

ANTIDISKRIMINACIJSKE MJERE BEZ MJERENJA: PRIKUPLJANJE PODATAKA O DISKRIMINACIJI U BIH¹

Iako je Zakon o zabrani diskriminacije, kojim je uređena i oblast prikupljanja podataka o diskriminaciji u BiH, na snazi već sedam godina, funkcionalan sistem za prikupljanje ovih podataka još uvijek nije uspostavljen. Ključna zakonska obaveza uspostavljanja centralne baze podataka o diskriminaciji nije ispunjena, a mehanizmi za prikupljanje podataka u ovoj oblasti nikada nisu zaživjeli u praksi. Iako je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH poduzelo određene korake ka uspostavljanju sistema, zabrinjava činjenica da se cijeli proces odvija sporo, uz brojne manjkavosti i nedorečenosti.

SAŽETAK

UVOD

Prikupljanje validnih i relevantnih podataka o diskriminaciji je aktivnost od iznimnog značaja koja ima nekoliko ključnih funkcija.² Prije svega, prikupljanje podataka je potrebno kako bi se utvrdio stepen prisutnosti diskriminacije u društvu, te kako bi se pristupilo kreiranju, implementaciji i evaluaciji politika i mjera za suzbijanje diskriminacije³ i osiguravanje dodatne zaštite ranjivim kategorijama stanovništva⁴. Statistički podaci o diskriminaciji neophodni su i kako bi državna specijalizirana tijela, ali i međunarodna nadzorna tijela bila u mogućnosti obavljati svoju funkciju monitoringa ostvarivanja prava na zaštitu od diskriminacije.⁵ Ovi podaci nalaze svoju primjenu u

sudskoj praksi pri dokazivanju direktne i indirektno diskriminacije, ali i pri potvrđivanju ili opovrgavanju navoda diskriminacije.⁶ Podaci o pojavama diskriminacije mogu se koristiti u svrhe zagovaranja⁷, poslužiti kao uvjerljiv činjenični osnov za pokretanje šire rasprave o diskriminaciji⁸, te omogućiti provođenje istraživanja koja bi mogla osigurati bolje razumijevanje diskriminacije kao društvenog fenomena⁹.

Iako je važnost prikupljanja podataka o diskriminaciji neupitna, u Bosni i Hercegovini još uvijek ne postoje zvanične sveobuhvatne statistike o realnoj zastupljenosti diskriminacije u bh. društvu. Na formalnom planu, prikupljanje podataka o diskriminaciji u BiH je centralizirano i uređeno Zakonom

¹ Policy brief je zasnovan na poglavlju "Borba protiv diskriminacije bez podataka: prikupljanje podataka o diskriminaciji u BiH" iz našeg izvještaja naslovljenog "Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH: zakonski okvir, politike i prakse 2012-2016" (2016).

² Vidjeti više u: Timo Makkonen, *European Handbook on Equality Data: Why and How to Build to a National Knowledge Base on Equality and Discrimination on the Grounds of Racial and Ethnic Origin, Religion and Belief, Disability, Age and Sexual Orientation* (Luxembourg: European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2006); Timo Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring Discrimination: Data Collection and EU Equality Law* (Luxembourg: European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2006); Patrick Simon, "Ethnic" Statistics and Data Protection in the Council of Europe Countries (Strasbourg: Institut National d'Etudes Démographiques, 2007).

³ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 22, 88; Julie Ringelheim, *Processing Data on Racial or Ethnic Origin for Antidiscrimination Policies: How to Reconcile the Promotion of Equality with the Right to Privacy?* (New York: NYU School of Law, 2012), str. 11.

⁴ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 7; Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring Discrimination*, str. 19.

⁵ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 22; Ringelheim, *Processing Data on Racial or Ethnic Origin for Antidiscrimination Policies*, str. 10–11.

⁶ Ringelheim, *Processing Data on Racial or Ethnic Origin for Antidiscrimination Policies*, str. 14.

⁷ Fedra Idžaković i Arijana Čatović, *Priručnik o pružanju podrške pravnoj zaštiti u slučajevima diskriminacije* (Sarajevo: Prava za sve, 2015), str. 43.

