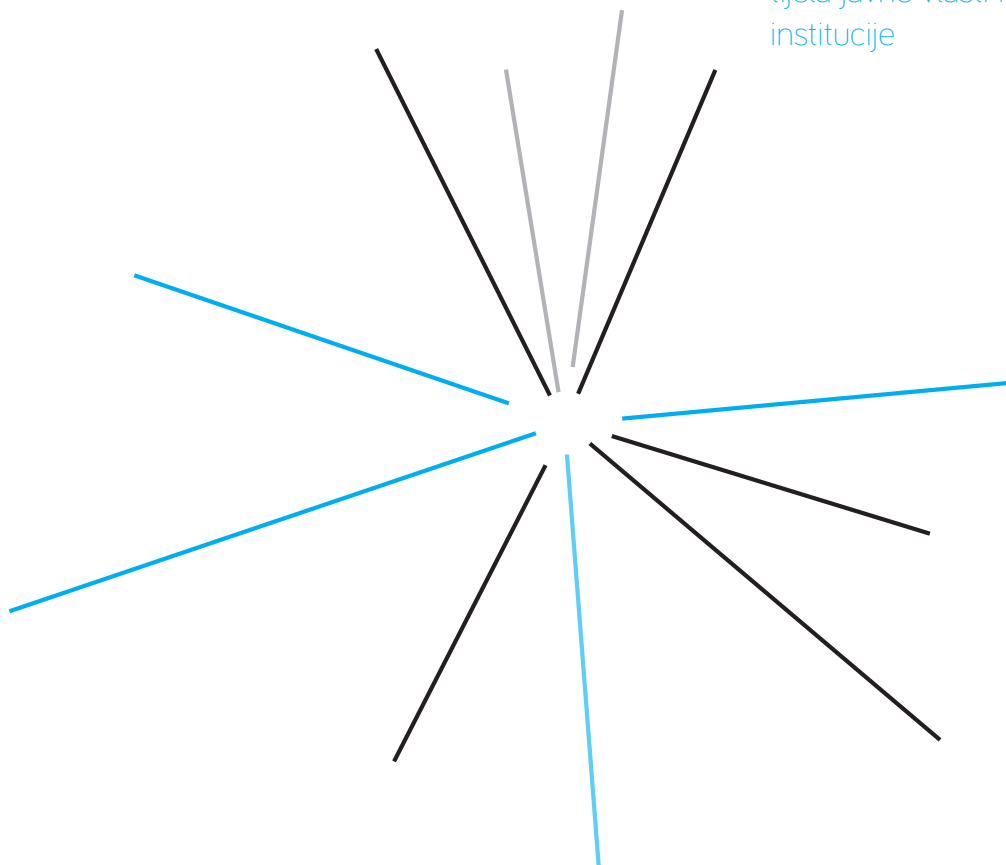


kako prikupljati podatke o jednakosti?

Praktičan vodič za
tijela javne vlasti i
institucije



Izdavač:
Ludwig Boltzmann Institut za ljudska prava i
Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina
Vlade Republike Hrvatske

Autorice:
Theodora Manolakos i Monika Mayrhofer

Prevoditeljice:
Kristina Kruhac i Tanja Žakula

Priprema i tisak:
Bestias dizajn

Zagreb, lipanj 2013.

Publikacija „Priručnik o načinima prikupljanja podataka o jednakosti“ izrađena je u okviru IPA 2009 Twinning projekta „Uspostava cjelovitog sustava za zaštitu od diskriminacije“. Opći cilj ovog twinning projekta bila je uspostava učinkovitog i djelotvornog sustava za suzbijanje diskriminacije u svrhu podizanja razine zaštite od diskriminacije u Republici Hrvatskoj. Projekt je ojačao kapacitete dviju korisničkih institucija – Ureda pučke pravobraniteljice kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije i Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina kao državnog tijela koje je izravno uključeno u borbu protiv diskriminacije. Razvijen je učinkovit sustav za praćenje pritužbi na diskriminaciju, te za prikupljanje i praćenje podataka o jednakosti (tzv. Equality data). Završno, razrađeni su prijedlozi za sveobuhvatan sustav potpore žrtvama diskriminacije.

Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) pruža pomoć unutar okvira Europskog partnerstva za potencijalne zemlje kandidatkinje i Pristupnog partnerstva zemalja kandidatkinja. IPA program je stvoren kao fleksibilni instrument koji se sastoji od 5 komponenti, s glavnim ciljem potpore izgradnji institucija i vladavine prava, ljudskih prava, uključujući temeljne slobode, prava manjina, jednakost spolova i nediskriminaciju, administrativne i ekonomske reforme, ekonomski i društveni razvoj, pomirenje i rekonstrukciju te regionalnu i prekograničnu suradnju.

Europska unija se sastoji od 27 država članica koje su odlučile postupno povezivati svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno, tijekom razdoblja proširenja u trajanju od 50 godina, izgradile su zonu stabilnosti, demokracije i održivog razvoja podržavanjem kulturne raznolikosti, tolerancije i osobnih sloboda. Europska unija posvećena je dijeljenju svojih postignuća i svojih vrijednosti sa zemljama i narodima izvan svojih granica.



Ova publikacija izrađena je uz pomoć Europske unije. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Ludwig Boltzmann Instituta za ljudska prava i Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske te se ni na koji način ne može smatrati da održava gledišta Europske unije.



Ludwig Boltzmann Institute
Human Rights



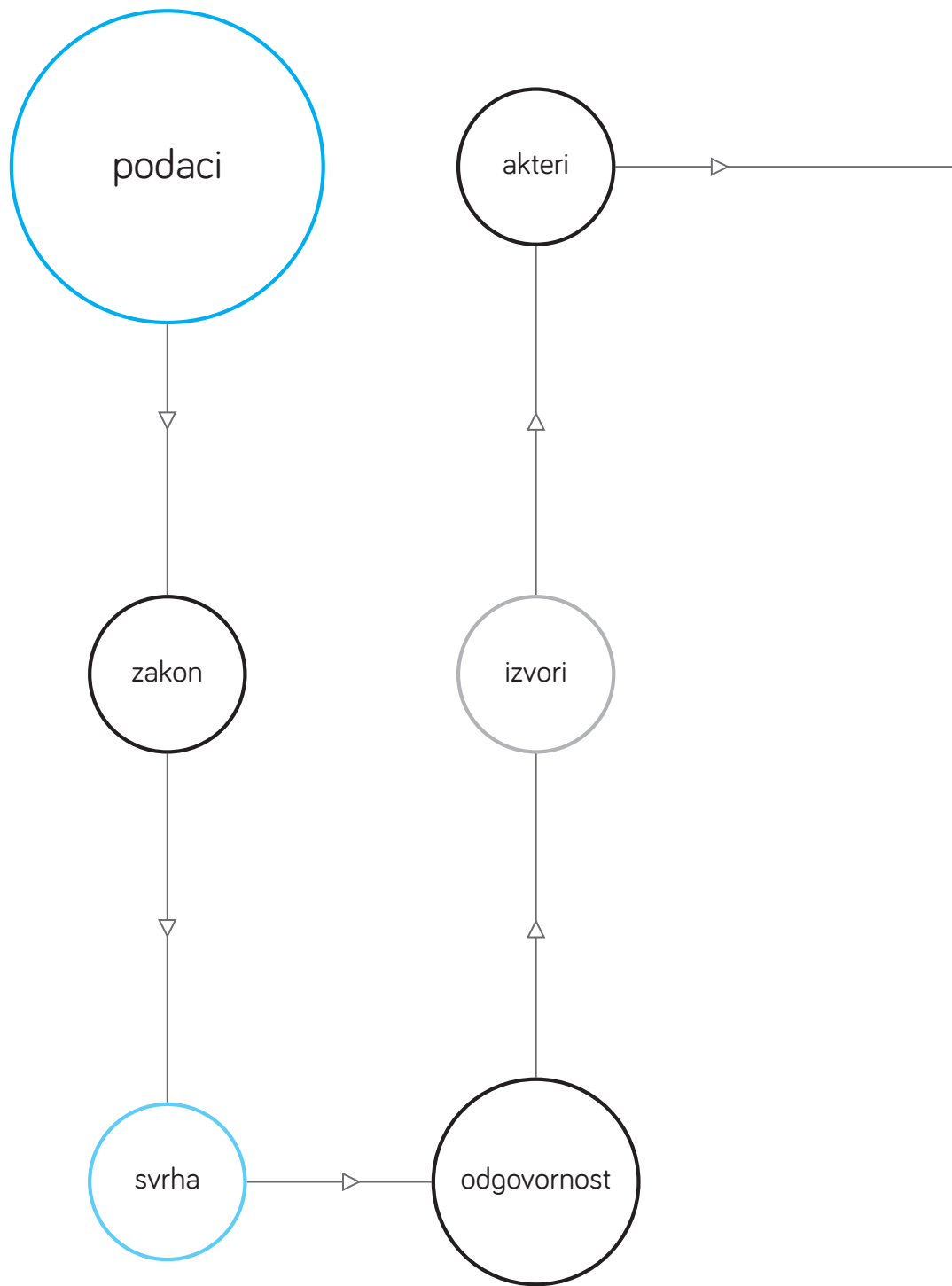
Republika Hrvatska
Pučka pravobraniteljica

