹¹ Office of the High Commissioner for Human Rights, General Comment No. 16: The right to respect of privacy, family, home and correspondence, and protection of honour and reputation (Art. 17): 04/08/1988. (Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights, 1996), para. 10.

¹⁹² Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 42.

¹⁹³ Reuter, Makkonen i Oosi, *Study on Data Collection*, str. 29; Glaude, *Statistics on Discrimination within the Context of Social Statistics*, str. 7; Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring discrimination*, str. 7.

¹⁹⁴ Evropski parlament i Vijeće, Direktiva 95/46EC, član 8, tačka a.

¹⁹⁵ Prikupljanje i obrada podataka su dozvoljeni bez saglasnosti nosioca podataka u tri slučaja: kada je takvo prikupljanje neophodno radi uspostavljanja, provođenja ili odbrane zakonskih potraživanja, ako postoji značajan javni interes i kada je to propisano domaćim zakonom ili odlukom nadzornog tijela. Direktiva 95/46EC Evropskog parlamenta i Vijeća od 24. 10. 1995. godine o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka, član 8 (b), (3) i (4).

da su lični podaci: obrađeni pošteno i zakonito, prikupljeni u izričite i zakonom određene svrhe, prikladni, relevantni i da nisu pretjerani u odnosu na svrhu. Podaci bi trebali biti tačni i trebali bi se čuvati u obliku koji omogućava identifikaciju osoba samo tokom razdoblja potrebnog u svrhe zbog kojih se podaci prikupljaju ili zbog kojih se dalje obrađuju.¹⁹⁶

Iako nije članica EU-a, BiH je uspostavila kako zakonske tako i institucionalne mjere zaštite sa ciljem sprečavanja ili zabrane radnji koje bi, eventualno, mogle ugroziti sigurnost ličnih podataka ili prava bilo koje grupe stanovništva.¹⁹⁷ U skladu sa dobrim praksama zemalja Evropske unije i zakonske odredbe u BiH, također, strogo zabranjuju korištenje podataka u bilo koje druge svrhe, ako su prikupljeni isključivo za potrebe statistike.¹⁹⁸

I druga načela postavljena u Zakonu o zaštiti ličnih podataka BiH usklađena su sa spomenutom direktivom EU-a. Naime, prema odredbama ovog zakona, podaci se moraju obraditi na pravedan i zakonit način, moraju se prikupljati za posebne, izričite i zakonske svrhe, samo u mjeri, obimu i vremenskom periodu koji je neophodan za ispunjenje svrhe. Također, podaci moraju biti tačni, ne trebaju se čuvati u formi koja dopušta identificiranje osobe duže nego što je to potrebno i, ukoliko su prikupljeni u različite svrhe, ne bi se trebali objedinjavati ili kombinirati.¹⁹⁹ Zakon o zaštiti ličnih podataka, također, zahtijeva i saglasnost nosioca podataka,²⁰⁰ ali i predviđa izuzetke poput neophodnosti obrade podataka da bi se ispunile nadležnosti utvrđene zakonom i od javnog interesa.²⁰¹ Naročito značajna iz perspektive ove studije jeste odredba koja izričito dopušta obradu ličnih podataka bez saglasnosti nosioca za potrebe statistike, arhive i nauke, uz uvjet da se oni učine anonimnim i da se u potpunosti poštuje pravo na zaštitu privatnosti ili ličnog života nosioca podataka.²⁰²

Zaštita podataka se osigurava i internim procedurama pojedinih institucija koje takve podatke prikupljaju. Naprimjer, u Danskoj su podaci o aktima diskriminacije objedinjeni u registru kriminaliteta kojem imaju pristup policija, državni policijski komesar i sudovi. Prilikom njihovog prosljeđivanja državnom uredu za statistiku, identifikacijski podaci se brišu.²⁰³ U Hrvatskoj Ured pučkog pravobranitelja podatke

¹⁹⁶ Evropski parlament i Vijeće, Direktiva 95/46EC, član 6.

¹⁹⁷ "Zakon o zaštiti ličnih podataka".

¹⁹⁸ *Ibid*, član 20, stav 1.

¹⁹⁹ *Ibid*, član 4.

²⁰⁰ *Ibid*, član 5, stav 1.

²⁰¹ *Ibid*, član 6.

²⁰² *Ibid*, član 20, stavovi 2 i 3.

²⁰³ Reuter, Makkonen i Oosi, *Study on Data Collection*, str. 36.

o diskriminaciji čini dostupnim javnosti putem svojih godišnjih izvještaja o pojavama diskriminacije. Iako se u njima prezentiraju primjeri predmeta na kojima je institucija radila, lični podaci su anonimni.²⁰⁴ I u Bosni i Hercegovini podaci su, također, zaštićeni kroz interne procedure. Tako se kroz saradnju relevantnih institucija razmjenjuju informacije o slučajevima diskriminacije, ali ne i lični podaci.²⁰⁵ Neke institucije, poput npr. Agencije za statistiku BiH, prilikom prikupljanja statističkih podataka lične podatke čak ni ne unose u svoje baze.²⁰⁶

Pravilnikom je predviđeno prikupljanje ličnih podataka među kojima su ime i prezime podnositelja tužbe, datum rođenja, prebivalište, nacionalnost te ime i adresa počinitelja diskriminacije.²⁰⁷ U tom kontekstu važno je istaći da odredbe ZZD-a, također, štite privatnost, definirajući korištenje ličnih podataka isključivo u svrhu pripreme odgovarajućih statističkih i analitičkih izvještaja te nemogućnosti njihovog korištenja u druge svrhe.²⁰⁸ Slične odredbe sadrži i Pravilnik kojim je predviđeno da prikupljanje ličnih podataka treba vršiti u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka i da se konkretni podaci koriste na zakonom propisan način, u svrhu razdvajanja pojedinačnih predmeta diskriminacije.²⁰⁹ Dodatna zaštita podataka bit će osigurana kroz sistem upravljanja bazom, prema kojem će u svakoj instituciji nadležnoj za prikupljanje podataka biti imenovane odgovorne osobe za unos podataka.²¹⁰

Uzimajući u obzir sve navedeno, evidentno je da postojeća regulativa u BiH usvaja pozitivne prakse zaštite ličnih podataka i osigurava ostvarivanje prava na privatnost prilikom prikupljanja podataka.