⁸ Makkonen, *European Handbook on Equality Data*, str. 23.

⁹ Ibid., str. 69; Makkonen i European Network of Legal Experts, *Measuring Discrimination*, str. 12.

o zabrani diskriminacije (u daljem tekstu ZZD).¹⁰ Zakonodavac je koordinativnu ulogu za prikupljanje podataka dodijelio Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH. Prema ZZD-u, obaveza Ministarstva je da sačini centralnu bazu podataka, kao i Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u BiH¹¹ (dalje: Pravilnik), te da jednom godišnje za Parlamentarnu skupštinu BiH pripremi izvještaj o pojavama diskriminacije a, po potrebi, i posebne izvještaje s prijedlogom mjera za sprečavanje i suzbijanje diskriminacije.¹² Značajnu ulogu u procesu prikupljanja podataka zakonodavac je predvidio i za Instituciju ombudsmena¹³ ali i druge nadležne institucije¹⁴ koje su dužne prikupljati podatke o diskriminaciji i dostavljati ih Ministarstvu.

Ipak, ni sedam godina nakon usvajanja ZZD-a Bosna i Hercegovina nema funkcionalan sistem za prikupljanje podataka o diskriminaciji. S tim u vezi, osnovni cilj ovog dokumenta je da ukaže na ključne probleme i ponudi preporuke za unapređenje sistema u ovoj oblasti.

(PRE)DUGI PROCES I NEPOTPUNI PODACI

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH još uvijek nije ispunilo svoju zakonsku obavezu uspostavljanja centralne baze podataka o diskriminaciji. Prema informacijama iz Ministarstva, razlozi za dugo kašnjenje u ovom domenu su finansijske i kadrovske prirode.¹⁵ Uz finansijsku podršku međunarodnog donatora, Ministarstvo jeste pokrenulo određene aktivnosti ka ispunjavanju ove obaveze. U procesu je izrada novog softverskog rješenja centralne baze, koju će pratiti kreiranje novog pravilnika i obrasca za prikupljanje podataka. Očekuje se da će prva verzija softverskog rješenja biti finalizirana do kraja 2017. godine¹⁶, ali sama baza neće biti operativna do 2019. ili čak 2020. godine. Ako se uzme u obzir da

je ZZD stupio na snagu 2009. godine, to znači da je za uspostavljanje sistema prikupljanja podataka u ovoj oblasti, barem u osnovama, potrebno više od deset godina, što je zabrinjavajuće dug period.

Drugi problem je nedovoljna obuhvatnost podataka koji će se prikupljati. S obzirom na široku upotrebu ovih podataka, ali i metamorfnu prirodu diskriminacije, mapiranju i izučavanju ovog društvenog fenomena potrebno je pristupiti korištenjem *više izvora*¹⁷ i *više metoda*¹⁸ kako bi se ostvario cjelokupan uvid u uzroke, zastupljenost i posljedice diskriminacije u određenoj državi. Prema novom planu, centralna baza će prikupljati veći opseg podataka¹⁹, u odnosu na onaj koji je predviđen aktuelnim rješenjem, te sadržavati različite vrste dostupnih podataka "koji će se vezati za ranjivu grupu, za izvještajnu jedinicu, za statističke/kvantitativne podatke i, na koncu, kvalitativne podatke"²⁰. Pri unosu u bazu, koristit će se već dostupni podaci nadležnih institucija.²¹ Takvom praksom bit će izostavljen značajan broj potencijalno bitnih podataka iz drugih izvora kao što su nevladine organizacije, privatne kompanije, ili akademske institucije.

NEJASNOĆE U MEHANIZMIMA ZA PRIKUPLJANJE PODATAKA O DISKRIMINACIJI

Kako bi se proces prikupljanja podataka unificirao, odnosno usaglasila metodologija prikupljanja podataka, ZZD je predvidio utvrđivanje Pravilnika o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije.²² Pravilnik koji je Ministarstvo donijelo 2013. godine nikada nije zaživio u praksi, a u procesu je izrada novog dokumenta koji će pratiti idejno rješenje centralne baze podataka.

Novim pravilnikom predviđeno je nekoliko izmjena u odnosu na aktuelni. Prije svega, koncept priku-

¹⁰ "Zakon o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine", *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 59/09.