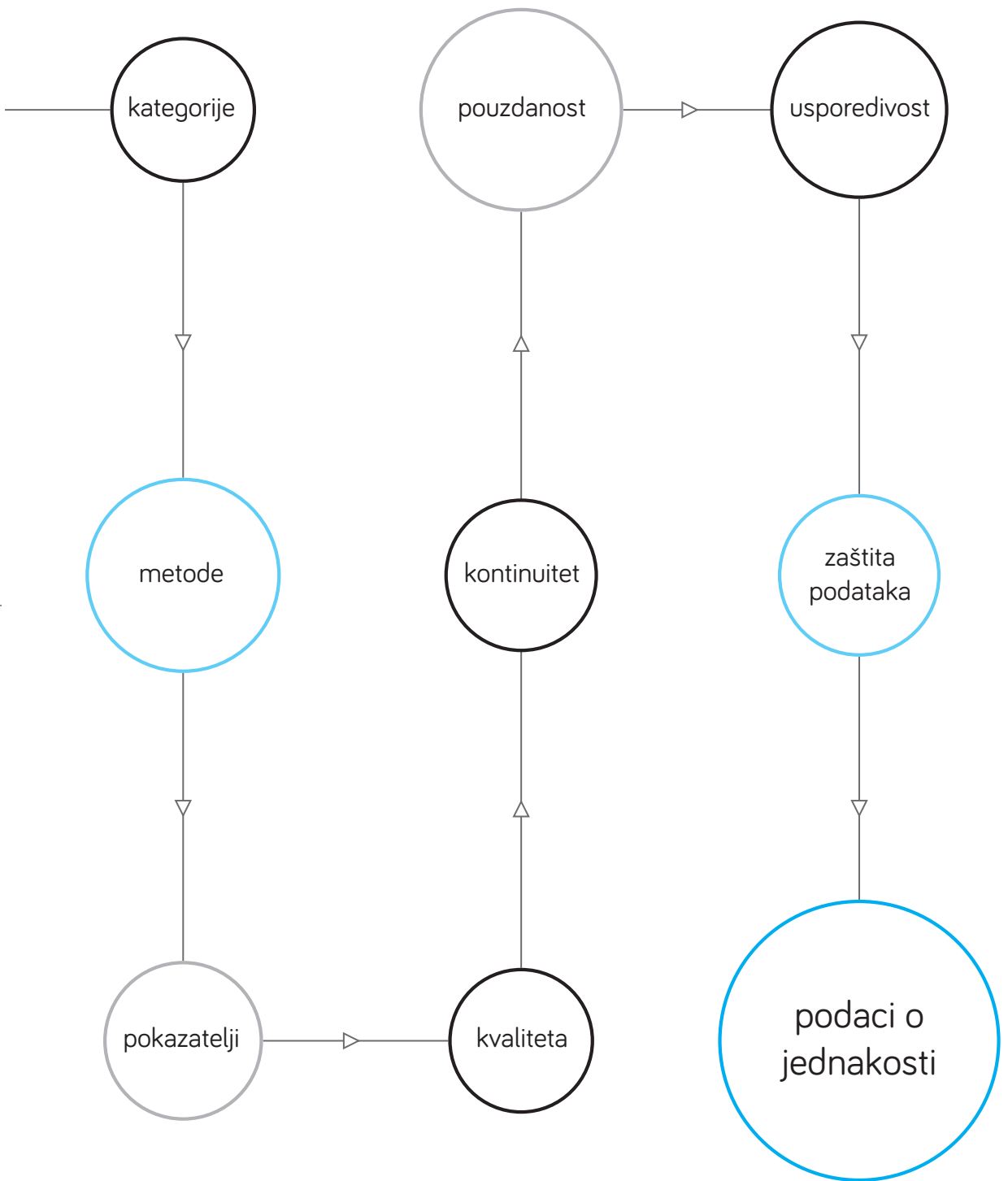


Vlada Republike Hrvatske
Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina

sadržaj

1. Uvod – opći institucionalni i pravni okvir	7
2. Svrha prikupljanja podataka o jednakosti	11
2.1 Zašto su potrebni podaci o jednakosti?	12
2.2 Koji se instrumenti koriste za postizanje tih ciljeva?	13
2.3 Što bi podaci o jednakosti trebali obuhvaćati?	14
3. Područja, pokazatelji i kategorije – relevantnost za jednakost i nediskriminaciju	15
3.1 Područja podataka	16
3.2 Kategorije i varijable	16
3.3 Pokazatelji	20
4. Izvori i akteri	21
4.1 Izvori za prikupljanje podataka o jednakosti	21
4.2 Akteri koji prikupljaju podatke o jednakosti i mjerodavne zakonske odredbe o prikupljanju podataka	23
5. Podaci	27
5.1 Standardi	27
5.1.1 Objektivnost	29
5.1.2 Kontinuitet	29
5.1.3 Pouzdanost	29
5.1.4 Usporedivost	29
5.2 Dokumentiranje	30
5.3 Prijenos podataka	30
6. Unapređivanje podataka	31
6.1 Proširivanje popisa varijabli	31
6.2 Unapređivanje metoda i pristupa	32
7. Kontrolna lista	33
7.1 Pravna osnova i odgovornost	33
7.2 Stručna znanja i nadležnost	35
7.3 Metode	35
7.4 Podaci i zaštita podataka	35
8. Popis pokazatelja	37
8.1 Opći	37
8.2 Zapošljavanje	38
8.3 Obrazovanje	38
8.4 Socijalna osiguranje	39
8.5 Kazneni progon	39
8.6 Diskriminacija u pravosuđu i državnoj upravi	40
8.7 Političko sudjelovanje	40
9. Popis tijela javne vlasti i institucija koje prikupljaju relevantne podatke	41
10. Bibliografija	43





Cilj ovog priručnika je pružiti korisniku informacije, konkretne smjernice i kontrolne liste o svrsi i instrumentima za prikupljanje podataka o jednakosti.