²⁰⁴ Intervju sa Tenom Šimonović Einwalter, Ured pučkog pravobranitelja Republike Hrvatske, 3. 12. 2013; i intervju sa Tatjanom Vlašić, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske, 7. 12. 2013.

²⁰⁵ Intervju sa predstavnicima VSTV-a, 3. 12. 2013; Intervju sa predstavnicama Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, 30. 11. 2013; Intervju sa Adnanom Kadribašićem, članom Radne grupe za izradu Pravilnika, 27. 11. 2012; Intervju sa Fadilom Fatićem, zamjenikom direktora Agencije za statistiku BiH, 19. 12. 2012.

²⁰⁶ Intervju sa Fadilom Fatićem, Agencija za statistiku BiH, 19. 12. 2013.

²⁰⁷ "Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u BiH", član 7, stav 2, tačke a), b) i c).

²⁰⁸ *Ibid*, član 2, stav 1.

²⁰⁹ *Ibid*, član 2, stav 2.

²¹⁰ *Ibid*, član 6, stav 5.

7.

Pristup podacima o diskriminaciji

Značaj postojanja podataka o diskriminaciji u kreiranju i održavanju općeg sistema zaštite od diskriminacije je višestruk. Kao što je već elaborirano u sekciji o značaju prikupljanja podataka, postojanje podataka o diskriminaciji jedan je od preduvjeta za utvrđivanje obrazaca i pojavnih oblika diskriminacije u državi. Konačni cilj takvih aktivnosti je efikasno kreiranje mjera i politika za unapređenje zaštite od diskriminacije te stvaranje pretpostavki za lakše dokazivanje, odnosno opovrgavanje navoda o diskriminaciji u sudskim postupcima. Također, širi spektar podataka o diskriminaciji neminovan je za upotpunjavanje slike stvarnog stanja u ovoj oblasti, s ciljem pokretanja širih rasprava, zagovaranja, edukacija, jačanja svijesti, ali i istraživanja u domenu zaštite od diskriminacije.

Iz navedenog je jasno da bilo kakav sistematski i potpuniji uvid u problematiku diskriminacije ovisi o sposobnosti institucija koje prikupljaju relevantne podatke kako bi ih krajnjim korisnicima – državnim institucijama, nevladinim organizacijama, istraživačkim centrima, ali i svim ostalim građanima/pojedincima – učinile jednostavno dostupnim. Konkretno, to podrazumijeva da je neophodno omogućiti pristup što obuhvatnijim podacima kroz što manji broj pristupnih tačaka.²¹¹ U idealnom slučaju to bi podrazumijevalo neku vrstu institucionalizirane koordinacije i standardizacije prikupljanja podataka i kreiranje objedinjene baze svih prikupljenih podataka ili, pak, kreiranje odgovarajućeg elektronskog sistema u kojem bi podaci, uz anonimizaciju ličnih podataka, bili pohranjeni i dostupni krajnjim korisnicima.²¹² Trenutni planovi Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH o objavljivanju prikupljenih podataka o diskriminaciji su veoma ograničeni, budući da je predviđeno samo to da se pripremljene analize i izvještaji objavljuju na web stranici Ministarstva.²¹³ Također, jedini predviđeni pristup centralnoj bazi podataka prema Pravilniku

²¹¹ Koristeći formulaciju domaćih zakona o slobodi pristupa informacijama, neophodno je olakšati, promovirati i bez odlaganja saopćiti informacije koje se nalaze pod kontrolom javnog organa. Vidjeti: “Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH”, *Službeni glasnik BiH* 28/00, član 2; Vidjeti: “Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH”, *Službene novine FBiH* 32/01 i 48/11, član 2; “Zakon o slobodi pristupa informacijama u RS”, *Službeni glasnik RS* 20/01, član 2.

²¹² U ovakvom sistemu podaci bi bili javno (ili na zahtjev) dostupni u skladu sa zakonskim odredbama pristupa informacijama i zaštiti ličnih podataka.

²¹³ “Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u BiH”, član 10.

jest autorizovani pristup, i to samo za potrebe unosa i obrade podataka.²¹⁴ Trenutno, dakle, nije predviđeno da će podaci o ovoj oblasti koje Ministarstvo prikupi i na kojima se baziraju njihovi izvještaji biti dostupni široj javnosti.

Osiguravanje pristupa podacima o diskriminaciji širem krugu korisnika i građanima/pojedincima, naravno, uz zaštitu ličnih podataka, neophodno je, ukoliko se želi ispuniti svrha njihovog postojanja. Ukoliko ne postoji mogućnost pristupa prikupljenim podacima, ne postoji ni značajnija korist od njihovog prikupljanja. Naprimjer, teško je zamisliti da bi NVO ili pojedinci mogli provesti efikasno istraživanje o fenomenu višestruke diskriminacije, bez mogućnosti uvida u mnoštvo podataka koje će prikupljati Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. Osiguravanje pristupa takvim podacima širem krugu aktera je posebno važno sa aspekta ograničenih finansijskih i ljudskih kapaciteta Ministarstva, kojem bi svaka pomoć u analizi i interpretaciji prikupljenih podataka svakako dobrodošla.