¹¹ Ibid., član 8, stav 6.

¹² ZZD, član 8.

¹³ Ibid., član 7. Obaveza Institucije ombudsmena u ovom kontekstu je prikupljati i analizirati statističke podatke o slučajevima diskriminacije, sprovoditi istraživanja u oblasti diskriminacije i dostavljati podatke iz evidencije predmeta koji se vode pred ovom institucijom Ministarstvu.

¹⁴ ZZD, član 8.

¹⁵ Emina Čerimović i Dženana Hrlović, *Od evidencije do prevencije – pretpostavke za sistemsko prikupljanje informacija o diskriminaciji u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2013), str. 28; Intervju sa predstavnicom Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, 17. 5. 2016.

¹⁶ Intervju sa predstavnicom Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH.

¹⁷ Različiti izvori podataka o diskriminaciji mogu biti zvanične nacionalne evidencije i statistike, žalbe upućene različitim instancama, primarna i sekundarna istraživanja (npr. ankete, studije slučaja, situaciono testiranje i sl.)

¹⁸ Niklas Reuter, Timo Makkonen i Olli Oosi, *Study on Data Collection to Measure the Extend and Impact of Discrimination in Europe: Final Report 7. 12. 2004* (Helsinki: Net Effect Oy, 2004), str. 26.

¹⁹ Intervju sa predstavnicom Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² "Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini", *Službeni glasnik BiH* 27/13.

U okviru ovog pravilnika definiran je proces prikupljanja podataka, od dizajna samog upitnika, preko načina prikupljanja podataka, do uspostavljanja centralne baze i definiranja oblika saradnje među nadležnim institucijama.



Ova publikacija je objavljena uz podršku američkog naroda preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Autori ove publikacije su odgovorni za njen sadržaj i stavovi koji su u njoj izneseni ne odražavaju stavove USAID-a ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

pljanja većeg broja podataka o diskriminaciji bit će zadržan i u novoj verziji dokumenta, pri čemu će biti jasno precizirano da će u bazu biti uneseni i *prijavljeni slučajevi* diskriminacije, a ne samo podaci o “počinjenim djelima diskriminacije”, kako to, u očigledno preuskoj formulaciji, predviđa ZZD. Pored nadležnih institucija koje imaju obavezu da prikupljaju podatke o diskriminaciji²³, Pravilnikom je predviđeno i prikupljanje podataka od svih ostalih pravnih i fizičkih osoba²⁴. Ipak, problem predstavlja činjenica da dostavljanje podataka nije zakonski obavezno za ove aktere.²⁵ Iako svjesno važnosti ovih podataka, Ministarstvo, čini se, još uvijek nema jasnu viziju o tome na koji način prikupljati i integritirati podatke iz ovih izvora.²⁶

Sličan problem nedovoljne obuhvatnosti uočava se i u Upitniku za prikupljanje podataka²⁷. Naime, u ovom dokumentu je izostavljeno navođenje šireg spektra podataka poput socioekonomskog statusa, invalidnosti, broja prijavljivanja diskriminacije, i slično, a koji mogu dati širu i obuhvatniju sliku situacije u ovoj oblasti.²⁸ Ostaje da se vidi da li će se novim upitnikom/obrascom za prikupljanje podataka proširiti obim traženih podataka o podnosiocu i tuženom.

PROPUSTI U PRIJEDLOGU IZVJEŠTAJA O POJAVAMA DISKRIMINACIJE

Analizom Prijedloga izvještaja o pojavama diskriminacije²⁹, koji je Ministarstvo sačinilo prvi put ove godine, uočava se nekoliko bitnih propusta.

Prije svega, proces prikupljanja podataka nije bio unificiran. Nadležnim institucijama su se upućivali individualizirani zahtjevi za dostavljanje podataka tako da, ima li se u vidu da institucije nemaju jasne instrukcije i jasnu viziju o tome koje bi podatke trebali prikupljati, te da je vođenje evidencija o prijavama diskriminacije zanezareno, brojni podaci potrebni za kvalitetnu ocjenu stanja u ovoj oblasti nisu dostavljeni.³⁰ S obzirom na ta ograničenja, dostavljene su infor-

macije zasnovane uglavnom na ocjenama nadležnih institucija, a ne na konkretnim podacima. Takve informacije ne mogu omogućiti potpun uvid u trenutno stanje i zastupljenost diskriminacije, niti poslužiti kao osnova za komparaciju za naredne godišnje izvještaje Ministarstva.