1

uvod – opći institucionalni i pravni okvir¹

Pravo na jednakost i nediskriminaciju temeljno je ljudsko pravo zaštićeno Ustavom Republike Hrvatske i drugim pravnim aktima kao što su Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjima, Zakon o radu, Zakon o ravnopravnosti spolova i Zakon o suzbijanju diskriminacije. Nadalje, ono je zaštićeno mnogobrojnim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima kojih je Republika Hrvatska potpisnica.

Pravo na jednakost i načelo nediskriminacije su povezani, ali različiti pojmovi. Pravo na jednakost ne obuhvaća samo jednakost pred zakonom i pravo na jednaku zaštitu od strane države, već isto tako podrazumijeva jednaku mogućnost sudjelovanja te jednak pristup svim dijelovima društva. Načelo nediskriminacije eksplicitno zabranjuje isključivanje određenih skupina (npr. etničkih manjina, žena) iz pojedinih područja kao što su obrazovanje, tržište rada ili pristup uslugama.

¹ Riječi i pojmovni sklopovi koji imaju rodno značenje bez obzira jesu li u zakonima ili drugim propisima korišteni u muškom ili ženskom rodu odnose se na jednak način na muški i ženski rod – članak 43. Zakona o ravnopravnosti spolova (NN 82/08). Tekst ove publikacije koncipiran je rukovodeći se ovim načelom.

Djelokrug **Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina** obuhvaća stručne poslove u svezi s izvedbom politika promicanja i zaštite ljudskih prava i posebice prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj te sukladno tome:

- razvija cjelovit sustav zaštite i promicanja ljudskih prava i prati njegovu djelotvornost,
- izrađuje Nacionalni program za zaštitu i promicanje ljudskih prava i prati primjene ljudskih prava,
- prati Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje 2008.-2013. te s njime povezane akcijske planove,
- razmatra situacije i status ljudskih prava u Republici Hrvatskoj te njihovu usklađenost s hrvatskim zakonodavstvom, Ustavom i međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima te
- unapređuje standarde i zaštitu ljudskih prava u Republici Hrvatskoj.

Ovo posljednje, među ostalim, podrazumijeva i suradnju s međunarodnom zajednicom i međunarodnim regionalnim organizacijama, praćenje međunarodnih instrumenata i iniciranje ratifikacije pojedinih dokumenata ili sastavljanje i podnošenje izvješća o provedbi zakona o ljudskim pravima sukladno pravnim obvezama koje proizlaze iz međunarodnih ugovora o ljudskim pravima kao što su:

- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR),
- Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (International Convention on the elimination of Racial Discrimination – CERD)
- Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (International Convention on the elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW),
- Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina (Framework Convention for the Protection of National Minorities) ili
- Europska socijalna povelja (European Social Charter).

Da bi mogao ispuniti svoju zadaću, ULJPPNM-u su potrebne informacije o pitanjima ljudskih prava, uključujući jednakost, koje pružaju javne i druge institucije.

Cilj ovog priručnika je pružiti tijelima javne vlasti i institucijama te tijelima područne i lokalne samouprave informacije i smjernice o načinima prikupljanja **podataka o jednakosti**. Poglavitito je namijenjen osobama koje će biti zadužene za prikupljanje i slanje takvih podataka ULJPPNM-u.

Podaci o jednakosti sadrže informacije koje omogućuju opis, analizu i ocjenu uvjeta i pitanja vezanih uz jednakost u društvu. Mogu obuhvaćati kvantitativne, statističke podatke te kvalitativne podatke. Podaci o jednakosti posebice su usmjereni na tzv. **ugrožene skupine** koje se definiraju kao “skupine koje su zainteresirane za promicanje jednakosti i/ili koje su doživjele diskriminaciju ili nejednakost po osnovi rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, dobi, invaliditeta ili spolne orijentacije”². Podaci o jednakosti ne opisuju samo ili ukazuju na stanje određene ugrožene skupine (npr. Roma) u određenome društvenom području (npr. obrazovanju, radu, socijalnoj sigurnosti), već isto tako uspoređuju jednu ugroženu skupinu (npr. Rome) s nekom drugom skupinom (npr. Hrvatima) u određenome području.

2 Makkonen, Timo (2007): *European handbook on equality data*, European Commission, Luxembourg, str. 13-14.

kako prikupljati podatke o enakosti?

2

svrha prikupljanja podataka o jednakosti

Prikupljanje podataka o jednakosti od ključne je važnosti u borbi protiv diskriminacije i drugih srodnih oblika netolerancije te u promicanju jednakosti. Diskriminacija se može suzbiti samo kada relevantni dionici steknu uvid u strukturu diskriminacije, prevalenciju nejednakosti te napredak i učinkovitost politika čiji je cilj postizanje veće jednakosti. Osim toga, kao što je već ranije spomenuto, neke javne institucije imaju zakonsku obvezu prikupljati podatke o jednakosti (npr. kao što je propisano Zakonom o suzbijanju diskriminacije). Nadalje, zakonodavstvo Europske unije poziva države članice da preuzmu odgovornost za primjenu zakonodavstva o zaštiti od diskriminacije, kao što je Direktiva Vijeća 2000/43/EC od 29. lipnja 2000. godine kojom se provodi načelo jednakoga postupanja prema osobama neovisno o njihovom rasnom ili etničkom podrijetlu. Da bi se ispunile obveze koje proizlaze iz ove i drugih direktiva o suzbijanju diskriminacije, potrebno je prikupljati podatke o jednakosti.

2.1

Zašto su potrebni podaci o jednakosti?

- Za analizu područja, oblika i struktura diskriminacije i/ili nejednakosti,
- Za praćenje razvoja i promjena situacije u kojoj se nalaze određene ugrožene skupine,
- Za praćenje pridržavanja zakonodavstva o suzbijanju diskriminacije i o jednakosti u politikama i mjerama,
- Za izradu izvješća i poduzimanje radnji u slučajevima kršenja zakonodavstva o ljudskim pravima,
- Za pružanje potrebnih informacija građanima, tijelima javne vlasti, političarima, međunarodnim organizacijama i ostalim relevantnim dionicima,
- Za senzibiliziranje i osvještavanje javnosti, tijela javne vlasti, političara i ostalih relevantnih dionika,
- Za davanje preporuka tvorcima politika i ostalim relevantnim donositeljima odluka,
- Za praćenje provedbe politika o jednakosti i zaštiti od diskriminacije,
- Za ocjenu i procjenu položaja određenih skupina (npr. Roma, nacionalnih manjina),
- Za promicanje politika nediskriminacije i jednakosti.

2.2

Koji se instrumenti koriste za postizanje tih ciljeva?