Uključivanje šireg kruga institucija i aktera u analizu podataka neminovno doprinosi boljem razumijevanju diskriminacije te krajnjem cilju borbe protiv diskriminatornog postupanja. Nadalje, treba istaći da je omogućavanje pristupa podacima o diskriminaciji u skladu i sa generalnim trendom otvaranja podataka široj javnosti koji su u posjedu vlasti.²¹⁵ Ovaj trend se zasniva na principu da su svi podaci koje vlast prikuplja, u suštini, vlasništvo građana. U tom kontekstu, podatke o diskriminaciji je potrebno posmatrati i sa aspekta Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH.²¹⁶ Taj zakon garantuje pravo na pristup informacijama koje su u posjedu ili pod kontrolom državnih organa, s ciljem da fizičkim i pravnim licima omogući lakšu dostupnost informacija koje su im potrebne.²¹⁷ Definicija informacije, prema Zakonu, podrazumijeva “svaki materijal (koji javni organi posjeduju) kojim se prenose činjenice, mišljenja, podaci ili bilo koji drugi sadržaj (...), bez obzira na oblik ili karakteristike”,²¹⁸ što evidentno uključuje i baze podataka. Stoga se može zaključiti da trenutni pravni okvir u našoj zemlji prati opće trendove, propisujući mogućnost za pružanje relevantnih informacija široj javnosti. To u suštini znači

²¹⁴ Ministarstvo će izvršiti autorizaciju pristupa CBSD-u na osnovu akta o imenovanju odgovorne osobe. *Ibid*, član 6, stav 5.

²¹⁵ Primjer baze podataka je Canadian Legal Information Institute, www.canlii.org/en (stranica posjećena 22. 2. 2012). Ova baza je web stranica koja omogućava neograničen pristup svim sudskim presudama, uključujući i presude o diskriminaciji u Kanadi. Drugi primjer je web stranica Equal Opportunity Commission of South Australia, <http://www.eoc.sa.gov.au/> (stranica posjećena 22. 2. 2013), gdje je omogućen pristup svim prijavama diskriminacije (u skraćenoj i anonimiziranoj formi) koje su podnesene ovoj komisiji.

²¹⁶ “Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH”.

²¹⁷ *Ibid*, članovi 1 i 12.

²¹⁸ *Ibid*, član 3.

da bi i po ovom osnovu trebao biti omogućen pristup podacima koje je prikupljalo Ministarstvo.

Ograničavanje pristupa kompletnoj bazi podataka sa ciljem zaštite ličnih podataka nije adekvatno rješenje. Već je spomenuto da Ministarstvo prilikom obrade podataka o diskriminaciji namjerava štititi lične podatke građana kroz anonimizaciju i zabranu objavljivanja podataka o diskriminaciji, prikupljenih u centralnoj bazi. Međutim, upotreba tehnoloških rješenja zasnovanih na savremenim informaciono-komunikacijskim tehnologijama mogla bi zadovoljiti oba zahtjeva - omogućiti jednostavnu garanciju privatnosti, uz osiguravanje pristupa podacima svim kojim bi takvi podaci mogli biti potrebni.

8.

Zaključna razmatranja

Bosna i Hercegovina treba imati sveobuhvatan pristup i visoke ambicije kada je u pitanju borba za suzbijanje i ukidanje diskriminacije. Krajnji cilj je ostvariti jednakost u pravima i mogućnostima za sve osobe u BiH te uspostaviti uređen sistem zaštite od diskriminatornog postupanja.²¹⁹ Jedan od ključnih osnova za postizanje ovakvog cilja je i postojanje adekvatnih, validnih i potpunih podataka o diskriminaciji.

Komparativna iskustva ukazuju na potrebu za koordiniranim, fleksibilnijim i sveobuhvatnijim pristupom u prikupljanju podataka o diskriminaciji. Teži se uspostavljanju saradnje i koordinacije između brojnih institucija koje učestvuju u ovom procesu, postizanju komplementarnosti njihovih aktivnosti, a u pojedinim državama i centralizaciji prikupljanja podataka. S obzirom na kompleksnost diskriminacije kao pojave, očito je da se u praksama prisutnim u drugim zemljama, kao i na nivou EU-a, usvaja širi i sveobuhvatniji pristup definiranju podataka o diskriminaciji i koriste različite metode i izvori prilikom njihovog prikupljanja. Teži se uspostavljanju ne samo baze podataka kao takve već baze znanja o diskriminaciji²²⁰ koja će osigurati objektivnu i validnu sliku diskriminacije te dokumentovati njene uzroke, pojave, obrasce i učinke. Idealan modalitet još uvijek nije pronađen i on ostaje otvoreno pitanje kojim će se mnoge zemlje zasigurno morati pozabaviti u skorijoj budućnosti. U tom kontekstu, definirani sistem prikupljanja podataka o diskriminaciji u BiH je, treba istaći, još u povoju, ali je dosta dobro postavljen i usvaja neke od najboljih praksi kada je riječ o aktivnostima u ovoj oblasti. Ipak, evidentni su značajni problemi i propusti, koje smo elaborirali u ovom izvješčaju, i kojima ni u kom slučaju ne bi trebalo dozvoliti da ugroze potencijal ukupnog sistema prikupljanja podataka o diskriminaciji u BiH.

Zakon o zabrani diskriminacije BiH je prilično precizno definirao obaveze ključnih aktera u prikupljanju podataka o diskriminaciji u BiH te time pružio dobar okvir za uspostavljanje sistema prikupljanja podataka u ovoj oblasti. Međutim, ključni koncepti i instituti relevantni za ovu oblast u specifičnom kontekstu BiH, kao što su npr. definicija podataka ili rokovi za njihovo prosljeđivanje Ministarstvu, nisu precizno utvrđeni, što ostavlja prostor za pogrešna tumačenja u nastojanju da se

²¹⁹ "Zakon o zabrani diskriminacije", član 1, stav 1.

²²⁰ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 97.

ove obaveze i ispune. U aktuelnom trenutku definicija podataka o diskriminaciji je nedorečena u odredbama Zakona i Pravilnika, a nadležne institucije u praksi još uvijek nisu sigurne koje vrste podataka trebaju prikupljati. Također, implementacija zakonskih odredbi je spora, tako da je neizvjesno kada se može očekivati prva sveobuhvatna i zvanična procjena stanja diskriminacije u našoj zemlji.

