



CENTAR ZA MIR,  
NENASILJE I LJUDSKA  
PRAVA OSIJEK



INFORMATIVNO PRAVNI  
CENTAR - SLAVONSKI BROD



PAX  
UTRECHT - THE NETHERLANDS



SRPSKI  
DEMOKRATSKI  
FORUM

The Hague Academy for  
local governance

THE HAGUE ACADEMY FOR  
LOCAL GOVERNANCE

## PROJEKT IPA 2011 "CIVILNO DRUŠTVO ZA ODGOVORNO UPRAVLJANJE"

# Vodič kroz program treninga Monitoring politika povezanih s dobrim upravljanjem i anti-diskriminacijom

ZAGREB, HOTEL PANORAMA  
25.5. - 29.5.2015. godine



## **Dobro došli u Zagreb!**

Zagreb, 25. svibnja 2015.

Poštovani sudionice,

Centar za mir, PAX i Haška akademija za lokalnu upravu radosni su što vam mogu poželjati dobrodošlicu na obuku „Monitoring politika povezanih s dobrim upravljanjem i anti-diskriminacijom“. Nadamo se da će vam ovaj tjedan otvoriti nove vidike i dati inspiraciju koju ćete ponijeti kući.

Naš je cilj ojačati kapacitete općina i organizacija civilnog društva (CSO) kako bi se poboljšalo poštivanje ljudskih prava, dobrog upravljanja i odgovornosti. Nudimo ovu obuku u kojoj su osobe uključene u unaprjeđivanje mogućnosti za neovisan monitoring, analizu i izvještavanje o implementaciji politika u općinama.

Kroz našu obuku „Monitoring politika povezanih s dobrim upravljanjem i anti-diskriminacijom“ nastojimo dosegnuti te ciljeve kroz raznolik program. Nadamo se da ćemo vam na kraju obuke ponuditi alat za izgradnju sustava monitoringa diskriminacije i dobrog upravljanja na lokalnoj razini.

Kako bismo učinili tečaj još življim i konkretnijim, htjeli bismo vas ohrabriti da podijelite što je više moguće vašeg znanja i iskustva s ostalim sudionicima. U priručniku kojega trenutačno čitate naći ćete sve ključne informacije o programu i trenerima. Nadalje, on uključuje sažetke ključnih publikacija povezanih s različitim modulima ove obuke. Potpune publikacije možete naći slijedeći poveznice iz ovoga priručnika. Osim toga, priručnik donosi preporuke o daljnjoj literaturi i uključuje prostor za vaša zapažanja.

S obzirom da se tematski interes i potrebe za učenjem o ovoj temi često razvijaju s vremenom u skladu s promjenjivim ciljevima i praksi podrške monitoringu dobrog upravljanja, pozadinski materijali predstavljeni u ovome priručniku će se tijekom vremena revidirati i ažurirati. Do vremena kad budete čitali ovaj članak, možda će se već razviti novi vidici i pristupi. Ovaj priručnik ima namjeru pružiti vam osnovne pozadinske informacije, ali potičemo vas da se informirate o najnovijim vidovima istraživanja i prakse u ovom području koje se neprestano proširuje i mijenja.

Želimo vam zanimljivo i zabavno iskustvo učenja!

Centar za mir, PAX i Haška akademija za lokalnu upravu

## Sadržaj

Dobro došli u Zagreb!.....	1
Sadržaj.....	2
Program treninga.....	3
PONEDJELJAK, 25. svibnja – Uvod.....	3
UTORAK, 26. svibnja 2015. – Razmatranje suzbijanja diskriminacije i dobrog upravljanja .....	4
SRIJEDA, 27. svibnja – Monitoring politika povezanih s dobrim upravljanjem i anti-diskriminacijom .....	5
ČETVRTAK, 28. svibnja – Obrazac monitoringa i lokalni timovi stručnjaka .....	6
PETAK, 29. svibanj – Pogled unaprijed i vrednovanje.....	7
Biografije trenera.....	8
Okvir pokazatelja.....	9
Predložena literatura.....	10
Zaključak.....	12
Materijali za trening i ključna literatura.....	17

## Biografije trenera

**Dion van den Berg** bio je uključen u promociju općinskih politika zapoticanje mira u mnogim državama, uključujući Tursku, Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu, Srbiju (Vojvodina i Sandžak), Kosovo, DRC (Kongo), Južni Sudan, Siriju i Irak. Trenutačno je u brojim državama koje se nalaze u post-konfliktnoj fazi uključen u procese koji za cilj imaju preplitanje izgradnje države s izgradnjom mira. Još od 1995. podržava Kampanju za pravdu i istinu preživjelih iz Srebrenice. Unutar tog okvira PAX lobira da nizozemska vlada prizna suodgovornost za genocid u Srebrenici. Dion van den Berg je oženjen i ima dva sina. Ima diplomu iz nizozemske književnosti i lingvistike.