- **Mjerenje** je klasificiranje određenog društvenoga fenomena na temelju prethodno utvrđene definicije kako bi ga se moglo povezati s određenim ciljem ili prioritetima. Mjerenje osigurava temelj za ocjenu i praćenje procesa jednakosti i politika o ljudskim pravima.
- **Evaluacija** je proces procjene učinka i djelotvornosti javnih politika. U kontekstu evaluacije podataka o jednakosti može isto tako podrazumijevati ocjenu kvalitete, sveobuhvatnosti i valjanosti prikupljenih podataka te isticanje manjkavosti ili rupa u podacima koje sprečavaju da ih se koristi kao podatke o jednakosti.
- **Praćenje** je sustavno prikupljanje, evaluacija i analiza podataka s ciljem promatranja političkih i društvenih procesa i ocjene učinka i uspješnosti politika. Transparentnost podataka, metoda i rezultata važan su preduvjet da bi se praćenjem omogućila procjena valjanosti, pouzdanosti i objektivnosti podataka (vidjeti potpoglavlje 5.1).
- **Izješćivanje** je proces pružanja informacija tijelima javne vlasti, političarima, stanovništvu, dionicima ili međunarodnim tijelima, koje se temelji na ocjeni i obradi široke lepeze podataka. Taj proces podrazumijeva kontinuirano i sustavno prikupljanje podataka i informacija.

2.3

Što bi podaci o jednakosti trebali obuhvaćati?

Javne i privatne institucije prikupljaju široku lepezu podataka. Većina tih podataka prikuplja se za određene namjene i stoga ne mora nužno biti korisna za mjerenje i praćenje jednakosti. No neki podaci koji se ne prikupljaju radi mjerenja jednakosti, već za druge namjene, ipak se mogu koristiti kao podaci o jednakosti ili se mogu koristiti za tu svrhu ako ih malo poboljša, izmijeni ili proširi. Da bi bili iskoristivi kao podaci o jednakosti, trebali bi:

- pružati kontekstualne informacije o ugroženim skupinama i područjima (npr. rodna struktura, veličina i distribucija skupine i/ili određenih osobina,...)
- pružati mogućnost korištenja za razradu pokazatelja jednakosti (npr. proširen skup varijabli omogućuje pokazivanje mogućih odnosa između pokazatelja i povećava pouzdanost pokazatelja),
- pružati mogućnost korištenja za daljnje istrage i istraživanja (npr. podaci se mogu koristiti za multivarijabilne analize) te
- sadržavati reprezentativni uzorak ugroženih skupina.

3

područja, pokazatelji i kategorije – relevantnost za jednakost i nediskriminaciju

Za prikupljanje podataka o jednakosti potreban je sustavan pristup utemeljen na jedno-obraznoj klasifikaciji podataka u područja, pokazatelje i kategorije. U potpoglavljima koja slijede definiraju se i predstavljaju ti temeljni pojmovi koji čine osnovu za prikupljanje podataka o jednakosti u ULJPPNM.

3.1

Područja podataka

Područja podataka su određena područja društva koja su relevantna za ocjenu stupnja jednakosti i nediskriminacije u određenome društvu. Ta područja nisu samo važna za strukturu i funkcioniranje društva, već su ključna i za pojedinca jer predstavljaju krucijalna područja života svakoga pojedinca (npr. rad, obrazovanje, itd.) te su važna za životopis svakog pojedinca (npr. obrazovna postignuća, napredovanje u poslu, itd.).

ULJPPNM- odabrao je sljedeća područja podataka kao važna za prikupljanje podataka o jednakosti:

1. opće područje,
2. rad,
3. obrazovanje,
4. socijalna sigurnost,
5. sudski progon ,
6. diskriminacija u području pravosuđa i državne uprave,
7. sudjelovanje u političkome životu.

3.2

Kategorije i varijable

Izraz kategorija odnosi se na društvene razlike, norme i karakteristike društva, koje vrlo često rezultiraju stvaranjem različitih društvenih skupina. Procesi formiranja društva i nastanka takvih skupina proizlaze iz strukture samog društva, koje generira društvene skupine u kojima su diskriminacija i nejednakost redovite pojave. Stoga je važno prepoznati društvene skupine kod kojih je vjerojatnost da postanu žrtve diskriminacije veća. Popisi koji slijede navode različite društvene skupine koje je ULJPPNM izdvojio kao naj-

“Da bi usporedba rezultata popisa stanovništva i anketa bila moguća, korištene definicije i klasifikacije trebale bi biti što je moguće sličnije, a da pritom i dalje budu usklađene s ciljevima svakog istraživanja.”

(Gospodarska komisija Ujedinjenih naroda za Europu)

važnije ugrožene skupine u kontekstu nadležnosti Ureda, a tu su i dva dodatna popisa koja se odnose na diskriminacijske osnove i različite vrste kaznenih djela i prekršaja povezanih sa zločinom iz mržnje i rasnom diskriminacijom:

1. etnicitet/nacionalnost,
2. državljanstvo,
3. spol,
4. dob,
5. invaliditet,
6. vjeroispovijest,
7. stupanj obrazovanja,
8. ostalo (diskriminacijske osnove, popis kaznenih djela, popis prekršaja).

Prikupljanje podataka o etnicitetu

Prikupljanje podataka o etnicitetu vrlo je osjetljiv i istodobno ambivalentan zadatak. Ambivalentnost proizlazi iz napetosti između potrebe da se definira taj kriterij u svrhu borbe protiv diskriminacije i zajamči jednakost te povijesnoga iskustva diskriminacije, represije i uskraćivanja pojedinim skupinama – manjinama ili vjerskim i/ili etničkim skupinama – njihovih političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Stoga je za prikupljanje informacija o etničkoj pripadnosti pojedinaca potrebno najprije definirati etničke kategorije i, drugo, iznaći način svrstavanja osoba u određenu skupinu. Oba zadatka izrazito su osjetljiva politička pitanja te su predmet rasprava.

Etnicitet je u suštini sporan koncept. Definicije etniciteta vrlo su često nejasne i neprecizne. Taj se izraz često miješa, brka ili izjednačava s drugim pojmovima kao što su državljanstvo, vjera ili mjesto rođenja. Problem pogoršava činjenica da svrstavanje pojedinaca u određene etničke skupine ozbiljno dovodi u pitanje kvalitetu podataka.

Različitost mehanizama klasifikacije može utjecati na podatke koji se prikupljaju te na informacije koje iz njih proizlaze

Postoje dvije glavne metode svrstavanja pojedinaca u pojedine etničke skupine: samoodređenje pojedinaca te svrstavanje od strane treće osobe na temelju kriterija kao što su jezik, mjesto rođenja ili zemlja podrijetla. Ova druga metoda svrstavanja nije samo kontroverzna iz etičke perspektive, već može biti i prilično nepouzdana jer se primijenjene vanjske klasifikacijske kategorije mogu razlikovati od vlastite percepcije pojedinca o pripadnosti određenoj skupini. Praksa samoodređenja nije ništa manje problematična budući da često dovodi do situacije u kojoj manji broj osoba sam sebe svrstava u određenu etničku skupinu (preslabo izjašnjavanje) – možda zbog određenih strahova povezanih s doživljenom diskriminacijom – ili do toga da veći broj osoba želi pripadati određenoj skupini možda da bi lakše ostvarili određena manjinska prava (pretjerano izjašnjavanje). Ova dva mehanizma klasifikacije mogu rezultirati potpuno različitim podacima.

Budući da se različite javne institucije često ne samo oslanjaju na različite definicije etniciteta, već isto tako koriste i različite mehanizme klasifikacije, usporedivost i valjanost prikupljenih podataka često nije moguće osigurati. Stoga je od najveće važnosti za javne institucije koje prikupljaju podatke o etnicitetu da

- izrijekom odrede definiciju pojma etnicitet na kojoj se temelji prikupljanje podataka,
- daju opis načina prikupljanja podataka (samoodređenje ili svrstavanje od strane treće osobe) te da
- pruže informacije o tome kada su podaci prikupljeni (u određenome trenutku ili tijekom određenog razdoblja).