Kada je riječ o samim evidencijama, važno je spomenuti da određene institucije poput Ombudsmena, VSTV-a i sudova (uz identificirane nedostatke) već vode zasebne evidencije podataka o predmetima diskriminacije u skladu sa odredbama ZZD-a. Ipak, općenito gledano, prikupljanje podataka o diskriminaciji u BiH je uveliko zanemareno. To se najviše ogleda u tome što je Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o diskriminaciji usvojen sa zakašnjenjem od gotovo četiri godine te u tome što Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, unatoč jasnoj zakonskoj obavezi, do sada nije podnijelo niti jedan izvještaj o stanju, odnosno pojavama i obimu diskriminacije u BiH.

Nedostaci u trenutnim nastojanjima nadležnih institucija u ovoj oblasti su brojni te gotovo zasjenjuju sve pozitivne aspekte. Tako još uvijek nedostaje zasebna evidencija diskriminatornih elemenata krivičnog djela mučenja i krivičnih djela motiviranih predrasudama u krivičnom postupku. Nadalje, za predmete diskriminacije u CMS-u nije predviđena posebna oznaka kao vrste predmeta prema proceduralnom načinu njihovog rješavanja pa evidentiranje predmeta diskriminacije ovisi o trenutno dosta nesigurnom mehanizmu - navođenju pravnog osnova od strane podnosioca, odnosno zastupnika/punomoćnika navodne žrtve diskriminacije. Osim toga, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH nema jasnu viziju provođenja primarnih istraživanja u ovoj oblasti, ali ni integriranja podataka kojima raspolažu nevladine organizacije i različiti akteri iz privatne sfere.

Konačno, predviđeni pristup centralnoj bazi podataka o predmetima diskriminacije nije adekvatno definiran i odveć je restriktivan, čime se umanjuje potencijal koji takva baza može imati u borbi protiv diskriminacije. Tehnološka rješenja koja omogućavaju jednostavnu garanciju zaštite ličnih podataka, istovremeno omogućavajući generalni pristup svima kojima bi podaci mogli biti korisni, nisu razmatrana u procesu izrade politika i procedura u ovoj oblasti.

Uzimajući u obzir značaj prikupljanja podataka o diskriminaciji, jasno je da je u BiH potrebna hitna promjena u trenutnom pristupu ovom pitanju kako bi se na vrijeme uklonili utvrđeni nedostaci te ubrzao proces dovršavanja sistema prikupljanja podataka o diskriminaciji i konačno osiguralo njegovo funkcioniranje. Hitnost takve intervencije je još više izražena, imajući u vidu da konkretni koraci na ovom planu tek predstoje. Samo pod uvjetom da se tom procesu u narednoj, ključnoj fazi, pristupi na pravi način i uz uključivanje šireg kruga aktera iz civilnog društva i stručne zajednice, sveobuhvatan i efikasan sistem prikupljanja podataka o diskriminaciji u BiH bit će postavljen na zdrave osnove i moći će se očekivati njegovi pozitivni učinci u domenu borbe protiv diskriminacije.

9.

Preporuke

Iz prethodne analize proizlaze sljedeće preporuke:

Preporuke Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH:

1. U bh. kontekstu je potrebno istražiti i identificirati sve raspoložive izvore podataka o diskriminaciji te definirati metodologiju njihovog prikupljanja i klasificiranja. Općenito, potrebno je proširiti metode i izvore prikupljanja podataka o diskriminaciji, pogotovo ako se uzmu u obzir postojeće evidencije podataka koji mogu ukazati na diskriminaciju, a koji se trenutno uveliko zanemaruju, kao što su zvanični statistički podaci. Naročito je važno razviti odgovarajuću metodologiju prikupljanja podataka o diskriminaciji od privatnih kompanija, nevladinih organizacija, istraživačkih centara i drugih relevantnih aktera.

2. Prije nego se pristupi samoj aktivnosti prikupljanja podataka o diskriminaciji, potrebno je kao strategiju pripremiti adekvatan plan aktivnosti. Strategija, pored preciznog definiranja mogućih izvora podataka i metodologije, treba da definira: finansiranje aktivnosti prikupljanja podataka, utvrdi načine na koje će se raditi diseminacija rezultata, osigura pristup podacima te predvidi evaluaciju sistema prikupljanja podataka, ali i same strategije. U proces izrade plana aktivnosti, odnosno strategije potrebno je uključiti institucije za ravnopravnost, korisnike podataka, one koji podatke prikupljaju, odnosno proizvode, eksperte iz oblasti statistike, pravne eksperte u oblasti antidiskriminacije i pitanja privatnosti, ali i poslodavce i zaposlenike.

3. Potrebno je ubrzati proces uspostavljanja centralne baze podataka. Prvenstveno je važno što prije pristupiti kreiranju softwera centralne baze podataka, za što kao dobar primjer može poslužiti već postojeći CMS sistem vođenja sudskih predmeta. Također, potrebno je obezbijediti kompatibilnost centralne baze podataka sa CMS-om sudova, što bi olakšalo sam prijenos podataka, odnosno međusobnu komunikaciju baza.

4. Potrebno je ubrzati aktivnosti na donošenju instrukcije o načinu popunjavanja upitnika za prikupljanje podataka o predmetima diskriminacije.

5. Potrebno je proširiti obim podataka koji se na osnovu prijava o diskriminaciji planiraju prikupljati od nadležnih institucija. Tako bi za podnosioca prijave, odnosno žrtvu diskriminatornog postupanja trebalo prikupljati i podatke o socioekonomskom statusu, vjerskoj pripadnosti, kao i svakoj drugoj okolnosti koja je mogla imati za posljedicu nejednako postupanja, kao i podatak o tome koliko puta i u kojim segmentima života konkretna osoba prijavljuje diskriminaciju. Kada je u pitanju počinitelj, ako je riječ o fizičkom licu, trebalo bi prikupljati podatke o dobi, spolu, etničkom porijeklu ili nacionalnosti, socioekonomskom statusu, članstvu u ekstremističkim pokretima te posebno da li je konkretna osoba počinitelj povratnik u kršenju odredaba ZZD-a.