**Zeljko-Puco Danilovic** studirao je političke znanosti u bivšoj Jugoslaviji i međunarodne političke odnose u Nizozemskoj. Kao voditelj projekta za PAX, ima opsežno iskustvo u projektima i programima demokratizacije u Bosni i Hercegovini, Srbiji, Crnoj Gori i Hrvatskoj od 1999. Redovito posjećuje te države kako bi dao svoj doprinos misijama pronalaska činjenica, radnim posjetima, poslovnim putovanjima, monitoringu projekata, izgradnji kapaciteta i programima obuke.

**Gregor Niessens** savjetnik je o civilnom sudjelovanju, demokratskim odnosima i izgradnji kapaciteta. Uključen je u rad parlamenata širom Europe od 1981. nadalje. Od 2002. radi kao savjetnik parlamenata na zapadnom Balkanu za različite teme i na različitim projektima. Kao trener te dugoročni i kratkoročni promatrač izbora u istočnoj Europi radio je za OSCE, UN, EU-NEEDS, EUEOP-SIDA i nizozemsko Ministarstvo vanjskih poslova. Trenutačno radi za PAX te radi sa Srbijom, Kosovom i Makedonijom na jačanju nevladinih organizacija (NGO), civilnom sudjelovanju i dijalogu između etničkih i vjerskih skupina.

**Lars Burema** pruža opću potporu dizajnu i omogućavanju obuka za države koje su pred pristupom u EU, s posebnom usredotočenošću na obuke za rukovođenje u svrhu dobrog upravljanja i vladavine zakona u Albaniji, Srbiji i Turskoj. Prethodno je radio s Europskim centrom za manjinska pitanja na Kosovu, vodio projekte decentralizacije, jačanja zakona i procesa povratka. Lars također provodi istraživanja za Međunarodnu skupinu za prava manjina i Vijeće Europe između ostalih, te objavljuje i drži seminare o manjinskim pitanjima na Kosovu, uključujući pomirenje, jezična prava i međuetničke odnose. Lars ima magisterij znanosti na području sukoba, sigurnosti i razvoja s King's Collegea u Londonu.

## Okvir pokazatelja

Cilj:

Ciljne skupine: *etničke manjine, žene, osobe s invaliditetom itd. ?*

Područja usredotočenosti: *stanovanje, obrazovanje itd.?*

Objava rezultata: *kada i u kojem obliku?*

Okvir pokazatelja – mjerenje diskriminacije i dobrog upravljanja na lokalnoj razini						
Potkategorija:						
Pokazatelj	Definicija	Osnovni podatci	Cilj	Izvori verifikacije	Organizacija odgovorna za prikupljanje podataka	Intervali mjerenja (kada su podatci prikupljeni)
<i>Na primjer:</i> broj međuetničkih incidenata (razvrstano prema etnicitetu), kako je evidentirala policija.		2014.: X incidenata, od čega je X uključivalo Rome, a X pripadnike srpske zajednice	2015.: 2016.:	- Službeni podaci policije	- Policija (koja uprava?)	Godišnje (siječanj 2016. i siječanj 2017.)

## Predložena literatura

Ovdje možete pronaći zanimljive materijale za daljnje čitanje:

**UN OHCHR (2012.), *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (Pokazatelji ljudskih prava: vodič za mjerenje i implementaciju)**

Vodič opisuje konceptualni i metodološki okvir za pokazatelje ljudskih prava koje preporučuje UN-ov Ured Visokog povjerenika za ljudska prava. (Na engleskom, francuskom i španjolskom jeziku)

- <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/documents.aspx>

**Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava (2009.), *A Guide to the Anti-Discrimination Act (Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije)***

Opsežan vodič koji pojašnjava hrvatski Zakon o suzbijanju diskriminacije

- <http://www.ombudsman.hr/index.php/en/documents-3/ombudsman-s-reports-2/finish/38-publications/81-a-guide-to-the-anti-discrimination-act>

**Agencija Europske unije za temeljna prava (2010.), *Handbook on European non-discrimination law (Priručnik o europskom antidiskriminacijskom pravu)***

Ovaj priručnik opisuje zajednička načela Europske unije i Europskog suda za ljudska prava o antidiskriminacijskim odredbama. Ovaj je priručnik pripremljen kako bi se učinkovito primijenile antidiskriminacijske mjere u skladu s europskim normama. (Na hrvatskom jeziku)

- <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/handbook-european-non-discrimination-law>

**Europska koalicija gradova protiv rasizma (2013.), *Monitoring Racism and Discrimination at the Local Level (Monitoring rasizma i diskriminacije na lokalnoj razini)***

Sadrži opće i specifične zahtjeve za pokazatelje u svrhu nadzora diskriminacije. (Na engleskom jeziku)

