

OD EVIDENCIJE DO PREVENCIJE: PRETPOSTAVKE ZA SISTEMSKO PRIKUPLJANJE INFORMACIJA O DISKRIMINACIJI U BOSNI I HERCEGOVINI¹

Autorica: Emina Ćerimović

Usvajanjem Zakona o zabrani diskriminacije u julu 2009. godine svim institucijama u Bosni i Hercegovini (BiH) propisana je obaveza prikupljanja i vođenja evidencije podataka o predmetima diskriminacije. Prema ovom zakonu, institucija odgovorna za nadzor nad njegovim sprovođenjem je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. Ministarstvo je obavezno i da koordinira aktivnosti prikupljanja podataka te da djeluje kao centralni repozitorij podataka o diskriminaciji u širem smislu. Pored toga, Ministarstvo ima obavezu izvještavanja o pojavama i obimu diskriminacije. No, i skoro četiri godine nakon njegova usvajanja brojne odredbe Zakona o zabrani diskriminacije u ovom domenu ostaju neispunjene. Posljedica toga je nepostojanje uvida u stvarno stanje diskriminacije u društvu, što onemogućuje razvoj i provođenje adekvatnih politika i aktivnosti usmjerenih ka suzbijanju i zaštiti od diskriminatornog postupanja u Bosni i Hercegovini.

SAŽETAK

UVOD

Aktivnost prikupljanja i analize podataka o diskriminaciji općenito prepoznata je i priznata kao jedna od ključnih mjera države na polju borbe protiv diskriminacije. Usvajanjem Direktiva u oblasti diskriminacije² i pokretanjem Akcionog programa za borbu protiv diskriminacije³ na nivou Evropske unije prepoznata je posebna uloga koju podaci o diskriminaciji mogu imati u jačanju mjera protiv diskriminacije i promoviranju jednakih mogućnosti. Tačni, objektivni i usporedivi podaci mogu poslu-

žiti kao uvjerljiv osnov za utvrđivanje postojanja diskriminacije, kao i oblasti, formi i obima u kojem se ona pojavljuje, a s ciljem kreiranja efikasnih mjera koje bi vodile njenom suzbijanju, odnosno eliminiranju.⁴ Nadalje, statistički pokazatelji diskriminacije mogu se efikasno koristiti u sudskim postupcima u predmetima diskriminacije, u kojima ti podaci mogu potvrditi ili opovrgnuti navode postojanja kako direktne tako i indirektno diskriminacije, odnosno, koristeći jezik i formulaciju Zakona o zabrani diskriminacije (u daljnjem tekstu: ZZD), pomoći da se postojanje diskriminacije učini



¹ Policy brief zasnovan je na izvještaju Centra za društvena istraživanja Analitika naslovljenom *Od evidencije do prevencije: Pretpostavke za sistemsko prikupljanje informacija o diskriminaciji u Bosni i Hercegovini*, koji su napisale Emina Ćerimović i Dženana Hrlović i koji je objavljen 2013. godine. Pripremu izvještaja i policy brief-a podržao je Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine.

² 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; 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; 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; 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.

³ The Council of the European Union, Council decision of 27/11-2000 of 27 November 2000 establishing a Community action programme to combat discrimination (2001 to 2006) (2000/750/EC).

⁴ Timo Makkonen i European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, *Measuring discrimination. Data Collection and EU Equality Law* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007), str. 5 i 12.

KLJUČNE PREPORUKE

- Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH treba ubrzati aktivnosti na donošenju instrukcija o načinu popunjavanja upitnika za prikupljanje podataka o predmetima diskriminacije, te uspostavljanju centralne baze podataka o predmetima diskriminacije.
- Potrebno je da Ministarstvo istraži i identificira sve raspoložive izvore podataka o diskriminaciji u bh. kontekstu te da definira metodologiju njihovog prikupljanja.
- Prikupljene podatke potrebno je dopunjavati odgovarajućim anketama i drugim kvalitativnim istraživanjima.
- Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH treba ubrzati aktivnosti u pripremanju godišnjih i posebnih izvještaja o diskriminaciji.
- Visoko sudsko i tužilačko vijeće (VSTV) u sistemu za automatsko upravljanje predmetima (CMS-u) treba uvesti odgovarajuću oznaku za predmete diskriminacije.