Generalno, način na koji je Izvještaj strukturiran ukazuje na oskudijevanje u podacima prilikom izrade samog Izvještaja. Dokument je tako opterećen informacijama poput broja projekata koje je Ministarstvo realiziralo ili saradnje koju je uspostavilo sa drugim akterima. Samim tim, Izvještaj ne nudi informacije relevantne za razumijevanje pojave, oblika i rasprostranjenosti diskriminacije u bosanskohercegovačkom društvu. Pored toga, zapaženi pojavni oblici diskriminacije nisu jasno izdiferencirani, pa su se oblasti diskriminacije miješale sa ranjivim grupama, što je rezultiralo dosta nejasnim pregledom podataka. U svakom slučaju, sačinjen bez jasnog i unificiranog metodološkog pristupa i ovakvom obliku, Izvještaj ne reflektira realno stanje rasprostranjenosti diskriminacije u bosanskohercegovačkom društvu i teško da može poslužiti kao valjana osnova za razvoj politika i mjera u oblasti borbe protiv diskriminacije.

GODIŠNJI IZVJEŠTAJI INSTITUCIJE OMBUDSMENA I NEDOSTATAK ISTRAŽIVANJA

Zakon o zabrani diskriminacije Instituciji ombudsmena za ljudska prava dodjeljuje niz nadležnosti³¹, koje uključuju i izradu godišnjih i specijalnih izvještaja o pojavama diskriminacije. U kontekstu prikupljanja podataka o diskriminaciji, izvještaji Institucije u ovoj oblasti imaju značajnu ulogu. Sadržaj izvještaja može ukazati na “dimenzije i pojavne karakteristike fenomena diskriminacije”³² i time doprinijeti kvaliteti sadržaja izvještaja o pojavama diskriminacije koji sačinjava Ministarstvo te, konačno, pomoći u izradi boljih politika u ovoj oblasti.

²³ “Pravilnik o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini”, član 3.

²⁴ Ibid.

²⁵ U nedavno usvojenim izmjenama i dopunama ZZD-a, ova odredba ostala je nepromijenjena.

²⁶ Intervju sa predstavnicom Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH.

²⁷ Upitnik za prikupljanje podataka je instrument koji se prosjeđuje nadležnim institucijama za prikupljanje podataka o diskriminaciji, a koji sadrži podatke o predmetima diskriminacije razvrstane prema obliku diskriminacije, oblasti u kojoj je diskriminacija evidentirana, osnovi diskriminacije, instituciji nadležnoj za postupanje i vrsti i ishodu postupka. Upitnik za prikupljanje podataka: “Dodatak Pravilniku o načinu prikupljanja podataka o predmetima diskriminacije u Bosni i Hercegovini”, *Službeni glasnik BiH* 27/13.

²⁸ Čerimović i Hrlović, *Od evidencije do prevencije*, str. 17.

²⁹ Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Zajednička komisija za ljudska prava, Izvješće o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini s Akcijskim planom za realizaciju prijedloga mjera za sprečavanje pojava diskriminacije u Bosni i Hercegovini (Sarajevo: Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Zajednička komisija za ljudska prava, 23. 5. 2016).

³⁰ Intervju sa predstavnicom Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH.

³¹ ZZD, član 7.

³² Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Godišnji izvještaj o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2011. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2012), str. 1.