- [http://www.etc-graz.at/typo3/fileadmin/user\\_upload/ETC-Hauptseite/themen/ECAR/ECAR\\_Monitoring\\_Manual-ETC.pdf](http://www.etc-graz.at/typo3/fileadmin/user_upload/ETC-Hauptseite/themen/ECAR/ECAR_Monitoring_Manual-ETC.pdf)

**Europski centar za manjinska pitanja Kosovo (2013.), *Kosovo Context: Community Rights Monitoring & Evaluation* (Kosovski kontekst: monitoring i vrednovanje prava zajednice)**

Rad koji razmatra razvoj i uvođenje sustava monitoringa i vrednovanja za institucije na Kosovu. (Na engleskom, albanskom i srpskom jeziku)

- <http://www.ecmikosovo.org/?p=3322>

**SOROS (2012.), *Making Research Evidence Matter: A Guide to Policy Advocacy in Transition Countries (Davanje važnosti istraživačkim dokazima: vodič zagovaranja politike u tranzicijskim zemljama)***

Vodič s uputama za „premošćivanje jaza“ između istraživanja politike i promjene politike.

- [http://www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/policy\\_advocacy\\_guidebook\\_-\\_making\\_research\\_evidence\\_matter\\_-\\_young\\_and\\_quinn\\_2012\\_0.pdf](http://www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/policy_advocacy_guidebook_-_making_research_evidence_matter_-_young_and_quinn_2012_0.pdf)

**Institut Otvoreno društvo (2002.), *Writing Effective Public Policy Papers A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe (Pisanje učinkovitih radova o javnoj politici – vodič za savjetnike za politiku središnje i istočne Europe)***

Vodič za potporu savjetnicima za politiku kroz cijeli proces planiranja, pisanja i objavljivanja radova o politikama. Analiza i uvid dani u ovom vodiču temelje se na promatranju rada o politici kao svrhovitog komunikacijskog alata zajednice koja se bavi javnom politikom.

- [http://www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/writing\\_effective\\_public\\_policy\\_papers\\_young\\_quinn.pdf](http://www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/writing_effective_public_policy_papers_young_quinn.pdf)

## Zaključak

### MODUL 1: Uvod

Uzmite si nekoliko minuta kako biste razmislili o vrijednosti današnjeg iskustva učenja za vaš budući rad. Zatim odgovorite na sljedeća pitanja, uz što je moguće više pojedinosti.

Koje tri točke su vam privukle pažnju?

U kojoj mjeri su zadovoljene vaše potrebe za učenjem?

Bilo koje zanimljive točke na koje biste željeli uputiti tijekom evaluacijskog sastanka koji će se održati zadnjeg dana:

Zanimljiv materijal tijekom seminara:



## **MODUL 2: Razmatranje suzbijanja diskriminacije i dobrog upravljanja**

Uzmite si nekoliko minuta kako biste razmislili o vrijednosti današnjeg iskustva učenja za vaš budući rad. Zatim odgovorite na sljedeća pitanja, uz što je moguće više pojedinosti.

Koje tri točke su vam privukle pažnju?

U kojoj mjeri su zadovoljene vaše potrebe za učenjem?

Bilo koje zanimljive točke na koje biste željeli uputiti tijekom evaluacijskog sastanka koji će se održati zadnjeg dana:

Zanimljiv materijal tijekom seminara:

### **MODUL 3: Monitoring politika povezanih s dobrim upravljanjem i anti-diskriminacijom**

Uzmite si nekoliko minuta kako biste razmislili o vrijednosti današnjeg iskustva učenja za vaš budući rad. Zatim odgovorite na sljedeća pitanja, uz što je moguće više pojedinosti.

Koje tri točke su vam privukle pažnju?

U kojoj mjeri su zadovoljene vaše potrebe za učenjem?

Bilo koje zanimljive točke na koje biste željeli uputiti tijekom evaluacijskog sastanka koji će se održati zadnjeg dana:

Zanimljiv materijal tijekom seminara:

#### **MODUL 4:Obrazac monitoringai lokalni timovi stručnjaka**

Uzmite si nekoliko minuta kako biste razmislili o vrijednosti današnjeg iskustva učenja za vaš budući rad. Zatim odgovorite na sljedeća pitanja, uz što je moguće više pojedinosti.

Koje tri točke su vam privukle pažnju?

U kojoj mjeri su zadovoljene vaše potrebe za učenjem?

Bilo koje zanimljive točke na koje biste željeli uputiti tijekom evaluacijskog sastanka koji će se održati zadnjeg dana:

Zanimljiv materijal tijekom seminara:

## **MODUL 5: Pogled unaprijed i vrednovanje**

Uzmite si nekoliko minuta kako biste razmislili o vrijednosti današnjeg iskustva učenja za vaš budući rad. Zatim odgovorite na sljedeća pitanja, uz što je moguće više pojedinosti.

Koje tri točke su vam privukle pažnju?