vjerovatnim u konkretnom slučaju.⁵ Na kraju, neupitna je uloga sveobuhvatnih podataka o diskriminaciji u pokretanju širih društvenih rasprava, zagovaranja, podizanja svijesti, praćenja provedbe međunarodnih obaveza u domenu zaštite ljudskih prava, ali i istraživanja u ovoj oblasti.⁶

U tom smislu, ZZD propisuje obavezu svim nadležnim institucijama da prikupljaju podatke o predmetima diskriminacije na osnovu konkretnih prijava o diskriminaciji.⁷ Centralna institucija zadužena za koordinaciju prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini jeste Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH.⁸ Prema članu 8 ZZD-a, nadležnosti i obaveze Ministarstva podrazumijevaju donošenje Pravilnika o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u BiH (u daljnjem tekstu: Pravilnik), uspostavljanje i vođenje centralne baze podataka o predmetima diskriminacije (u daljnjem tekstu: centralna baza podataka), kao i sačinjavanje godišnjih i posebnih izvještaja o pojavama i obimu diskriminacije u državi, s prijedlogom mjera za sprečavanje i suzbijanje takvih pojava u Bosni i Hercegovini. Izvještaji se podnose Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH.⁹

Važnu ulogu u prikupljanju podataka o diskriminaciji ZZD dodjeljuje i Instituciji ombudsmana za ljudska prava BiH, te svim ostalim mje-

rodavnim institucijama u Bosni i Hercegovini. Pristup koji podrazumijeva veći broj institucija koje prikupljaju podatke o diskriminaciji, uz odgovarajući sistem saradnje i koordinacije, susreće se i u državama Evropske unije i u zemljama u okruženju. U pojedinim državama, poput Crne Gore i Srbije, teži se centralizaciji prikupljanja podataka o diskriminaciji. Takvo je rješenje usvojeno i u Bosni i Hercegovini. No, uprkos relativno dobro definiranom zakonskom i institucionalnom okviru, Bosna i Hercegovina suočava se s nizom problema u implementaciji ove zakonske obaveze. Ovaj policy brief ukazuje na neadekvatan angažman nadležnih institucija u ovoj oblasti, na ključne probleme s kojima se one suočavaju u pokretanju aktivnosti sveobuhvatnog prikupljanja podataka o diskriminaciji u Bosni i Hercegovini te na korake koje je potrebno poduzeti da se uočeni problemi prevaziđu.

KLJUČNI PROBLEMI NA POLJU PRIKUPLJANJA PODATAKA O DISKRIMINACIJI

Pravilnik o načinu prikupljanja podataka, koji je trebao biti donesen u roku 90 dana od dana stupanja na snagu ZZD-a, donesen je gotovo četiri godine kasnije, tačnije početkom aprila 2013. godine.¹⁰ Iako propisuje sadržaj Upitnika

⁵ "Zakon o zabrani diskriminacije", *Službeni glasnik BiH* 59/09, član 15.

⁶ Makkonen, *Measuring discrimination*, str. 23.

⁷ "Zakon o zabrani diskriminacije", član 8, stav 1.

⁸ *Ibid*, član 8.

⁹ *Ibid*, član 8, stav 3.

¹⁰ "Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini", *Službeni glasnik BiH* 27/13.

za prikupljanje podataka,¹¹ Pravilnik predviđa rok od 120 dana za donošenje instrukcije o načinu popunjavanja Upitnika,¹² čime se dodatno odlaže pokretanje konkretnih aktivnosti u ovoj oblasti. Također, što je posebno značajno, još nije uspostavljena centralna baza podataka o predmetima diskriminacije, a spomenuti Pravilnik predviđa da će to biti učinjeno tek do kraja 2013. godine.¹³ Osim toga, i obaveza Ministarstva da objavljuje godišnje i posebne izvještaje o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovine ostala je puklo slovo na papiru. Nedostatak finansijskih sredstava za uspostavljanje centralne baze podataka¹⁴, ograničeni kadrovski kapaciteti nadležnih institucija, nedovoljna predanost ovom pitanju te nedostatak pritiska i inicijative civilnog društva u pravcu ispunjavanja ove zakonske obaveze neki su od ključnih razloga izrazito spore implementacije ovih zakonskih odredbi.