6. Potrebno je uložiti maksimalne napore da se uspostavi saradnja sa nevladinim organizacijama koje se bave pružanjem podrške i pomoći, posebno pravne pomoći žrtvama diskriminacije, kako bi se osiguralo da i one vode evidenciju primljenih prijava diskriminacije te da prikupljene podatke periodično dostavljaju Ministarstvu.

7. Potrebno je hitno početi sa sačinjavanjem i objavljivanjem godišnjih i posebnih izvještaja o diskriminaciji. Imajući u vidu neminovna ograničenja i nedostatke mehanizma prikupljanja podataka o diskriminaciji, kakav danas postoji ili se barem planira kreirati u BiH, u okviru svakog izvještajnog perioda potrebno je prikupljene podatke dopunjavati odgovarajućim anketama o viktimizaciji i percepciji diskriminacije te drugim kvalitativnim istraživanjima.

8. Potrebno je osigurati da je upotreba podataka dozvoljena samo u apsolutno anonimnom obliku te da je javnim ili privatnim tijelima zabranjeno njihovo korištenje izvan svrhe prepoznavanja ili mjerenja diskriminacije.

9. Korisnicima podataka treba omogućiti jednostavan pristup prikupljenim podacima, u skladu sa pravnim normama o pristupu informacijama, a uz obavezno poštivanje relevantnih pravnih odredbi kojima je zaštićena privatnost ličnih podataka. Ovo se najbolje može postići korištenjem savremenih informacionih tehnologija i obezbjeđenjem pristupa centralnoj bazi podataka putem interneta, na način da se omogući pristup svim, izuzev privatnim podacima.

Preporuke Instituciji ombudsmena za ljudska prava BiH:

10. Potrebno je proširiti metode i izvore prikupljanja podataka o diskriminaciji za potrebe podnošenja godišnjih i posebnih izvještaja o diskriminaciji u BiH. U tom smislu je naročito značajno osigurati prikupljanje podataka o sudskim predmetima diskriminacije direktno od sudova ili VSTV-a.

Preporuke za VSTV:

11. Pri registraciji predmeta diskriminacije u CMS-u potrebno je eliminirati faktor subjektivnosti podnosioca ili zastupnika/punomoćnika u navođenju pravnog osnova kako bi se osiguralo utvrđivanje tačnog broja antidiskriminacijskih parnica. U tom smislu je neophodno u sistemu za automatsko upravljanje predmetima u sudovima (CMS) predvidjeti posebnu oznaku za predmete diskriminacije, u odnosu na specifičnost proceduralnog načina njihovog rješavanja. Kao dobra osnova za to može poslužiti postojeći sistem evidentiranja radnih sporova, pri čemu bi kategorizacija predmeta diskriminacije podrazumijevala oznaku "D".

12. U segmentu evidencije krivičnih predmeta, u postojećem CMS-u je potrebno dodati opciju evidentiranja utvrđene diskriminacije kao elementa krivičnih djela, odnosno evidentiranja diskriminatornog motiva, kada su u pitanju krivična djela motivirana predrasudama. Na taj način bi se jednostavno omogućilo da i slučajevi diskriminacije utvrđeni u krivičnim postupcima budu dio diskriminacijskih evidencija.

Sudovi:

13. U međuvremenu, dok VSTV ne usvoji oznaku "D" kao vrstu predmeta za anti-diskriminacijske parnice u CMS-u, alternativno rješenje može biti da postupajući referent za unos podataka u sudovima treba insistirati na preciznom i tačnom definiranju pravnog osnova, kako se ne bi izbjeglo evidentiranje predmeta diskriminacije, odnosno njegova kategorizacija pod oznakom "ostali".

14. Potrebno je insistirati na tome da postupajući sudija prilikom prvog ili naknadnog uvida u predmet, a u skladu sa svojim obavezama iz Pravilnika o sistemu za automatsko upravljanje predmetima u sudovima, detaljno provjeri podatke u predmetu. Ukoliko utvrdi da se radi o postupku na osnovu ZZD-a koji nije evidentiran kao takav, sudija treba izdati nalog za potrebne ispravke kako bi "diskriminacija" bila evidentirana kao pravni osnov.

Ostale nadležne institucije:

15. Potrebno je osigurati da sve nadležne institucije što prije pristupe prikupljanju podataka i vođenju evidencije o prijavama diskriminacije. Naročito je važno educirati odgovarajuće osoblje u tim institucijama i osigurati interne procedure koje će omogućiti ispunjavanje ove zakonske obaveze.

Bibliografija

Knjige, članci, izvještaji i vodiči

1. Agencija za statistiku BiH. *Žene i muškarci u Bosni i Hercegovini, Tematski bilten TB 03*. Sarajevo: Agencija za statistiku BiH, 2011.
2. Al-Zubaidi, Yamam. *Statistikens roll i arbete mot diskriminering – en fråga om strategi och trovärdighet*. Stockholm: Diskrimineringsombudsmannen, 2012. http://www.do.se/Documents/rapporter/Statistikens%20roll%20i%20arbete%20mot%20diskriminering_en%20fr%C3%A5ga%20om%20strategi%20och%20trov%C3%A4rdighet_ej%20bilagor.pdf (stranica posjećena 17. 1. 2013).
3. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. *Tackling Multiple Discrimination: Practices, policies and laws*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.
4. European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs. *Comparative study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, the United Kingdom and the Netherlands*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.
5. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. *Racism and Xenophobia in EU Member States: trends, developments and good practice, Annual Report 2005, part 2*. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/103-ar05p2en.pdf (stranica posjećena 21. 2. 2013).
6. European Union Agency for Fundamental Rights. *EU-MIDIS technical report: Methodology, Sampling and Fieldwork, European Union Minorities and Discrimination Survey*. European Union Agency for Fundamental Rights, 2009. http://fra.europa.eu/sites/default/files/eu-midis_technical_report.pdf (stranica posjećena 26. 2. 2013).
7. European Union Agency for Fundamental Rights. *Fundamental rights: challenges and achievements in 2011: Annual report 2011*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2211-FRA-2012_Annual-Report-2011_EN.pdf (stranica posjećena 10. 3. 2013).
8. European Union Agency for Fundamental Rights. *National Human Rights Institutions in the EU Member States: Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/816-NHRI_en.pdf (stranica posjećena 10. 1. 2013).
9. Fond otvoreno društvo BiH. *Izvještaj o rezultatima ispitivanja javnoj mnijenja o percepciji i iskustvu diskriminacije*. Fond otvoreno društvo BiH, 2012. http://www.diskriminacija.ba/sites/default/files/Diskriminacija_izvjestaj_1.pdf (stranica posjećena 25. 12. 2012).
10. Glaude, Michel. *Statistics on Discrimination within the Context of Social Statistics: Main issues*. Rad predstavljen na 33. seminaru koji je organizovao The European Advisory Committee on Statistical Information in the Economic and Social Spheres pod nazivom *Ethnic and Racial Discrimination on the Labour Market: Measurement, statistics and indicators*, Valletta, Malta, 7-8. 6. 2007.