U kojoj mjeri su zadovoljene vaše potrebe za učenjem?

Bilo koje zanimljive točke na koje biste željeli uputiti tijekom evaluacijskog sastanka koji će se održati zadnjeg dana:

Zanimljiv materijal tijekom seminara:

## Monitoring, suzbijanje diskriminacije i dobra uprava

25. – 29. svibnja 2015.

Zagreb, Hrvatska

### Ciljevi učenja

- \* Stvoriti razumijevanje onoga što mi podrazumijevamo pod monitoringom i zašto je on važan za suzbijanje diskriminacije i dobru upravu
- \* Osposobiti sudionike za razvijanje realnog okvira monitoringa diskriminacije i dobre uprave

### Dnevni red

#### Što je monitoring?

- \* Monitoring: praksa kontinuiranog ili redovitog prikupljanja kvalitativnih ili kvantitativnih informacija vezanih za ostvarivanje i uživanje ljudskih prava

#### Nemoguće?

- \* Zašto se mnoge intervencije ne mjere?
- \* Previše je čimbenika koji utječu na rezultate
- \* Treba previše vremena prije nego što je moguće vidjeti stvaran utjecaj
- \* Mjeriti sve je prekomplikirano, preskupo i zahtjeva previše vremena

#### Zašto provodimo monitoring?

- \* Podupire definiciju jasnih ciljeva politike
- \* Mjerenje postignutog napretka
- \* Uočavanje potencijalnih propusta i nedostataka prilikom realizacije
- \* Osigurava temelj za informirano i ciljano oblikovanje politike na osnovi dokazate učinkovite uporabe postojećih ograničenih resursa
- \* Jačanje transparentnosti i odgovornosti pri provođenju zakona
- \* Poboljšanje institucionalne suradnje i koordinacije

#### Mogući problemi

- \* Rezultati su pouzdani samo u mjeri u kojoj su pouzdani podaci koji iza njih stoje
- \* Utjecaj vašeg monitoringa na politiku u velikoj mjeri ovisi o povjerenju u organizacije i metodologiju uključenu u vježbu
- \* Podaci bez analize i konteksta čest se pogrešno tumače i pogrešno predstavljaju
- \* Bez naknadnog praćenja (odgovor politike), monitoring je samo još jedno izvješće
- \* Monitoring treba biti realističan – u suprotnom vodi do neispunjenih obećanja i frustracije
- \* Monitoring se treba odvijati u redovitim vremenskim razdobljima

## Proces monitoringa

Korak 1: Koji je **cilj** procesa monitoringa?

Korak 2: Koje će **ciljne skupine** biti obuhvaćene procesom monitoringa?

Korak 3: Koje će **tematska područja** biti obuhvaćena procesom monitoringa?

Korak 4: Koji su **pokazatelji** poželjni?

Korak 5: Koji će se **izvori verifikacije** koristiti i kako će se organizirati prikupljanje podataka?

Korak 6: Kako će se podaci analizirati/**vrednovati**?

Korak 7: Kako će zaključci biti **objavljeni**? Koje će **aktivnosti daljnjeg praćenja** biti predviđene?

### Korak 1: Cilj

Što želite postići ovom vježbom monitoringa?

- a) Nadzirati utjecaj vladine politike na suzbijanje diskriminacije i dobru upravu na lokalnoj razini
- b) Osigurati podatke značajne za mjere politike temeljene na dokazima

### Korak 2: Ciljne skupine

Hrvatski zakon o suzbijanju diskriminacije (Članak 1)

„Uređuje zaštitu od diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije.“

### Korak 3: Tematska područja

Hrvatski zakon o suzbijanju diskriminacije (Članak 8)

1. Rad i radni uvjeti; mogućnosti obavljanja samostalne ili nesamostalne djelatnosti, uključujući kriterije za odabir i uvjete pri zapošljavanju te napredovanju; pristup svim vrstama profesionalnog usmjeravanja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja te prekvalifikacije;
2. Obrazovanje, znanost i šport;
3. Socijalna sigurnost, uključujući i područje socijalne skrbi, mirovinsko i zdravstveno osiguranje te osiguranje za slučaj nezaposlenosti;
4. Zdravstvena zaštita;
5. Pravosuđe i uprava;
6. Stanovanje;
7. Javno informiranje i mediji;
8. Pristup dobrima i uslugama te pružanju istih;

9. Članstvo i sudjelovanje u sindikatima, organizacijama civilnog društva, političkim strankama ili bilo kojim drugim organizacijama;
10. Sudjelovanje u kulturnom i umjetničkom stvaralaštvu.