Podaci o predmetima diskriminacije u kontekstu ZZD-a

Definiranje podataka koji se smatraju značajnim u domenu evidentiranja diskriminacije neophodan je preduvjet za pokretanje aktivnosti u ovoj oblasti. No, ZZD ne nudi jasne upute o tome koje bi podatke o diskriminaciji trebalo prikupljati. U dijelu koji se odnosi na evidenciju diskriminacije, u Zakonu se spominju aktivnosti prikupljanja "podataka o pojavama i obimu diskriminacije" te "podataka o slučajevima diskriminacije".¹⁵ Osim toga, ZZD predviđa da se u centralnu bazu podataka prikupljaju samo podaci o *počinjenim* djelima diskriminacije,¹⁶ istovremeno propisujući da će nadležne institucije voditi evidenciju o svim *prijavljenim* slučajevima diskriminacije.¹⁷

Podaci o predmetima diskriminacije u kontekstu Pravilnika

Iako je Zakonom predviđeno da će centralna

baza Ministarstva sadržavati podatke samo o *počinjenim* djelima diskriminacije,¹⁸ Pravilnik predviđa da će se u centralnu bazu podataka redovno prikupljati podaci i o tek prijavljenim slučajevima diskriminacije. U skladu s tim, baza će sadržavati podatke o svim predmetima diskriminacije, neovisno o tome u kojoj se fazi postupak nalazi.¹⁹ Prema Pravilniku, iz predmeta diskriminacije prikupljat će se sljedeće informacije:

- podaci o podnosiocu žalbe/tužbe (lični podaci, vrsta tužbe ili žalbe);
- podaci o tuženom (podaci o javnom tijelu, fizičkoj osobi ili pravnoj osobi u privatnom i javnom sektoru);
- podaci o počinitelju (podaci o javnom tijelu, fizičkoj osobi ili pravnoj osobi u privatnom i javnom sektoru);
- podaci o postupcima za zaštitu od diskriminacije i vrsta donesene odluke;
- podaci o diskriminatornom djelu (oblik, vrsta i osnov diskriminacije);
- podaci o postupanju u oblastima primjene;
- podaci o instituciji koja dostavlja podatke.

Sve institucije i tijela na razini Bosne i Hercegovine, entiteta, kantona, Brčko Distrikta, općinske službe i pravne osobe s javnim ovlastima obavezne su da na osnovu Upitnika za prikupljanje podataka dostavljaju podatke o prijavljenim i procesuiranim slučajevima diskriminacije.²⁰ Pravilnik predviđa da će se ovi podaci dostavljati tačno i redovito,²¹ no u Pravilniku nije preciziran rok za dostavljanje tih podataka.

Važno je istaći da Pravilnik predviđa posebnu obavezu kada su u pitanju *pravomoćno okončani* upravni i sudski postupci u predmetima diskriminacije. Naime, predviđeno je da će se podaci o pravomoćno okončanim upravnim i sudskim predmetima dostavljati *odmah* po



Emina Čerimović 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 na pisanju više istraživačkih izvještaja i objavila je nekoliko radova u oblasti krivičnog prava i međunarodnih ljudskih prava.

¹¹ "Upitnik za prikupljanje podataka, Dodatak Pravilniku o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini", *Službeni glasnik BiH* 27/13.

¹² "Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini", član 11.

¹³ *Ibid*, član 13.

¹⁴ Prema mišljenju sagovornica iz Ministarstva, za uspostavu centralne baze podataka potrebno je između 60 i 100 hiljada KM, a zbog donošenja odluka o privremenom finansiranju ova sredstva nije bilo moguće ranije predvidjeti. – Lični intervju s predstavnicama Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, 30. 11. 2012.

¹⁵ "Zakon o zabrani diskriminacije", član 8, stav 1, stav 2 i stav 4.

¹⁶ *Ibid*, član 8, stav 5.

¹⁷ *Ibid*, član 8, stav 2.

¹⁸ *Ibid*, član 8, stav 5.

¹⁹ "Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini", član 3, stav 2.

²⁰ *Ibid*, član 3.