11. Hanušić, Adrijana. *Sudska zaštita od diskriminacije u BiH: Analiza zakonskih rješenja i prakse u svjetlu prvih predmeta u ovoj oblasti*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2013. <http://www.analitika.ba/publikacije/sudska-zastita-od-diskriminacije-u-bosni-i-hercegovini> (stranica posjećena 3. 5. 2013).
12. Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. *Izveštaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2011. godinu*. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2012.
13. Klostermann, Johannes. *Eliminating racist discrimination in Germany: Parallel report addressed to the Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination of the United Nations*. Forum Menschenrechte, 2008. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/ForumMenschenrechte.pdf> (stranica posjećena 17. 1. 2013).
14. Kraler, Albert i Reichel, David. *Statistics on migration, integration, and discrimination in Europe: Prominstat Final Report*. International Centre for Migration Policy Development - ICMPD, 2010. http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/prominstat_final_report-en.pdf (stranica posjećena 10. 3. 2013).
15. Makkonen, Timo i European Network of Legal Experts in the non-discrimination field. *Measuring discrimination: Data Collection and EU Equality Law*. Luksemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. http://www.non-discrimination.net/content/media/Measuring%20Discrimination%20-%20Data%20collection%20and%20EU%20Equality%20Law%20_en.pdf (stranica posjećena 20. 11. 2012).
16. Makkonen, Timo. *European Handbook on Equality Data*. Luksemburg: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2006. http://yhdenvertaisuusfibin.directo.fi/@Bin/36280a49f76c5da1f93164b71afcfc8/1362745092/application/pdf/117492/Europeanhandbook_WEB.pdf (stranica posjećena 8. 3. 2013).
17. Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini. *Borba protiv krivičnih djela počinjenih iz mržnje: Analiza incidenata motiviranih predrasudama u Bosni i Hercegovini, sa preporukama*. Sarajevo: Misija OSCE-a u BiH, 2012.
18. Office of the High Commissioner for Human Rights. General Comment No. 16: The right to respect of privacy, family, home and correspondence, and protection of honour and reputation (Art. 17): 04/08/1988. Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights, 1996.
19. Opservatorij ljudskih prava: Bosna i Hercegovina. *Zabrana diskriminacije*. Observatorij ljudskih prava: Bosna i Hercegovina. <http://ljudskaprava.ba/zabrana-diskriminacije/> (stranica posjećena 8. 3. 2013).
20. OSCE/ODIHR. "Combating Hate Crimes in the OSCE Region: An Overview of Statistics, Legislation, and National Initiatives". Varšava: OSCE/ODIHR, 2005.
21. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije. *Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2011. godinu*. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije, 2012. <http://www.ravnopravnost.gov.rs/files/Poverenik%20Izvestaj%20za%202011.%20godinu%20lat.docx> (stranica posjećena 4. 11. 2012).
22. Reuter, Niklas, Makkonen, Timo i Oosi, Olli. *Study on Data Collection to Measure the Extent and Impact of discrimination in Europe: Final report* 7. 12. 2004. Finska: Net Effect Oy, 2004. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1797&langId=en> (stranica posjećena 23. 8. 2012).

23. Sali-Terzić, Sevima. *Komentar zakona o zabrani diskriminacije: Recenzija*. Sarajevo: 2010. http://pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=4867 (stranica posjećena 11. 3. 2013).
24. Simon, Patrick. *"Ethnic" statistics and data protection in the Council of Europe Countries: Study report*. Strasbourg: European Commission against Racism and Intolerance, 2007.
25. Topić, Boris. *Neiskorišteni potencijal: Uloga i značaj nevladinih organizacija u zaštiti od diskriminacije u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2012. <http://www.analitika.ba/publikacije/uloga-nvo-u-zastiti-od-diskriminacije> (stranica posjećena 10. 3. 2013).
26. Ured pučkog pravobranitelja. *Izvješće o pojavama diskriminacije za 2011*. Zagreb: Ured pučkog pravobranitelja, 2012. <http://www.ombudsman.hr/dodaci/Izve%C5%A1%C4%87e%20o%20pojavama%20diskriminacije%20za%202011.pdf> (stranica posjećena 12. 12. 2012).
27. Wrench, John. *The Measurement of Employment Discrimination by Research: Problems of Comparability*. Rad predstavljen na 33. seminaru koji je organizovao The European Advisory Committee on Statistical Information in the Economic and Social Spheres pod nazivom *Ethnic and Racial Discrimination on the Labour Market: Measurement, statistics and indicators*. Valletta, Malta, 7-8. 6. 2007.
28. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsmen). *Izveštaj o zaštiti od diskriminacije u prvom polugodištu 2011. godine*. Podgorica: Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, oktobar 2011. godine.