3.3

Pokazatelji

Pokazatelji su **detaljne specifikacije područja podataka**; radi se o stvarnim podacima i njima se mjere konkretne pojave u društvu. Pokazatelji su potrebni kako bi se **stekao uvid u stanje i razvoj procesa vezanih uz jednakost** korištenjem **statistički izmjerenih vrijednosti**, kao što su, primjerice, stopa zaposlenosti žena ili broj zaposlenih osoba starijih od 50 godina.

Pokazatelji omogućuju stjecanje općeg uvida u činjenice koje je potrebno mjeriti, čine ih usporedivima, pokazuju trendove i otkrivaju razvoj situacije. Međutim, oni ne mogu objasniti uzroke i posljedice kao takve, ali omogućuju praćenje promjena te su važni instrumenti za političare i tijela javne vlasti za planiranje, oblikovanje, revidiranje i koordiniranje političkih prioriteta.

Pokazatelji su korisni za praćenje samo ako se **prikupljaju redovito i na isti način** te uz pridržavanje određenih **standarda kvalitete**. Određeni pokazatelj se može koristiti kao pokazatelj jednakosti ako daje informacije o određenome aspektu jednakosti (npr. o položaju Roma na tržištu rada) ili nediskriminacije (npr. o pristupu djece s invaliditetom srednjoškolskom obrazovanju).

(Na kraju Priručnika nalazi se popis pokazatelja koje je utvrdio ULJPPNM.)

4

izvori i akteri

Raznolikost izvora podataka i aktera u ovom području predstavlja velik izazov u prikupljanju podataka o jednakosti. Jednakost i ljudska prava pitanja su koja utječu na niz različitih sfera i područja u društvu pa je stoga niz različitih institucija zadužen za prikupljanje podataka u tim područjima. Stoga je za opisivanje i mjerenje stanja i stupnja jednakosti u društvu i stjecanje cjelovite i potpune slike stanja nejednakosti i diskriminacije potrebno prikupljati informacije iz različitih izvora, institucija i aktera. U ovome poglavlju ćemo predstaviti najvažnije izvore za prikupljanje podataka o jednakosti koje koristi ULJPPNM, a potom i ukratko predstaviti aktere sukladno hrvatskome zakonodavstvu.

4.1

Izvori za prikupljanje podataka o jednakosti

Sljedeći izvori često se koriste za dobivanje podataka o jednakosti:

- **Službene statistike** obuhvaćaju tradicionalne popise stanovništva, ankete o kućanstvima i administrativne evidencije.
 - **Popisi stanovništva, kućanstava i stambenih jedinica** dio su integriranog nacionalnog statističkog sustava, koji može uključivati i druge popise (npr. u području obrazovanja, poslovanja), ankete, registre i administrativne spise. U redovitim intervalima on osigurava mjerilo za brojanje stanovnika na nacionalnoj i lokalnoj razini. Za zemljopisno mala područja ili subpopulacije može predstavljati jedini

izvor informacija o određenim socijalnim, demografskim i ekonomskim karakteristikama. U mnogim zemljama popis stanovništva isto tako predstavlja jedinstveni izvor za čvrst okvir za razradu okvira za uzorkovanje (za detalje pogledati: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/CES_2010_Census_Recommendations_English.pdf). Međutim, popisi stanovništva obuhvaćaju ograničen skup varijabli koje su relevantne za prikupljanje podataka o jednakosti i suzbijanju diskriminacije.

- **Administrativne evidencije** važan su izvor informacija relevantnih za podatke o jednakosti. Međutim, značajno variraju u količini i kvaliteti prikupljenih podataka te ih ograničava činjenica da se vrlo često podaci prikupljaju samo za svrhu za koju su one uvedene (tržište rada, zdravstvo, itd.). Stoga ti podaci mogu biti puni praznina u odnosu na pojedine ugrožene skupine, kao što su etničke skupine ili nacionalne manjine.
- **Ankete o kućanstvima** provode se kako bi se o nekoj konkretnoj temi dobile detaljnije informacije nego što je to moguće putem popisa stanovništva. Vrlo često pokrivaju različite i specijalizirane teme kao što su rad, obrazovanje, zdravstvo, socijalne usluge, stanovanje i druga pitanja ili se usredotočuju na određene ciljane skupine (npr. etničke manjine ili imigrante). Ankete o kućanstvima isto tako sadrže širok raspon varijabli. Ograničena veličina uzorka može prouzročiti statističku nesigurnost i za dublju diferencijaciju određenih varijabli podijeljenih po podskupinama (posebice ugroženim skupinama), anketa ne može biti reprezentativna.
- Budući da službene statistike ne pružaju potpunu sliku za potrebe praćenja jednakosti, za prikupljanje informacija koriste se i **istraživanja** – uključujući i ankete žrtava, samopopunjavanje ankete, testiranje diskriminacije, kvalitativna i druga istraživanja.
- **Anketama žrtava i samopopunjavajućim anketama** prikupljaju se podaci o navodnim diskriminirajućim događajima ili kaznenim djelima.

- **Testiranje diskriminacije** je vrsta eksperimenta s ciljem razotkrivanja diskriminirajućeg ili nepovoljnog postupanja prema osobama s distinktivnim obilježjima u zadanoj situaciji.
 - **Kvalitativna istraživanja** koriste se za stjecanje dubljeg uvida u društvene prakse i strukture te se putem njih prikupljaju i analiziraju podaci dobiveni putem studija slučajeva, dubinskih intervjua, etnografije i fokus grupa. Ostala istraživanja mogu uključivati medijske i komunikacijske studije, laboratorijske eksperimente i istraživanje pravosuđa.
 - Ova vrsta podataka može biti – u usporedbi s popisima stanovništva i anketama – manje reprezentativna za stanovništvo u cjelini, no može osigurati jasniji i dublji uvid u situaciju u kojoj se nalaze pojedine ugrožene skupine i stanje u pogledu određenih aspekata diskriminacije.
-
- Još jedan važan izvor podataka o jednakosti su **podaci o pritužbama** koje prikuplja policija, pravosuđe i sudovi, tribunali i tijela nadležna za jednakost (kao što je Ured pučke pravobraniteljice i posebni pravobranitelji u Republici Hrvatskoj) formalnim putem ili druge organizacije poput nevladinih udruga neformalnim putem.

4.2

Akteri koji prikupljaju podatke o jednakosti i mjerodavne zakonske odredbe o prikupljanju podataka

Popise stanovništva, prikupljanje podataka za administrativne evidencije, ankete, istraživanja i ostalo provodi velik broj različitih javnih i privatnih aktera. Kad je riječ o službenim statistikama i prikupljanju podataka o pritužbama, važno je napomenuti da su sve držav-