²¹ *Ibid*, član 3, stav 2.

njihovoj pravomoćnosti.²² Pravilnik definira da će ovakve podatke, u skladu s Upitnikom za prikupljanje podataka, dostavljati: sudovi, tijela uprave u Bosni i Hercegovini, pravne osobe s javnim ovlaštenjima koje u upravnom postupku rješavaju o prijavama o diskriminaciji, Ured disciplinskog tužitelja Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH te ostala tijela uspostavljena posebnim propisima koja odlučuju o pravima građana, pravnih osoba ili drugih stranaka.²³ Ova lista nije konačna te Pravilnik predviđa da će je Ministarstvo svake godine ažurirati.²⁴

Osim navedenih informacija, Pravilnik predviđa da će Ministarstvo prikupljati *statističke podatke o prijavljenim i okončanim* postupcima zaštite od diskriminacije od:²⁵

- a) Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH;
- b) Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH;
- c) Ustavnog suda BiH;
- d) Ureda zastupnika/agenta Vijeća ministara pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Ovi podaci, prema Pravilniku, dostavljaju se kao zbirno obrađeni podaci najmanje jednom godišnje, a najkasnije do 31. marta za prethodnu kalendarsku godinu.²⁶ Također, ovi se podaci dostavljaju u skladu s Upitnikom za prikupljanje podataka.

Pravilnikom je predviđeno i to da će Ministarstvo, prema potrebi i “s ciljem istraživanja i sačinjavanja analiza”, prikupljati podatke o sudskim i upravnim postupcima čiji meritum nije vezan za utvrđivanje diskriminacije, a u kojima je neka osoba ili grupa osoba dovedena u nepovoljniji položaj.²⁷ Ovakva formulacija ukazuje na problematično i odveć usko razumijevanje predmeta diskriminacije u

ovom kontekstu, prema kojem se redovno prikupljaju samo podaci o predmetima u kojima se o diskriminaciji odlučuje kao o glavnoj stvari. Prema ovako formuliranoj odredbi Pravilnika, predmeti u kojima se o diskriminaciji odlučuje kao o prethodnom pitanju bit će obuhvaćeni aktivnostima Ministarstva po *ad hoc* principu i samo “po potrebi”.

Nadalje, predviđeno je i prikupljanje podataka o predmetima diskriminacije od svih ostalih pravnih i fizičkih lica.²⁸ Međutim, u Pravilniku nije pojašnjena metodologija prikupljanja podataka iz ovih dodatnih izvora. Uzimajući u obzir to da ne postoji zakonska obaveza fizičkih i pravnih lica da prikupljaju i dostavljaju podatke o predmetima diskriminacije, upitno je na koji će način Ministarstvo prikupljati te podatke.

Neadekvatno evidentiranje diskriminacije utvrđene u krivičnim postupcima

Pravosudni organi imaju poseban značaj u domenu prikupljanja podataka o diskriminaciji. ZZD tako predviđa uspostavljanje *posebnih evidencija* u sudskim organima, kako bi se evidentirali slučajevi diskriminacije utvrđene u krivičnim, parničnim, vanparničnim i izvršnim postupcima.²⁹

Osvrnimo se najprije na odredbu koja govori o podacima o diskriminaciji u kontekstu krivičnog postupka. Iako u Bosni i Hercegovini diskriminacija nije eksplicitno propisana kao krivično djelo, krivični zakoni u Bosni i Hercegovini prepoznaju krivično djelo povrede ravnopravnosti čovjeka i građanina,³⁰ koje zabranjuje diskriminaciju.³¹ U svojim redovnim evidencijama policijski organi, tužilaštva i sudovi u Bosni i Hercegovini bilježe podatke o ovom krivičnom djelu.³² Osim toga, u krivičnim zakonima u Bosni i Hercegovini postoji regulativa

²² “Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini”, član 6, stav 4.

²³ *Ibid*, član 3, stav 3.

²⁴ *Ibid*, član 3, stav 4.

²⁵ *Ibid*, član 4, stav 1.

²⁶ *Ibid*, član 4, stav 3.

²⁷ *Ibid*, član 5, stav 1.

²⁸ *Ibid*, član 3, stav 1.

²⁹ “Zakon o zabrani diskriminacije”, član 8, stav 4.

³⁰ “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 RS* 49/03, član 162.

³¹ Sevima Sali-Terzić, *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije: Recenzija*, Sarajevo, maj 2010, str. 2.; Vidjeti, također: Opservatorij ljudskih prava: Bosna i Hercegovina, *Zabrana diskriminacije*.