#### Korak 4: Pokazatelji

\* **Pokazatelj:** „informacija koja se koristi kako bi se izmjerilo u kojem se opsegu zakonsko pravo ispunjava ili uživa u određenoj situaciji.“ **(Maria Green, 2001.)**

- \* **Strukturni pokazatelji** imaju za cilj izmjeriti „prihvatanje, namjeru i predanost“ stanja ljudskih prava
- \* **Procesni pokazatelji** imaju za cilj izmjeriti „tekuće napore države na prijelazu sa zalaganja za ljudska prava na postizanje željenih rezultata“
- \* **Pokazatelji ishoda** mjere opće uživanje određenog prava. Oni mjere „utjecaj različitih temeljnih procesa“
- \* **Kvantitativni pokazatelji** imaju „kvantitativan oblik, kao što su brojevi, postotci ili indeksi“
- \* **Kvalitativni pokazatelji** predstavljaju informacije u narativnom obliku
- \* **Referentna točka** „ciljevi uspostavljeni od određenih vlada s obzirom na specifična[...] prava“
- \* **Osnovni podaci:** podaci o tome gdje se situacija trenutačno nalazi s obzirom na referentnu točku

- \* **Ispravni**– Predstavlja li pokazatelj izravno rezultat koji treba mjeriti?
- \* **Objektivni** – Je li definicija o tome što treba mjeriti precizna i nedvosmislena?
- \* **Pouzdan** – Jesu li podaci dosljedni i mogu li se uspoređivati tijekom vremena?
- \* **Praktični** – Mogu li podaci biti skupljeni jednostavno, pravovremeno i uz razuman trošak?
- \* **Korisni** – Hoće li podaci biti korisni za oblikovanje politike i učenje?
- \* **Primjereni** – Slažu li se partneri i dionici da ovaj pokazatelj ima smisla?

- \* Manje je više!
- \* Osigurajte ravnotežu između različitih vrsta pokazatelja
- \* Prikupljajte samo informacije koje ste u mogućnosti analizirati i iskoristiti
- \* Promovirajte razvoj pokazatelja sudjelovanja i prikupljanje informacija

#### Korak 5: Izvori verifikacije

- \* U kojoj su mjeri podaci fragmentirani?
- \* Mogući izvori podataka:
  - Podaci na temelju događaja
  - Administrativni podaci
  - Statističke ankete
  - Popisi stanovništva
  - Podaci koji se temelje na stručnim ocjenama
  - Ispitivanje diskriminacije
  - Ispitivanja mišljenja
  - Intervjui
  - Rasprave fokus-skupina

### **Korak 5: Izvori verifikacije**

Nepobitan dokaz

(vanjski, akademski, kontrolne skupine, statističke metode)

Kompromisno rješenje (približni rezultati, interna rješenja, korištenje mješovitih metoda, pridržavanje standarda, pokušaj pripisivanja utjecaja)

Napredak

(na temelju internih pokazatelja, interna rješenja, malo dokaza o utjecajima, usredotočenost na monitoring i učenje)

- \* Koji su resursi dostupni za prikupljanje podataka?
- \* Ne jedan alat, već niz alata jer triangulacija daje snagu zaključcima
- \* Dokumentirajte proces, a ne samo zaključke i navedite ograničenja
- \* Intervali mjerenja: jednom znači ništa!
- \* Kako organizirati prikupljanje podataka?
  - Tko je odgovoran za što?
  - Učestalost prikupljanja podataka
  - Koji oblik izvještavanja?

### **Vježba**

- \* U skupinama, u roku od 45 minuta definirajte XX broj pokazatelja u odnosu na ciljnu skupinu i prethodno odabrano tematsko područje
- \* Svakako pomiješajte različite vrste pokazatelja i izvora verifikacije
- \* Budite jednostavni!

### **Prednosti formata izvještavanja**

- \* Jednostavno rješenje za sudjelujuće organizacije
- \* Sustavno planiranje prikupljanja podataka
- \* Dobra priprema za monitoring
- \* Izbjegavanje dvostrukog posla



- \* Zajedničko razumijevanje o tome što treba dokumentirati, tko to treba uraditi, do kada, itd.
- \* Usklađivanje i korištenje informacija za analizu podataka
- \* Osnova za izvještavanje

### **Korak 6: Analiza i vrednovanje**

- \* Definicija vrednovanja (DAC)
- \* Procjena, sustavna i objektivna koliko je moguće, dizajna, implementacije i rezultata tekućeg ili završenog projekta, programa ili politike, s ciljem određivanja njegove relevantnosti, učinkovitosti, djelotvornosti, utjecaja ili održivosti.
- \* Tko je odgovoran?
- \* Postoji li unaprijed određena shema vrednovanja?
- \* Jesu li određeni ciljevi/referentne točke?

### **Korak 7: Objavljanje i naknadno praćenje**

Kao što političari znaju i više nego dobro, a društveni znanstvenici često zaboravljaju, javna politika sastoji se od jezika.