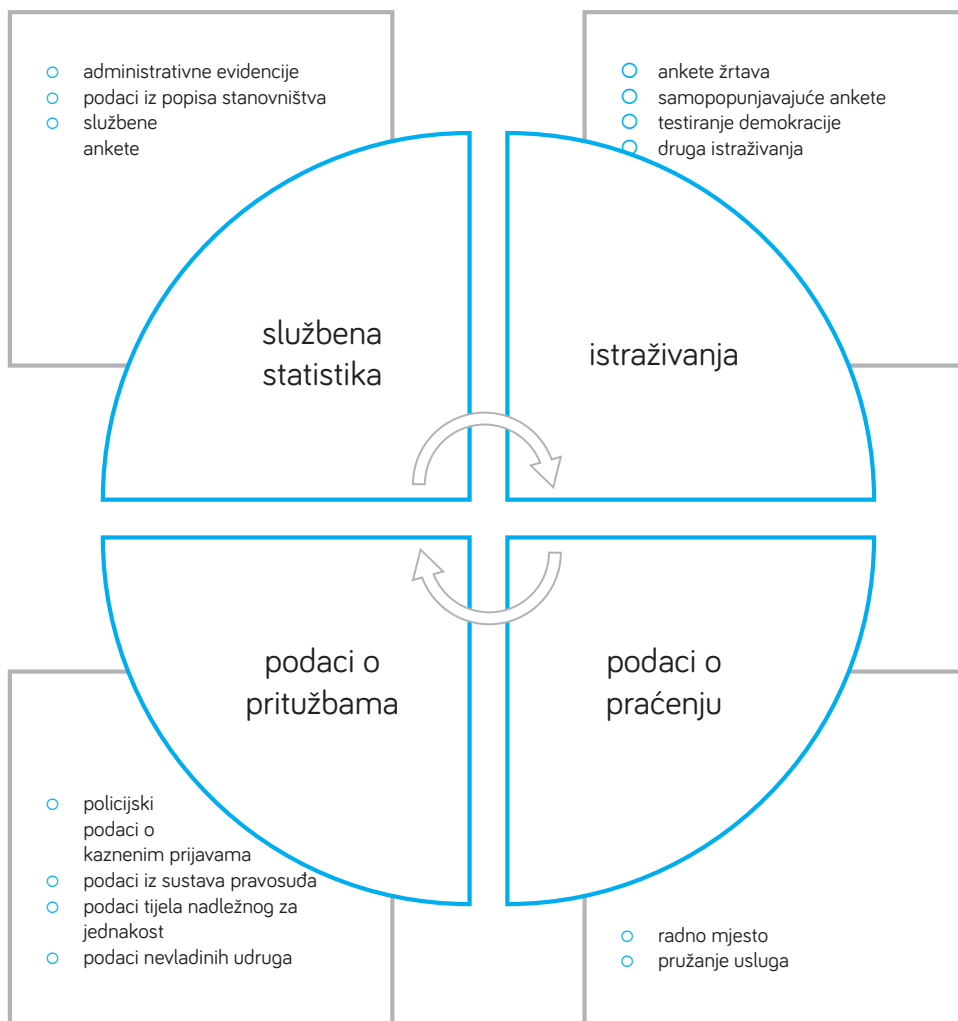
ne aktivnosti, uključujući prikupljanje, obradu i dijeljenje statističkih podataka od strane javnih institucija i tijela vlasti, utemeljene na pravnome okviru koji

- sadrži obvezu prikupljanja, obrade i dijeljenja podataka te
- određuje koje institucije imaju pravo prikupljati, obrađivati i dijeliti koje podatke, tko je odgovoran za prikupljanje podataka u određenoj instituciji te koje su nadležnosti te osobe ili institucija u tome smislu, koje formalnosti je potrebno ispuniti u pogledu zaštite podataka, koja polja i područja treba obuhvatiti te koje metodološke standarde treba uzeti u obzir.

Prema članku 8. **Zakona o službenoj statistici** Republike Hrvatske “Državni zavod za statistiku glavni je nositelj, diseminator i koordinator sustava službene statistike Republike Hrvatske.”

Ostali nositelji službene statistike su uredi državne uprave u županijama te upravno tijelo Grada Zagreba, Hrvatska narodna banka i druga ovlaštena tijela. Priprema, prikupljanje, proizvodnja, korištenje i čuvanje podataka za administrativne svrhe uređeni su drugim zakonima i propisima (koji se odnose, primjerice, i na ministarstva poput Ministarstva pravosuđa, Ministarstva socijalne politike i mladih, Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstva uprave, Ministarstva unutarnjih poslova, zatim na Ured pučke pravobraniteljice, posebn pravobraniteljic ili druga tijela). Ti konkretni propisi definiraju nadležnost pojedinih institucija u području prikupljanja podataka, utvrđuju vrstu podataka i oblik u kojemu se oni prikupljaju te navode jesu li ti podaci javno dostupni.

Primjerice, prikupljanje i analizu statističkih podataka o slučajevima diskriminacije po svim osnovama (rasa, etnička pripadnost ili boja kože, spol, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, imovno stanje, članstvo u sindikatu, obrazovanje, društveni položaj, bračni ili obiteljski status, dob, zdravstveno stanje, invaliditet, genetsko nasljeđe, rodni identitet i izražavanje, spolna orijentacija) provodi Ured pučke pravobraniteljice, što je uređeno Zakonom o suzbijanju diskriminacije (ZSD). ZSD određuje da Ured pučke pravobraniteljice ima zadaću prikupljati i analizirati podatke o pritužbama, obavješćivati Hrvatski sabor o pojavama diskriminacije putem svojih godiš-



Grafički prikaz 1: Raznolikost aktera i izvora podataka o jednakosti²

² Ovaj grafički prikaz preuzet je iz rada Makkonen, Timo (2007): European handbook on equality data, European Commission, Luxembourg, str. 32, u koji su autori ovoga priručnika unijeli određene prilagodbe.

njih, a po potrebi, i izvanrednih izvješća te provoditi ankete o diskriminaciji. Ured pučke pravobraniteljice je središnje tijelo nadležno za jednakost, ali je isto tako zadužen i za prikupljanje podataka i od tri posebne pravobraniteljice te iz Ministarstva pravosuđa koje raspolaže statističkim podacima o sudskim postupcima koji se odnose na diskriminaciju. Stoga prikupljanje podataka u Uredu pučke pravobraniteljice te izvješćivanje o istima ovisi o suradnji različitih aktera unutar različitih institucija i zahtijeva međuinstitucionalno upravljanje i komunikaciju.

Prikupljanje podataka o jednakosti može obuhvaćati i prikupljanje i obradu tzv. osjetljivih podataka. Stoga se javne institucije moraju pridržavati načela zaštite podataka, koja su, primjerice, navedena u **Zakonu o zaštiti osobnih podataka (ZZOP)** ili u **Uredbi o načinu pohranjivanja i posebnim mjerama tehničke zaštite posebnih kategorija osobnih podataka** (Uredba o sigurnosti podataka, USP).

Popis mjerodavnog zakonodavstva

- **Zakon o službenoj statistici Republike Hrvatske**, *Narodne novine broj 103/03* te posljednje izmjene i dopune Zakona od 19. lipnja 2009. (Klasa: 011-01/09-01/107, *Narodne novine broj 75/09*) i od 18. svibnja 2012. (Klasa: 011-01/12-01/66, *Narodne novine broj 59/2012*)
- **Zakon o suzbijanju diskriminacije (ZSD)**, *Narodne novine broj 85/08* te posljednje izmjene i dopune Zakona od 28. rujna 2012. (Klasa: 011-01/12-01/119, *Narodne novine broj 112/12*)
- **Zakon o zaštiti osobnih podataka (ZZOP)**, *Narodne novine broj 103/03*, te posljednje izmjene i dopune Zakona, *Narodne novine broj 118/06 i 41/08* te posljednje izmjene i dopune Zakona od 16. studenoga 2011. (Klasa: 220-05/11-01/01, *Narodne novine broj 130/11*)
- Uredba o načinu pohranjivanja i posebnim mjerama tehničke zaštite posebnih kategorija osobnih podataka, *Narodne novine broj 139/04*

5

podaci

Definiranje i usuglašavanje kriterija kvalitete između aktera koji prikupljaju podatke o jednakosti i ULJPPNM-a koji obrađuje podatke nužni su preduvjeti da bi se osigurala raspoloživost potrebnih podataka te njihova odgovarajuća kvaliteta. Takvi standardi trebali bi uključivati i propise o dokumentiranju izvora podataka i o prijenosu podataka ULJPPNM-u.