³² Intervju s Fatmirom Hajdarevićem, šefom Ureda policijskog komesara Kantona Sarajevo, 6. 12. 2012.; Intervju s predstavnicima VSTV-a, 3. 12. 2012.

koja se odnosi na tzv. krivična djela počinjena iz mržnje, čija je temeljna karakteristika motiv zasnovan na predrasudi o određenoj grupi.³³ Na kraju, 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.³⁴ Ipak, trenutno se ne vodi evidencija o diskriminatornim elementima krivičnog djela mučenja, odnosno ne evidentiraju se podaci o krivičnim djelima motiviranim predrasudama.³⁵ Ovo je svakako značajan propust u kontekstu osiguravanja potpunijih sudskih evidencija o krivičnim postupcima s diskriminatornim elementima, a time i stjecanja tačne i potpune slike o diskriminaciji u Bosni i Hercegovini.

Neadekvatna evidencija diskriminacije utvrđene u antidiskriminacijskim postupcima

Kada je riječ o vođenju adekvatne evidencije o predmetima diskriminacije po tužbama u parničnim postupcima,³⁶ poseban problem predstavlja činjenica da u CMS-u trenutno nije predviđena zasebna oznaka za predmete diskriminacije.³⁷ Konkretno, prema Pravilniku o sistemu za automatsko upravljanje predmetima u sudovima predviđene su oznake prema vrstama sudskog predmeta. Tako se krivični predmeti označavaju oznakom "K", parnični predmeti oznakom "P", radni sporovi imaju oznaku "RS" i slično.³⁸ Kako nije postojala posebna oznaka za predmete diskriminacije, oni su se po pravilu označavali oznakama "RS" ili "P". Da bi se ovaj problem rješio, VSTV je početkom 2011. godine uvelo

mogućnost da sudski referenti za unos podataka u CMS evidentiraju predmete diskriminacije, ali ne prema vrsti predmeta nego prema pravnom osnovu u tužbi. Na taj način, u slučajevima gdje podnosilac antidiskriminacijske tužbe navodi "diskriminaciju" kao pravni osnov, navedeni predmeti evidentiraju se kao predmeti diskriminacije. Problematično u ovakvom sistemu evidentiranja jeste to što se u praksi dešava da, usljed propusta u navođenju pravnog osnova, određeni broj predmeta diskriminacije bude kategoriziran kao "ostali".³⁹ Takvo rješenje otežava utvrđivanje tačnog broja pokrenutih parnica za zaštitu od diskriminacije.

Parcijalan pristup prikupljanju podataka

Usko definirani ključni koncepti u ZD-u i u usvojenom Pravilniku, poput vrste i obima podataka koje je potrebno prikupljati, kao i izvora podataka o diskriminaciji, predstavljaju dodatne probleme koji dovode u pitanje efektivno ispunjavanje ove zakonske obaveze.

Prije svega, podaci koji se dobiju samo na osnovu predmeta diskriminacije pred nadležnim institucijama nisu posebno snažan pokazatelj stepena i trendova diskriminacije, jer mnogi slučajevi često ostaju neprijavljeni.⁴⁰ Naprimjer, procjenjuje se da se u Švedskoj samo 4% slučajeva diskriminatornog postupanja u toku jedne godine prijavljuje Ombudsmenu za borbu protiv diskriminacije.⁴¹ U Instituciji ombudsmena BiH također smatraju da je broj pritužbi ovoj instituciji, ali i broj antidiskriminacijskih tužbi pred sudovima znatno manji od stvarnog broja slučajeva diskriminacije.⁴² Iz tog razloga

³³ Vidjeti više na 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 Bosni i Hercegovini, 2012.

³⁴ "Krivični zakon BiH", član 190.

³⁵ Intervju s Fatmirom Hajdarevićem, šefom Ureda policijskog komesara Kantona Sarajevo, 6. 12. 2012.; Vidjeti, također: Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini, *Borba protiv krivičnih djela počinjenih iz mržnje*, str. 50.

³⁶ "Zakon o zabrani diskriminacije", član 12.

³⁷ "Pravilnik o sistemu za automatsko upravljanje predmetima u sudovima (CMS)", Predsjedništvo Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, broj: 09-50-1191/2011 Sarajevo, 23. 3. 2011, član 47.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Intervju s Azizom Babićem, sekretarom Općinskog suda u Sarajevu i Murizom Lončarevićem, šefom pisarnice Općinskog suda u Sarajevu, 23. 11. 2012.

⁴⁰ Makkonen, *Measuring discrimination*, str. 45.