*Giandomenico Majone (1989.)*

### **Korak 7: Objavljanje i naknadno praćenje**

- \* Publika prepoznaje i razumije vaše ideje, dokaze i prijedloge
- \* Zainteresirana je i uključena
- \* Uvjerena je
- \* Publika nudi vlastite ideje
- \* Publika postupa prema prijedlogu
- \* Profil publike
- \* Oblikovanje poruka
- \* Aktivnosti i komunikacijski alati
- \* Strateški rizik
- \* Izazovi i odgovori
- \* Određivanje trenutka
- \* Dajte relevantnim dionicima priliku za pružanje povratne informacije prije objave.
- \* Imajte na umu ciklus proračuna/politike
- \* Provjerite možete li objavu povezati s drugim relevantnim događajima kako biste povećali učinak
- \* Kako su rezultati objavljeni?
- \* Koliki pristup podacima dajete javnosti?
- \* Sjetite se cilja vaše vježbe monitoringa – publicitet nije nužno isto što i politika utjecaja
- \* Pažljivo komunicirajte kontekst/značenje rezultata
- \* Pažljivo razmislite o tonu izvještavanja

- \* Osigurajte konkretne i realistične preporuke
- \* Rad nije gotov kad je izvješće objavljeno

## Reference

- \* UN OHCHR (2012.): Human Rights Indicators - A Guide to Measurement
- \* ECAR (213.): Monitoring Manual - Monitoring Racism and Discrimination at the Local Level
- \* ECMI Kosovo (2013.): Community Rights Monitoring & Evaluation for the Kosovo Context
- \* SOROS (2012.): Making Research Evidence Matter: A Guide to Policy Advocacy in Transition Countries

## Zatvaranje

Hvala!

# Razumjeti diskriminaciju

Hrvatska

26. svibnja 2015.

Lars Burema

## Ciljevi učenja

- ▶ Razumjeti što diskriminacija podrazumijeva i zašto do nje dolazi
- ▶ Steći osnovna znanja o međunarodnim standardima borbe protiv diskriminacije
- ▶ Naučiti analizirati diskriminaciju i razviti strategiju borbe protiv nje

## Zagrijavanje: mentalna mapa o diskriminaciji

- ▶ Vježba
  - ▶ Napišite prvih pet riječi koje vam padnu na pamet kad se govori o diskriminaciji
  - ▶ U skupinama, sastavite mentalnu mapu koristeći koncepte svih članova skupine

## Što je diskriminacija?

- ▶ Stavljanje članova neke skupine u nepovoljniji položaj ili nepravedno ponašanje prema njima zbog njihove pripadnosti toj skupini.
- ▶ Temelj diskriminacije:

*Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama. (Ustav Republike Hrvatske, Članak 14)*

## Diskriminacija je posvuda

- ▶ Odvojeno obrazovanje učenika bijele i crne rase bilo je legalno u SAD-u do 1954. godine
- ▶ U kantonu Appenzell Innerrhoden u Švicarskoj žene nisu imale pravo glasa do 1990. godine
- ▶ 16% Europljana izjavilo je da su doživjeli diskriminaciju u 2009. godini, najčešće na temelju: (1) dobi, (2) rodne i etničke pripadnosti (3) invalidnosti;
- ▶ Veći dio Europljana smatra da je diskriminacija raširena, a ne rijetka;
- ▶ I u EU i SAD-u žene u prosjeku zarađuju manje od muškaraca za obavljanje istog posla
- ▶ Organizacija *Human Rights Watch* otkrila je da u SAD-u većinu prekršaja vezanih uz zlouporabu droge počinje bijelci, ali ipak je za crnce 11,8 puta veća vjerojatnost da će završiti u zatvoru zbog droga

## Koje su karakteristike žene i muškarca?

- ▶ **Žena**
- ▶ **Muškarac**
- ▶ → Individualni rad: napišite 2 osobine/karakteristike za ženu/muškarca (2 min), kad završite, podijelite to što ste napisali s ostalima

## Diskriminacija - zašto? Predrasude i stereotipi

- ▶ **Predrasude** – stav i osjećaji—bilo pozitivni ili negativni, svjesni ili nesvjesni—koje ljudi imaju prema članovima drugih skupina
- ▶ **Stereotipi**– specifična uvjerenja o nekoj skupini, poput primjerice opisa izgleda članova određene skupine, njihova ponašanja ili sposobnosti
- ▶ **Diskriminacija** se često temelji na predrasudama i stereotipima o grupi
- ▶ Svi mi imamo stereotipe i predrasude: *Project Implicit* <https://implicit.harvard.edu/implicit/>

## Diskriminacija - zašto? Predrasude i stereotipi

- ▶ Paul Bloom: Može li diskriminacija ikada biti dobra?