5.1

Standardi

Kontinuirano unapređivanje načina prikupljanja podataka i kvalitete podataka relevantnih za jednakost i nediskriminaciju od ključne su važnosti za uspostavu održivog sustava praćenja. Međutim, budući da prikupljanje podataka o jednakosti nužno ovisi o velikom broju različitih aktera te o različitim izvorima, a ne o jedinstvenome sustavu prikupljanja podataka koji bi zadovoljavao sve potrebe ULJPPNM-a, različiti dionici trebali bi se dogovoriti o kriterijima vezanima uz način prikupljanja podataka o jednakosti. Postoje četiri glavna kriterija koja predstavljaju važne standarde u kontekstu prikupljanja i obrade podataka o jednakosti.



Grafički prikaz 2: Standardi za prikupljanje podataka

5.1.1 Objektivnost

Podaci o jednakosti trebali bi se prikupljati iz službenih statistika kao što su popisi stanovništva, administrativne evidencije i ankete o kućanstvima. One se temelje na znanstvenim načelima i profesionalnoj etici, na transparentnim metodama i postupcima prikupljanja, obrade, čuvanja i predstavljanja statističkih podataka. Objektivnost je isto tako i nezaobilazan kriterij za prikupljanje podataka o pritužbama budući da bi se ono trebalo rukovoditi objektivnim i standardiziranim načelima.

5.1.2 Kontinuitet

Da bi se omogućila, primjerice, razrada vremenskih serija i analiza trendova, potrebno je podatke prikupljati redovito i iz istih izvora. Osim toga, kategorije bi trebale biti stabilne kako bi se omogućila usporedivost tijekom vremena.

5.1.3 Pouzdanost

Prema članku 6. stavku 3. Zakona o službenoj statistici Republike Hrvatske, pouzdanost znači "da se metode i postupci prikupljanja, obrade i diseminacije statističkih podataka utvrđuju na temelju utvrđenih stručnih standarda, znanstvenih metoda i načela profesionalne etike, kako bi statistički rezultati odražavali uočene pojave što vjernije te uz odgovarajući stupanj točnosti." Pokazatelji jednakosti trebaju sadržavati podatke koji doista i pokazuju relevantan aspekt mjerenoga područja te bi mjerenje određenoga pokazatelja trebalo pokazati iste rezultate pri ponovnom mjerenju (u određenome trenutku).

5.1.4 Usporedivost

Usporedivost različitih skupova podataka moguće je ostvariti samo uz primjenu standardiziranih pristupa definicijama, klasifikacijama i načelima kategorizacije.

5.2

Dokumentiranje

Transparentno i sveobuhvatno dokumentiranje prikupljenih podataka od ključne je važnosti za sustav praćenja. Dokumentiranje bi trebalo uključivati izvor (npr. popis stanovništva ili anketa) te definicije kategorija i varijabli na kojima se podaci temelje. Podaci koji se prikupljaju tijekom dužih vremenskih razdoblja trebali bi isto tako sadržavati informacije o razmjerima promjena vezanih uz metode i/ili kategoriziranje korišteno pri prikupljanju podataka. Od ključne je važnosti da tijela vlasti koja ULJPPNM-u daju podatke osiguraju i detaljnu dokumentaciju koja sadrži točne definicije korištenih kategorija i varijabli. ULJPPNM će objaviti definicije kategorija i varijabli koje koriste u svojoj bazi podataka na svojim internetskim stranicama: <http://www.uljppnm.vlada.hr/>.

5.3

Prijenos podataka

Pri prijenosu podataka ULJPPNM-u iz različitih izvora, potrebno je ne samo pridržavati se zakonskih odredbi, već je isto tako potrebno specificirati

- u kojem obliku bi podatke iz relevantnih izvora trebalo prenijeti ULJPPNM-u (npr. elektroničkim putem u obliku tablica u Excelu, predložaka ili tablica koje je potrebno popuniti),
- koje su kategorije i varijable potrebne,
- koje vremensko razdoblje bi podaci trebali pokrivati,
- sve druge informacije koje bi mogle utjecati na prikupljanje podataka i daljnje analize (npr. spajanje baza podataka, novi softver) i koje bi mogle biti relevantne za dokumentiranje (vidjeti poglavlje 5.2.).

6

unapređivanje podataka

Koliko god to zvučalo paradoksalno, ni podaci niti načini prikupljanja podataka nisu statični. Zbog političkih i društvenih promjena, kao i metodološkog i tehnološkog razvoja podatke i načine prikupljanja podataka potrebno je kontinuirano prilagođavati. Poglavitito zbog tih promjena i novih budućih potreba ULJPPNM-a potrebna je bliska suradnja svih relevantnih aktera, kao i redovita međusobna razmjena informacija o daljnjim promjenama i potrebama.

6.1

Proširivanje popisa varijabli

Kako bi se unaprijedila i povećala valjanost podataka, sve je potrebnije korištenje većeg broja te sve različitijih varijabli. Moglo bi, primjerice, postati potrebno koristiti različite proxy varijable kao što su državljanstvo, zemlja rođenja i datum naturalizacije kako bi se obuhvatio koncept "etniciteta". Prikupljači podataka trebali bi se zapitati mogu li postojeći podaci na odgovarajući način zadovoljiti te nove zahtjeve ili razmotriti postoji li mogućnost uvrštavanja više varijabli u prikupljanje podataka.

6.2

Unapređivanje metoda i pristupa

Prilikom rada s podacima iz registara ili rezultatima anketa potrebno je razmatrati neke metodološke aspekte te testirati nove pristupe kojima bi se mogli povećati valjanost i kvaliteta podataka. Primjerice, mogu se preformulirati pitanja o temi istraživanja te time i pokazatelji ili se broj uzoraka može povećati kako bi se povećala reprezentativnost određenih ugroženih skupina.

7

kontrolna lista

Cilj je da ova kontrolna lista bude od pomoći osobama koje će biti zadužene za prikupljanje i slanje podataka ULJPPNM-u te djelatnicima ULJPPNM-a u

- prikupljanju i slanju sveobuhvatnih podataka o jednakosti u skladu s potrebama ULJPPNM-a,
- lakšem postizanju usklađenosti podataka sa zakonskim zahtjevima te sa standardima kvalitete,
- tumačenju podataka na odgovarajući način (npr. Koji se zaključci doista mogu izvući na temelju prikupljenih podataka?).

7.1

Pravna osnova i odgovornost

- Tko (prema zakonu) ima pravo davati/prenositi podatke i koje podatke?
- Koja je svrha prikupljanja tih podataka?
- Tko je odgovoran za prikupljanje tih podataka?
 - Prikuplja li ih isključivo vaše ministarstvo (centralizirano) ili se oni prikupljaju decentralizirano?
 - Ako se u prikupljanju podataka koristi decentralizirani pristup, kako se podaci objedinjuju te kako se osigurava njihova usporedivost?
 - Ako se u prikupljanju podataka koristi decentralizirani pristup, u kojem se kontekstu ili situaciji prikupljaju (npr. samoodređenje kategorija ili određivanje kategorija od strane treće osobe)?