⁴¹ John Wrench, *The Measurement of Employment Discrimination by Research: Problems of Comparability* (33th seminar of 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.

⁴² Intervju s Predragom Raosavljevićem, Institucija ombudsmena za ljudska prava, 3. 12. 2013. U Instituciji ombudsmena za ljudska prava u 2011. godini registriran je 191 predmet koji se odnosi na diskriminaciju. Vidjeti: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, *Izvještaj o pojavama diskriminacije u BiH za 2011. godinu* (Banja Luka: The Institution of Human Rights Ombudsman of BiH, 2012), str. 7, 11 i 26. Iako je od stupanja na snagu ZD prošlo skoro četiri godine, broj pravosnažnih sudskih presuda u predmetima diskriminacije gotovo je zanemariv. Više informacija u: 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. 8.

potreban je sveobuhvatniji i ambiciozniji pristup kada su u pitanju aktivnosti prikupljanja podataka s ciljem utvrđivanja stvarnog obima diskriminacije u Bosni i Hercegovini. To potvrđuju i komparativna iskustva. Naprimjer, European Union Agency for Fundamental Rights, koja sprovodi istraživanje o pojavama rasizma, ksenofobije i diskriminacije, te temeljnim pravima diljem Evropske unije, osim što prikuplja podatke o relevantnim sudskim predmetima, dolazi i do dodatnih podataka o diskriminaciji, i to na osnovu anketa, studija slučaja i različitih kvalitativnih istraživanja.⁴³

Uzimajući u obzir dobre komparativne prakse, osim podataka iz predmeta diskriminacije, neophodno je prikupljati socijalne i ekonomske statistike, sprovoditi ankete među žrtvama i drugim ciljnim grupama, provoditi testiranje diskriminacije, prikupljati informacije od nevladinih organizacija, privatnih tijela i slično.⁴⁴ Kako ZZD predviđa obavezu izvještavanja na osnovu prikupljenih podataka o pojavama i obimu diskriminacije,⁴⁵ konkretna zakonska odredba može se interpretirati na način da je i bh. pravni okvir propisao sveobuhvatniji pristup prikupljanju podataka u ovoj oblasti. Međutim, ZZD nije precizno definirao vrstu podataka o diskriminaciji koje je potrebno prikupljati, kao ni metodologiju kojom će se to činiti. Isti je slučaj i s novousvojenim Pravilnikom.

Od obilja mogućih dodatnih informacija relevantnih za oblast diskriminacije, aktuelni Pravilnik u članu 8 jedino predviđa "koordinaciju s nevladinim organizacijama", bez detaljnijeg reguliranja pitanja šta ova koordinacija tačno podrazumijeva. Nadalje, što je naročito značajno, ni Zakon o zabrani diskriminacije ni Pravilnik ne predviđaju korištenje službene statistike kao izvora podataka o diskriminaci-

ji. Konačno, Pravilnik ne predviđa da će Ministarstvo provoditi vlastita primarna istraživanja poput anketa o viktimizaciji, o percepciji diskriminacije i slično. Taj je problem utoliko značajniji ako se ima u vidu činjenica da je i u Instituciji ombudsmena, za koju je zakonskim odredbama u Bosni i Hercegovini predviđeno da će provoditi istraživanja o diskriminaciji,⁴⁶ provođenje primarnih istraživanja krajnje nezvjesno, imajući u vidu značajne kadrovske i finansijske probleme s kojima se Institucija ombudsmena BiH suočava.⁴⁷

Problem dostupnosti podataka o diskriminaciji

Osiguranje pristupa podacima o predmetima diskriminacije širem krugu korisnika, uz nužno poštivanje prava na zaštitu ličnih podataka, neophodno je ukoliko se želi ispuniti svrha njihovog postojanja.⁴⁸ Naprimjer, teško je zamisliti da bi nevladine organizacije ili pojedinci mogli provesti efikasno istraživanje o fenomenu višestruke diskriminacije bez mogućnosti uvida u brojne podatke koje će prikupiti Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. Ovo je posebno važno s aspekta ograničenih finansijskih i ljudskih kapaciteta Ministarstva, kojem bi dobro došla svaka pomoć u analizi i interpretaciji prikupljenih podataka.