Bosanskohercegovački propisi i jurisprudencija

1. "Krivični zakon BiH". Prečišćeni, nezvanični tekst. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07 i 8/10.
2. "Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH". *Službene novine FBiH* 32/01 i 48/11.
3. "Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH". *Službeni glasnik BiH* 28/00.
4. "Zakon o slobodi pristupa informacijama u RS". *Službeni glasnik RS* 20/01.
5. "Zakon o upravi BiH". *Službeni glasnik BiH* 32/02.
6. "Zakon o zaštiti ličnih podataka". *Službeni glasnik BiH* 49/06.
7. "Zakon o zabrani diskriminacije BiH". *Službeni glasnik BiH* 59/09. <http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/Zakon%20o%20zabrani%20diskriminacije%20SlGlasnik%20BiH%20broj%2059-09.pdf> (stranica posjećena 29. 10. 2012).
8. "Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH". *Službeni glasnik BiH* 19/02, 35/04 i 32/06.
9. "Krivični zakon Brčko Distrikta BiH". *Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH* 10/03, 6/05 i 21/10.
10. "Krivični zakon Federacije BiH". *Službene novine FBiH* 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05 i 42/10.
11. "Krivični zakon RS". *Službeni glasnik Republike Srpske* 49/03.
12. "Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini". *Službeni glasnik BiH* 27/13.

13. Pravilnik o sistemu za automatsko upravljanje predmetima u sudovima (CMS). Broj dokumenta: 09-50-1191/2011. Sarajevo: Predsjedništvo Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, 23. 3. 2011. http://www.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet;jsessionid=be85ba02d80f75c6a04f9e8a7e437fbab2bbcc803c65221999f0281ab103bcee.e34TbxyRbNiRb40Lb38TbhaTc3a0e0?p_id_doc=12702 (stranica posjećena 24. 4. 2013).

14. "Upitnik za prikupljanje podataka: Dodatak Pravilniku o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini". *Službeni glasnik BiH* 27/13.

Propisi i jurisprudencija drugih zemalja

1. "Zakon o zabrani diskriminacije Republike Crne Gore". *Službeni list Crne Gore* 46/10.
2. "Zakon o zabrani diskriminacije Republike Srbije". *Službeni glasnik Republike Srbije* 22/09.
3. "Law on Prevention and Protection against Discrimination". *Official Gazette of the Republic of Macedonia* 50/10, 13. 4. 2010. http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3483/file/FYROM_Law%20on%20protection%20against%20discrimination_2010_en.pdf (stranica posjećena 3. 11. 2012).
4. "Zakon o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske". *Narodne novine Republike Hrvatske* 85/08 i 112/12.
5. The European Court of Human Rights. *Rotaru v. Romania, Application no. 28341/95*. Strazbur: The European Court of Human Rights, 4. 5. 2000.

Međunarodni instrumenti i dokumenti

1. Council of Europe. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No. 11 and No. 14. Rim: Council of Europe, 4. 11. 1950.
2. European Commission. Bosnia and Herzegovina 2012, Progress Report, SWD (2012) 335. Brussels: European Commission, 10. 10. 2012.
3. European Commission. "Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions - Non-discrimination and equal opportunities for all - A framework strategy SEC(2005) 689". Brussels: European Commission, 1. 6. 2005. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0224:FIN:EN:PDF> (stranica posjećena 6. 11. 2012).
4. Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI). *Izvještaj ECRI-a o Bosni i Hercegovini (četvrti ciklus monitoringa)* CRI(2011)2. Usvojen 7. 12. 2010, objavljen 8. 2. 2011. bosanska verzija. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/bosnia_herzegovina/BIH-CBC-IV-2011-002-BIH.pdf (stranica posjećena 8. 3. 2013).
5. Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI). Preporuka broj 4 ECRI u pogledu opšte politike: Istraživanja na nivou države u pogledu iskustava i viđenja diskriminacije i rasizma s tačke gledišta potencijalnih žrtava CRI(98)30. Strazbur: ECRI, 13. 6. 1997. bosanska verzija. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N4/REC4-1998-30-BIH.pdf (stranica posjećena 23. 11. 2012).

6. Evropski parlament i Vijeće. Direktiva 95/46/EC Evropskog parlamenta i Vijeća od 24. 10. 1995. godine o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka. *Službeni list* L 281, 23/11/1995. <http://www.azlp.gov.ba/images/PropisiBOS/Direktiva%2095-46-EC%20Evropskog%20parlamenta%20i%20Vije%C4%87a%20od%2024.10.1995.%20bos.doc> (stranica posjećena 9. 5. 2013).
7. The Council of the European Union. Council decision of 27/11-2000 of 27 November 2000 establishing a Community action programme to combat discrimination 2000/750/EC (2001 to 2006). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000D0750:EN:NOT> (stranica posjećena 8. 3. 2013).
8. The Council of the European Union. Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. *Official Journal of European Union*, L 18/2000.
9. The Council of the European Union. Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. *Official Journal of European Union*, L 303/2000.
10. The Council of the European Union. Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of the equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services. *Official Journal of European Union*, L 373/2004.
11. The Council of the European Union. Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (Recast Directive). *Official Journal of European Union*, L 204/2006.
12. The European Parliament and the European Council. Decision No 1578/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 on the Community Statistical Programme 2008 to 2012. *Official Journal of the European Union* L 344/15, 28. 12. 2007.
13. Ujedinjene nacije. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima usvojen na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda 16. 12. 1966. godine. Rezolucija br. 2200 A /XXI/. Stupio na snagu 23. 3. 1976. godine. <http://www.mprh.hr/lgs.axd?t=16&id=1557> (stranica posjećena 10. 3. 2013).
14. UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW). Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Bosnia and Herzegovina, CEDAW/C/BIH/CO/3. UN CEDAW, 2. 6. 2006. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4537784511.html> (stranica posjećena 8. 3. 2013).
15. UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General Recommendation IV concerning reporting by States parties (article 1 of the Convention), HRI/GEN/1/Rev.7, 12. 5. 2004.
16. UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General recommendation XXVII on discrimination against Roma, HRI/GEN/1/Rev.7, 12. 5. 2004.
17. UN Committee on the Rights of the Child. Concluding observations: Bosnia and Herzegovina. Committee on the Rights of the Child, CRC/C/OPSC/BIH/CO/1. UN, 1. 10. 2010.
18. UN Human Rights Committee. Consolidated guidelines for state reports under the International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR/C/66/GUI/Rev.2, 26. 2. 2001. <http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/408/86/IMG/G0140886.pdf?OpenElement> (stranica posjećena 8. 3. 2013).