Grafički prikaz 3: Ključni elementi kontrolne liste

7.2

Stručna znanja i nadležnost

- Postoje li zajednički standardi za prikupljanje podataka u vašoj instituciji?
 - Postoje li smjernice za prikupljanje podataka?
- Tko je odgovoran za obradu i analizu tih podataka?
- Tko je odgovoran za provjeru pouzdanosti tih podataka?

7.3

Metode

- Jeste li uspostavili (tehničku i profesionalnu) suradnju i razmjenu između tijela vlasti i institucija o potrebama i zahtjevima vezanima uz podatke i prijenos podataka?
- Suradujete li s Državnim zavodom za statistiku?
 - Postoje li ikakvi standardi za slanje podataka Državnom zavodu za statistiku?
 - U kojem obliku se ti podaci šalju?

7.4

Podaci i zaštita podataka

- Koje podatke prikupljate?
 - Sadržaj podataka koji se prikupljaju (npr. koja područja ili teme su obuhvaćene?)
 - Koju vrstu podataka prikupljate – npr. statističke/administrativne podatke, podatke iz anketa, istraživanja i drugih izvora poput situacijskog testiranja, prikupljanja pritužbi, itd.?

- U koje kategorije se podaci mogu podijeliti – npr. po spolu, dobi, etničkom podrijetlu, pripadnosti nacionalnim manjinama (prema ustavnim odredbama), invaliditetu, zdravstvenom stanju, itd?
 - Jesu li kategorije i definicije u skladu sa službenim smjericama?
- Koja socijalna područja pokrivete – npr. socijalnu sigurnost, rad, stanovanje, obrazovanje, itd.?
- Koje pokazatelje prikupljate – npr. stopu nezaposlenosti, postotak osoba sa završenom srednjom školom, prosječan mjesečni neto dohodak, itd.?
- Je li moguće uvrstiti druge kategorije, područja i pokazatelje?
 - Ako jest, koje?
- Koliko često se ovi podaci prikupljaju?
- Koja vremenska razdoblja ovi podaci pokrivaju?
- Je li bilo ikakvih tehničkih i/ili drugih značajnih promjena u vašem prikupljanju podataka koje bi mogle utjecati na tražene podatke? (npr. spajanja ili širenja kategorija, uvođenje novog softvera, promjena zaduženja, itd.)
- Koji softver koristite za obradu tih podataka?
- Koliko vam je vremena potrebno za obradu tih podataka i pripremu za slanje drugim institucijama (npr. ULJPPNM-u)?
- Kako obrađujete zahtjeve za podacima iz vanjskih organizacija/tijela javne vlasti?
 - Koji su podaci zakonski dostupni?
- Postoji li utvrđeni i formalizirani način komunikacije između tijela javne vlasti i institucija o načinima prikupljanja podataka?
 - Postoje li neke smjernice koje bi bile primijenjive na sva ministarstva?

8

popis pokazatelja

8.1

Opći

1. Broj stanovnika
2. Broj stanovnika prema spolu i dobi (u godinama)/invaliditetu
3. Broj stanovnika prema dobi (u godinama) i invaliditetu
4. Prosječna dob prvorotki (u godinama)
5. Broj samačkih kućanstava prema spolu i dobi
6. Broj samačkih kućanstava i kućanstava s više članova
7. Prosječna veličina kućanstva

8.2

Zapošljavanje

1. Broj radno sposobnog stanovništva /Broj aktivnih osoba (radna snaga)/Broj neaktivnih osoba
2. Broj zaposlenih/godišnja registrirana stopa zaposlenosti
3. Broj nezaposlenih/godišnja registrirana stopa nezaposlenosti
4. Broj prijavljenih slučajeva diskriminacije u području zapošljavanja
5. Broj sudionika u mjerama i programima aktivne politike zapošljavanja
6. Broj brisanih iz registra nezaposlenih
7. Broj zaposlenih u pravosuđu /policiji/državnoj upravi
8. Prosječni mjesečni neto i bruto dohodak (u kunama) po osobi za plaćeni rad
9. Broj osoba na roditeljskom dopustu

8.3

Obrazovanje

1. Broj djece/učenika/studenata upisanih u vrtiće, osnovne škole, srednje škole, sveučilišta i škole za djecu i mlade s invaliditetom
2. Broj osoba koje su prerano napustile školovanje i osposobljavanje
3. Broj djece/učenika i studenata koji završavaju srednju školu i fakultet
4. Broj sudionika u programima cjeloživotnog učenja
5. Broj prijavljenih slučajeva diskriminacije u području obrazovanja
6. Broj dodijeljenih stipendija

8.4

Socijalna osiguranje

1. Broj korisnika socijalne pomoći
2. Broj prijavljenih slučajeva diskriminacije u području socijalnog osiguranja

8.5

Kazneni progon

1. Ukupan broj pravomoćnih odluka sudova nadležnih za odlučivanje u kaznenim predmetima i prekršajnih sudova koje se odnose na zločin iz mržnje uključujući rasnu diskriminaciju i seksualnu orijentaciju
2. Broj žrtava zločina iz mržnje uključujući rasnu diskriminaciju i spolnu orijentaciju temeljem pravomoćnih osuđujućih presuda sudova nadležnih za odlučivanje u kaznenim predmetima
3. Broj počinitelja zločina iz mržnje uključujući rasnu diskriminaciju i spolnu orijentaciju temeljem pravomoćnih osuđujućih presuda sudova nadležnih za odlučivanje u kaznenim predmetima
4. Broj žrtava zločina iz mržnje uključujući rasnu diskriminaciju i spolnu orijentaciju temeljem pravomoćnih osuđujućih presuda prekršajnih sudova
5. Broj počinitelja zločina iz mržnje uključujući rasnu diskriminaciju i spolnu orijentaciju temeljem pravomoćnih osuđujućih presuda prekršajnih sudova
6. Broj nogometnih klubova kažnjenih za zločin iz mržnje i broj kazni koje su nametnuli nogometni klubovi za zločin iz mržnje
7. Broj pritužbi zbog neprihvatljivog ponašanja/lošeg postupanja policije podnesenih Ministarstvu unutarnjih poslova

8. Broj pritužbi zbog neprihvatljivog ponašanja/lošeg postupanja policije podnesenih Uredu pučke pravobraniteljice
9. Broj korisnika besplatne pravne pomoći

8.6

Diskriminacija u pravosuđu i državnoj upravi

1. Broj prijavljenih slučajeva diskriminacije u području pravosuđa i državne uprave

8.7

Političko sudjelovanje

1. Broj vijeća nacionalnih manjina
2. Broj predstavnika nacionalnih manjina u Hrvatskom Saboru
3. Broj predstavnika nacionalnih manjina u lokalnim i regionalnim vlastima

9

popis tijela javne vlasti i institucija koje prikupljaju relevantne podatke

Ministarstvo uprave
Ministarstvo zdravlja
Ministarstvo unutarnjih poslova
Ministarstvo pravosuđa
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta

Ministarstvo socijalne politike i mladih
Ministarstvo rada i mirovinskog sustava
Državni zavod za statistiku
Hrvatski zavod za zapošljavanje
Hrvatski zavod za javno zdravstvo
Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje
Ured pučke pravobraniteljice
Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova
Pravobraniteljica za djecu
Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom
Hrvatski nogometni savez
Savez samostalnih sindikate Hrvatske

10

bibliografija

Makkonen, Timo (2007): European handbook on equality data, European Commission Luxembourg.

United Nations Economic Commission for Europe (2006): Recommendations for the 2010 censuses of population and housing, United Nations New York and Geneva