Trenutni planovi Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH o prezentiranju prikupljenih podataka o diskriminaciji, međutim, ne idu dalje od objavljivanja statističkih analiza i izvještaja na web stranici Ministarstva.⁴⁹ Dakle, nije predviđeno da podaci iz centralne baze podataka i ostali podaci o diskriminaciji koje Ministarstvo prikupi budu dostupni široj javnosti. Na taj se način svakako sužava domet i krajnji efekat aktivnosti Ministarstva u ovoj oblasti.

⁴³ Vidjeti web stranicu European Union Agency for Fundamental Rights, <http://fra.europa.eu/en/about-fra/what-we-do> (stranica posjećena 26. 2. 2013).

⁴⁴ 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. 4.

⁴⁵ "Zakon o zabrani diskriminacije", član 8, stav 2.

⁴⁶ *Ibid*, član 7, stav 2, tačka h.

⁴⁷ Intervju s Predragom Raosavljevićem, Institucija ombudsmena BiH, 6. 12. 2013.

⁴⁸ Primjer baze podataka jeste Kanadski pravni informacioni institut (Canadian Legal Information Institute), www.canlii.org/en (stranica posjećena 22. 2. 2012). Ova baza je dostupna putem web stranice koja omogućava neograničen pristup svim sudskim presudama (uključujući i presude o diskriminaciji u Kanadi). Drugi primjer jeste web stranica Komisije za jednake mogućnosti Južne Australije (Equal Opportunity Commission of South Australia), <http://www.eoc.sa.gov.au/> (stranica posjećena 22. 2. 2013), gdje je omogućen pristup svim prijavama o diskriminaciji (u skraćenoj i anonimiziranoj formi) podnesenim ovoj komisiji.

⁴⁹ "Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini", član 10.

ZAKLJUČAK

Zakon o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine prepoznao je važnu ulogu kakvu podaci o diskriminaciji imaju u sistemu zaštite od diskriminacije. Ipak, u bh. praksi prikupljanje ovih podataka uveliko je zanemareno. Temeljni razlog tome jeste kašnjenje s ispunjavanjem osnovnog uvjeta – donošenjem Pravilnika o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije. Drugi razlozi leže u značajnim nejasnoćama o definiciji i izvorima relevantnih podataka u ovoj oblasti te o metodologiji njihovog prikupljanja. Nadalje, neadekvatno evidentiranje predmeta diskriminacije pred sudovima, nepostojanje jasne vizije Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH o potrebi i načinima prikupljanja šireg spektra podataka o diskriminaciji, dodatni su elementi koji ugrožavaju efektivnu implementaciju zakonskih odredbi o evidenciji diskriminacije. Konačno, predviđeni pristup javnosti prikupljenim podacima iznimno je restriktivan, čime se umanjuje potencijal kakav centralni repozitorij podataka o predmetima diskriminacije, odnosno “baza znanja” o diskriminaciji, može imati u daljnjem profiliranju aktivnosti usmjerenih na osiguravanje ravnopravnosti u bh. društvu.

Preporuke koje slijede imaju za cilj da utiču na proaktivniji stav vlasti o ovom pitanju, ali i da posluže kao orijentir nadležnom ministarstvu, kao i ostalim odgovornim institucijama, da na adekvatan način ispune ne samo svoje zakonske obaveze u domenu prikupljanja statističkih podataka o diskriminaciji u Bosni i Hercegovini, već i opću svrhu aktivnosti na tom planu.

PREPORUKE

Preporuke Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH

1. Potrebno je ubrzati aktivnosti na donošenju instrukcija o načinu popunjavanja Upitnika za prikupljanje podataka i uspostavljanju centralne baze podataka o predmetima diskriminacije.
2. Potrebno je istražiti i identificirati sve raspoložive izvore podataka o diskriminaciji u bh. kontekstu te definirati metodologiju njihovog prikupljanja. Naročito je važno razviti

odgovarajući sistem prikupljanja podataka u privatnom sektoru, kao i od nevladinih organizacija.

3. Potrebno je hitno početi sa sačinjavanjem i objavljivanjem godišnjih i posebnih izvještaja o diskriminaciji. Imajući u vidu neminovna ograničenja i nedostatke nastajućeg mehanizma prikupljanja podataka o diskriminaciji u Bosni i Hercegovini, naročito u inicijalnoj fazi implementacije ZZD-a, u okviru svakog izvještajnog perioda potrebno je prikupljene podatke dopunjavati odgovarajućim anketama o viktimizaciji i percepciji diskriminacije te drugim kvalitativnim istraživanjima.