19. UN. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml#top> (stranica posjećena 3. 5. 2013).

20. Vijeće Evrope. Konvencija o zaštiti lica u pogledu automatske obrade ličnih podataka, ETS. 108. Strazbur: Vijeće Evrope, 28. 1. 1981. http://www.ohr.int/ohr-dept/afd/int-ref-ef/Other%20European%20Conventions/default.asp?content_id=5260 (stranica posjećena 10. 3. 2013).

Ostalo

1. Agencija za statistiku BiH. “*Probni popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2012: Popisnica (P-1)*”. Agencija za statistiku BiH. http://www.bhas.ba/popis2011/P1_bh.pdf (stranica posjećena 17. 1. 2013).

2. Ministry of Interior Finland. “*Discrimination Research and Monitoring*”. Ministry of Interior Finland. http://www.intermin.fi/en/equality/discrimination_research_and_monitoring (stranica posjećena 24. 10. 2012).

Dodatak 1

Tabela 1. Pregled potencijalnih izvora, vrste podataka i metodologije prikupljanja podataka o diskriminaciji u BiH

Podaci	Izvor	Vrsta informacija	Metodologija prikupljanja podataka
Zvanične evidencije prijavljenih i procesuiranih slučajeva u nadležnim institucijama*	- Pravosudni sistem u BiH, - Institucija Ombudsmena za ljudska prava BiH, - Organi uprave, - Pravna lica sa javnim ovlaštenjima, - Ured disciplinskog tužioca, - Ustavni sud BiH, - Ured zastupnika/agenta Vijeća ministara pred Evropskim sudom za ljudska prava i - Ostala tijela koja odlučuju o pravima građana, uspostavljena prema posebnim propisima.	- Statistika prijave/utvrđene diskriminacije, - Područja u kojima se obično javlja diskriminacija: vrste/oblici/oblast pojavljivanja diskriminacije, - Trendovi diskriminacije, - Socioekonomski, demografski i drugi podaci o žrtvama i počiniteljima i - Podaci o radu nadležnih pravosudnih organa i Institucije ombudsmena.	- Dostavljanje podataka putem upitnika u centralnu bazu podataka,** - Uvid u evidenciju svih nadležnih tijela, - Tehnička integracija za automatski transfer podataka iz CMS-a u centralnu bazu podataka i - Prikupljanje podataka iz relevantnih izvještaja, drugih publikacija, kao i praćenje rada nadležnih institucija.

Zvanična statistika i statistika administrativnih evidencija	- Agencija za statistiku BiH, - Federalni zavod za statistiku FBiH, - Republički zavod za statistiku RS-a, - Sva državna tijela koja vode administrativnu evidenciju, poput nadležnih ministarstava obrazovanja, ministarstava rada i socijalne politike, itd.	- Popis stanovništva i - Demografski, socioekonomski i drugi statistički podaci.	- Podaci se prikupljaju direktno iz publikacija i baza podataka zvaničnih statističkih zavoda. - Podaci se prikupljaju na osnovu upita ili uvidom u različite administrativne registre.
Sekundarni izvori	- Državne agencije i institucije, - Nevladine organizacije, - Istraživačke agencije i instituti.	- Široki spektar kvalitativnih i kvantitativnih podataka, - Deskriptivne studije, - Dubinske analize i studije slučaja i - Policy studije	- Direktni upiti organizacijama, - Web stranice organizacija, - Prijave na mailing liste organizacija, - Učešće na događajima koje organizuju relevantne organizacije.
Primarna istraživanja	Sprovodi ih Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, vlastitim resursima ili angažovanjem stručne organizacije ili konsultanata.	- Podaci o percepciji diskriminacije među građanima, - Podaci o stavovima, informisanosti i znanju građana, - Podaci o iskustvima građana i - Podaci privatnih kompanija o diskriminaciji u oblasti zapošljavanja.	- Anketna istraživanja, - Fokus grupe, - Intervjui, - Posmatranje, - Studije slučaja, - Longitudinalna istraživanja, - Komparativna istraživanja, - Testiranje diskriminacije, itd.

* Pravilnikom je predviđeno prikupljanje podataka iz ovih izvora.

** Pravilnikom je predviđeno korištenje ove metodologije.

O autoricama

Emina Ćerimović magistrirala je ljudska prava na Odsjeku za pravne studije, Central European University, Budimpešta, Mađarska, gdje je stekla i specijalizaciju u oblasti prava Evropske Unije. Diplomirala je pravo na Univerzitetu u Sarajevu, dobitnica je stipendija Programa podrške istraživanju u oblasti javnih politika Fonda otvoreno društvo BiH, te Think Tank Young Professional Development Fellowship Open Society Institute-a u 2012. godini. Radila je na pisanju više istraživačkih izvještaja i objavila je nekoliko radova u oblasti krivičnog prava i međunarodnih ljudskih prava.

Dženana Hrlović diplomirala je na Odsjeku za psihologiju Univerziteta u Sarajevu, gdje trenutno završava magistarski studij. Prethodno istraživačko iskustvo stekla je u UG Eureka u okviru projekta podrške nadarenim učenicima, te u “ProMENTE socijalnim istraživanjima”, na istraživanju o psihosocijalnim posljedicama rata u BiH. Prezentirala je nekoliko istraživačkih radova u oblasti psihologije na akademskom kongresu u Sarajevu i na konferenciji u Zagrebu. Od 2011. godine je angažirana je u Analitici – Centru za društvena istraživanja na više istraživanja u oblastima javnog prava i javne uprave.

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



DISKRIMINACIJA
DISKRIMINACIJA