[http://www.ted.com/talks/paul\\_bloom\\_can\\_prejudice\\_ever\\_be\\_a\\_good\\_thing](http://www.ted.com/talks/paul_bloom_can_prejudice_ever_be_a_good_thing)

### Pitanja za raspravu

- ▶ Je li moguće uopće ne imati predrasuda? Jeste li ikada upoznali nekoga takvog?
- ▶ Imate li *vi* predrasuda?
- ▶ Koje su uobičajene predrasude i stereotipi prisutni u društvu u Hrvatskoj?
- ▶ Jesu li svi štetni? Koji su oblici predrasuda najprihvatljiviji, a koji su najmanje prihvatljivi?

## Zašto diskriminacija šteti?

- ▶ Moralno je pogrešno—povreda ljudskih prava: načelo jednakosti: „Svi su jednaki pred zakonom“ (Opća deklaracija o ljudskim pravima, članak 7)
- ▶ Nezakonita je—krši domaće i međunarodne zakone
- ▶ Isključuje određene skupine iz društva – čime je onemogućeno ostvarivanje punog potencijala svih članova društva, što:
  - Otežava iskorjenjivanje siromaštva
  - Može smanjiti produktivnost
  - Povećava nejednakost
  - Može povećati vjerojatnost izbijanja sukoba

## Međunarodni standardi

- ▶ Opća deklaracija o ljudskim pravima 1948.

### Članak 1

Sva ljudska bića **rađaju se slobodna i jednaka** u dostojanstvu i pravima. Ona su obdarena razumom i sviješću pa jedna prema drugima trebaju postupati u duhu bratstva.

## Članak 2

**Svakome pripadaju sva prava i slobode utvrđene u ovoj Deklaraciji bez ikakve razlike** glede rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovine, rođenja ili neke druge okolnosti. Nadalje, ne smije se praviti nikakva razlika zbog političkog, pravnog ili međunarodnog statusa zemlje ili područja kojemu neka osoba pripada, bilo da je to područje neovisno, pod starateljstvom, nesamoupravno, ili mu je na neki drugi način ograničen suverenitet.

### Međunarodni standardi

#### Ujedinjeni narodi i Međunarodna organizacija rada

- ▶ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1966.
- ▶ Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 1966.
- ▶ Konvencija o ukidanju svih oblika **rasne** diskriminacije, 1965.
- ▶ Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije **žena**, 1979.
- ▶ Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih i neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, 1984.
- ▶ Konvencija o pravima djeteta, 1989.
- ▶ Konvencija o pravima osoba s **invaliditetom**, 2007.
- ▶ Konvencija o jednakosti plaća (br. 100) o jednakom plaćanju za rad jednake vrijednosti Međunarodne organizacije rada, 1951.
- ▶ Konvencija Međunarodne organizacije rada (br. 111) o diskriminaciji na temelju zaposlenja i zanimanja, 1958.

### Međunarodni standardi

#### Vijeće Europe

- ▶ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
  - ▶ Provedbu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava nadzire Europski sud za ljudska prava
- ▶ Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (ETS br.148), 1992.
- ▶ Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (ETS br.157), 1995.

### Međunarodni standardi

#### Europska unija

- ▶ Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000.o primjeni načela jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko podrijetlo – odnosi se na rasno ili etničko podrijetlo
- ▶ Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000.o uspostavi okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja – odnosi se na dob, invaliditet, seksualnu orijentaciju i religiju
- ▶ Čine osnovu Zakona o suzbijanju diskriminacije

## Načini ponašanja zabranjeni međunarodnim pravom

### ▶ Je li ovo diskriminacija?

*Slobodno radno mjesto za tajnice nudi se samo ženama.*

- ▶ **Izravna diskriminacija**– nepovoljno ili loše ponašanje prema pojedincu ili skupini pojedinaca temeljeno na nekoj zabranjenoj karakteristici ili razlogu poput rase, spola ili invalidnosti

## Načini ponašanja zabranjeni međunarodnim pravom

### ▶ Je li ovo diskriminacija?

*Uvjet za prijavu na slobodno radno mjesto čistača je diploma srednje škole*

- ▶ **Neizravna diskriminacija**– praksa, pravilo, zahtjev ili uvjet je naizgled neutralan no različito utječe na određene skupine, osim ako su ta praksa, pravilo, zahtjev ili uvjet opravdani. Zabrane neizravne diskriminacije od države zahtijevaju da u obzir uzme relevantne razlike među skupinama.

## Načini ponašanja zabranjeni međunarodnim pravom

- ▶ **Zlostavljanje** – negativno ponašanje za cilj ima narušiti dostojanstvo osobe te stvoriti zastrašujuće, neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje.

*Primjer: Na radnom mjestu osoba stalno ismijava kolegu na temelju vjere*

- ▶ **Viktimiziranje** – može se definirati kao bilo koja negativna mjera koju poduzima organizacija ili pojedinac kao osvetu zapokušaj provođenja pravnih načela, uključujući one o jednakosti i suzbijanju diskriminacije.