4. Potrebno je omogućiti široj javnosti jednostavan pristup prikupljenim podacima o diskriminaciji, u skladu s relevantnim normama o pristupu informacijama, a uz obavezno poštivanje pravnih propisa kojima se štiti privatnost ličnih podataka.

Preporuke Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH

5. U sistemu za automatsko upravljanje predmetima u sudovima (CMS) potrebno je predvidjeti posebnu oznaku za predmete diskriminacije u odnosu na specifičnost proceduralnog načina njihovog rješavanja a ne samo u odnosu na pravni osnov tužbe. Kao dobra osnova za tu intervenciju može poslužiti postojeći sistem evidentiranja radnih sporova.

6. Alternativno, potrebno je osigurati da postupajući referenti za unos podataka u sudovima, u momentu registriranja, a na osnovu sadržaja tužbi, insistiraju na preciznom i tačnom definiranju pravnog osnova.

7. Potrebno je u postojećem CMS-u, u segmentu evidencije krivičnih postupaka, osigurati mogućnost evidentiranja utvrđene diskriminacije kao elementa krivičnog djela mučenja, odnosno diskriminatornog motiva – kada su u pitanju krivična djela počinjena iz mržnje.

Preporuke ostalim nadležnim institucijama

8. Potrebno je osigurati da sve nadležne institucije 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.



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Antidiskriminacijski program Fonda otvoreno društvo BiH

Policy brief je sačinjen u okviru antidiskriminacijskog programa Fonda otvoreno društvo BiH, koji okuplja partnerske organizacije s područja cjelokupne teritorije Bosne i Hercegovine podijeljene u četiri tima posvećena ključnim aktivnostima u domenu borbe protiv diskriminacije: monitoring, dokumentiranje i izvještavanje, strateško parničenje, analiza politika i zagovaranje. Više informacija o antidiskriminacijskom programu Fonda otvoreno društvo BiH možete pronaći na web stranici www.diskriminacija.ba.

IZVORI

Izveštaji

1. 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/policy-brief-sudska-zastita-od-diskriminacije-u-bih> (stranica posjećena 22. 4. 2013)
2. Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH. *Izveštaj o pojavama diskriminacije u BiH za 2011. godinu*. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2012.
3. Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini. *Borba protiv krivičnih djela počinjenih iz mržnje. Analiza incidenta motiviranih predrasudama u Bosni i Hercegovini, s preporukama*. Sarajevo: Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini, 2012.
4. Makkonen, Timo i European Network of Legal Experts in the non-discrimination field. *Measuring discrimination: Data Collection and EU Equality Law*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.
5. Opservatorij ljudskih prava: Bosna i Hercegovina. *Zabrana diskriminacije*. <http://ljudskaprava.ba/zabrana-diskriminacije/> (stranica posjećena 8. 3. 2013.)
6. 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)
7. Sali-Terzić, Sevima. *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije: recenzija*. Sarajevo, maj 2010. http://pravosudje.ba/vstv/faces/pdfServlet?_af_id_doc=4867 (stranica posjećena 11. 03. 2013)
8. Wrench, John. *The Measurement of Employment Discrimination by Research: Problems of Comparability*. Rad predstavljen na 33. seminaru koji je organizirao 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.

Dokumenti, propisi i jurisprudencija

1. “Krivični zakon Bosne i Hercegovine”. *Službeni glasnik BiH* 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07 i 8/10.

2. “Krivični zakon Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine”. *Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH* 10/03, 6/05 i 21/10.

3. “Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine”. *Službene novine FBiH* 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05 i 42/10.

4. “Krivični zakon Republike Srpske”. *Službeni glasnik RS-a* 49/03.

5. “Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini”. *Službeni glasnik BiH* 27/13.

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

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 (2001 to 2006) (2000/750/EC).

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 European Parliament and the Council of the European Union, Directive 2006/54/EC 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. “Upitnik za prikupljanje podataka, Dodatak Pravilniku o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini”. *Službeni glasnik BiH* 27/13.

13. “Zakon o zabrani diskriminacije”. *Službeni glasnik BiH* 59/09.

Za više informacija kontaktirajte:

Analitika – Centar za društvena istraživanja
www.analitika.ba
info@analitika.ba

Copyright © 2013
Analitika – Centar za društvena istraživanja