No, Institucija taj potencijal ne koristi u potpunosti. Izvještaji Institucije ombudsmena bazirani su na ograničenom broju izvora informacija i izostaje ozbiljnija istraživačka aktivnost pri njihovoj izradi. Ovi izvještaji se sačinjavaju isključivo na osnovu evidencije Ombudsmena o vlastitim predmetima diskriminacije, te ograničenih informacija iz monitoringa suđenja. Pritom, a što je vidljivo iz svih dosadašnjih godišnjih izvještaja u ovoj oblasti, Institucija ne koristi raspoložive izvore koje bi mogla konsultirati pri izradi ovog dokumenta, poput predmeta diskriminacije od pravosudnih institucija ili informacija i statistika organizacija koje pružaju pravnu pomoć, a koji bi osigurali potpuniju i realniju sliku zastupljenosti diskriminacije u bh. društvu.³³

Kako navode predstavnici Institucije, ključna prepreka usvajanju sveobuhvatnijeg pristupa ovoj problematici su neadekvatni kadrovski kapaciteti i vrijeme neophodno za implementaciju ovakve vrste istraživanja.³⁴ Ipak, i pored navedenih poteškoća, stječe se dojam da Institucija ne koristi sve dostupne resurse kako bi premostili prepreke koje ih onemogućavaju u sprovedbi istraživanja. Nije potrebno previše napora kako bi se proširio krug izvora na kojima se baziraju godišnji izvještaji Institucije u ovoj oblasti. Pored toga, premda kao potencijalne saradnike u istraživačkom poslu Institucija prepoznaje druge organizacije (kako međunarodne tako i lokalne organizacije sa terenskim prisustvom)³⁵, čiji podaci se mogu koristiti u svrhu izrade vlastitih analiza, ovaj resurs se u potpunosti zanemaruje pri izradi godišnjih izvještaja u ovoj oblasti.

OKVIRNE PREPORUKE

Uzevši u obzir probleme i propuste naznačene u ovom tekstu, formulirane su sljedeće okvirne preporuke:

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH

1. Potrebno je ubrzati proces uspostavljanja centralne baze podataka i donošenja novog pravilnika za prikupljanje podataka o diskriminaciji, kako bi zvanični podaci reflektirali realno stanje u pogledu prirode i zastupljenosti diskriminacije i kako bi se mogli uzeti u obzir pri razvoju novih dokumenata i politika u ovoj oblasti.
2. U kontekstu izrade godišnjih izvještaja o pojavama diskriminacije, potrebno je:
 - a) intenzivirati aktivnosti prikupljanja podataka;
 - b) osigurati edukaciju uposlenika nadležnih institucija, kako bi podaci koji se dostavljaju bili potpuni i valjani;
 - c) unificirati proces prikupljanja podataka od nadležnih institucija, a kako bi se dobijeni podaci mogli komparirati kroz vrijeme.
3. S obzirom na to da je u procesu izrada novog pravilnika, potrebno je osigurati da se otklone svi nedostaci identificirani u aktuelnom dokumentu. Naročito je važno u tom smislu obuhvatiti širi spektar podataka nego je to trenutno definirano, te predvidjeti na koji način će se prikupljati podaci od drugih pravnih i fizičkih lica.
4. Pri kreiranju centralne baze podataka, uz već postojeće podatke, potrebno je iznaći mehanizam za uvrštavanje drugih podataka dobijenih iz sekundarnih izvora, a koji mogu omogućiti sveobuhvatniji uvid u realnu zastupljenost diskriminacije u BiH.

Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH

5. Bilo bi uputno da Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH pri izradi vlastitih godišnjih izvještaja o stanju diskriminacije u BiH uzme u obzir barem sudske presude, te predmete institucija i organizacija koje pružaju pravnu pomoć. Kvaliteti i obuhvatnosti samih izvještaja zasigurno bi doprinijelo i konsultiranje drugih izvora, poput sekundarne literature, istraživanja drugih aktera ili medijskih izvještaja.

Za više informacija kontaktirajte:

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

Copyright © 2016
 Analitika – Centar za društvena istraživanja,
 sva prava pridržana.

³³ Kao dobar primjer kako se u jednom dokumentu mogu inkorporirati različiti podaci iz različitih izvora, posebno oni koje su prikupili NVO-i, mogu se izdvojiti izvještaji Pučkog pravobranitelja Hrvatske. Vidjeti npr. Izvješće o pojavama diskriminacije za 2012. godinu (Zagreb: Pučki pravobranitelj, 2013).

³⁴ Ibid.

³⁵ Intervju sa predstavnikom Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH, 25. 5. 2016.

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