*Primjer: Netko se osjeća diskriminiranim na radnom mjestu i podnosi žalbu. Zbog te žalbe otkazano je očekivano promaknuće te osobe.*

## Načini ponašanja zabranjeni međunarodnim pravom

- ▶ **Segregacija**: osobu ili osobe neka fizička ili pravna osoba odvaja od ostalih na temelju jednog od zaštićenih razloga.

*Primjer: Nerazmjerno smještanje djece Roma u „posebne“ škole*

- ▶ **Prebacivanje tereta dokazivanja**: Ako osoba koja je diskriminirana može ukazati na činjenice iz kojih se može pretpostaviti da se diskriminacija zaista dogodila, teret dokazivanja je na počinitelju koji onda mora dokazati da to nije istina.

## Nisu sve razlike u ophođenju zabranjene

- ▶ **Pozitivne ili afirmativne mjere**– su proaktivne mjere koje poduzima vlada ili privatna institucija kako bi se ublažilo učinke prošle i trenutne diskriminacije davanjem prednosti onima koji su do tada bili ugrožena skupina

*Primjer: U postupcima zapošljavanja, ako su dva kandidata jednako kvalificirana, kandidat određenog etničkog porijekla ili spola imat će prednost*

- ▶ **Razumna prilagodba**– svaka prilagodba posla koja omogućuje da kvalificirana osoba zadrži posao. Najčešće se to odnosi na osobe s invaliditetom.

*Primjer: Kod ispitivanja za posao ili na fakultetu, osobe s disleksijom imaju više vremena ili je ispit za njih tiskan većim slovima.*

## Nisu sve razlike u ophođenju zabranjene

- ▶ Kako bi te razlike bile dopuštene prema međunarodnom pravu:
  - a) Moraju imati **legitiman** razlog
  - b) Razlika u ophođenju opravdana legitimnim ciljem mora biti **primjerena, potrebna i relevantna** za cilj koji se želi postići.

## Negativne obveze države

- ▶ Država mora ispuniti obveze propisane međunarodnim sporazumima o ljudskim pravima i odgovorna je ako se te obveze krše
- ▶ Prema tome, međunarodna tijela za ljudska prava uglavnom su usmjerena na slučajeve koji uključuju diskriminaciju od strane same države ili agencija i pojedinaca koji u njezino ime djeluju
- ▶ Javno tijelo može također biti odgovorno za diskriminaciju do koje dolazi kada se njezine funkcije delegira privatnom subjektu ili pojedincu, odnosno kad se njima taj zadatak preda kao podizvođaču.

## Pozitivneobveze države

- ▶ Neka međunarodna tijela nadzirala su obveze države ne samo što se tiče pridržavanja načela nediskriminacije nego i kako bi se osiguralo da se ta načela provode unutar države među privatnim akterima
- ▶ Te pozitivne obveze najrazvijenije su u području prava na život i prava na slobodu od mučenja.
- ▶ Neki primjeri pozitivnih obveza država prema međunarodnom zakonu su sprječavanje diskriminacije utvrđivanjem sankcija i zabrana za diskriminaciju.

## Vježba (1)

- ▶ Napišite jedan primjer diskriminacije s kojim ste se vi susreli u svom radu
  - ▶ Točno opišite što se dogodilo i prepoznajte o kojoj se vrsti diskriminacije radilo (na temelju čega/ je li izravna ili neizravna)
  - ▶ Koji je bio odgovor različitih sudionika u tom slučaju diskriminacije? Posebno pomno promotrite nevladine organizacije i lokalne vlasti.
  - ▶ Je li problem riješen kratkoročno i dugoročno?

## Što mi možemo učiniti po tom pitanju?

- ▶ Jak pravni okvir kojeg razumiju i provode svi relevantni sudionici
- ▶ Dostupan i učinkovit pravni lijek/ mogućnosti žalbi
- ▶ Postupci kojima se podiže svijest
- ▶ Obučavanje/ obrazovanje
- ▶ Učinkovit monitoring i ocjenjivanje
- ▶ Djelovanje na sam korijen problema diskriminacije jest stvaranje društvene kohezije

## Izgradnja društvene kohezije

- ▶ Društvena kohezija je:
- ▶ ...ono što društvo održava zajednicom i jača integraciju, sudjelovanje i solidarnost
- ▶ ...stalan proces kojim se dolazi do zajedničkih vrijednosti, izazova i jednakih mogućnosti

## Deset koraka

1. Analiza predmeta koji povezuju i onih kojestvaraju podjelu
2. Stvaranje sveobuhvatnog programa
3. Prelazak s isključivanja na uključivanje

4. Osiguravanje stvarne gospodarske promjene
5. Razbijanje začaranih krugova
6. Smirivanje situacija umjesto eskalacije
7. Poštivanje uloge medija
8. Sklapanje novih saveza
9. Učiniti planiranje participativnim
10. Nadzor za generacijsku dosljednost

## Svi imaju mnogo identiteta

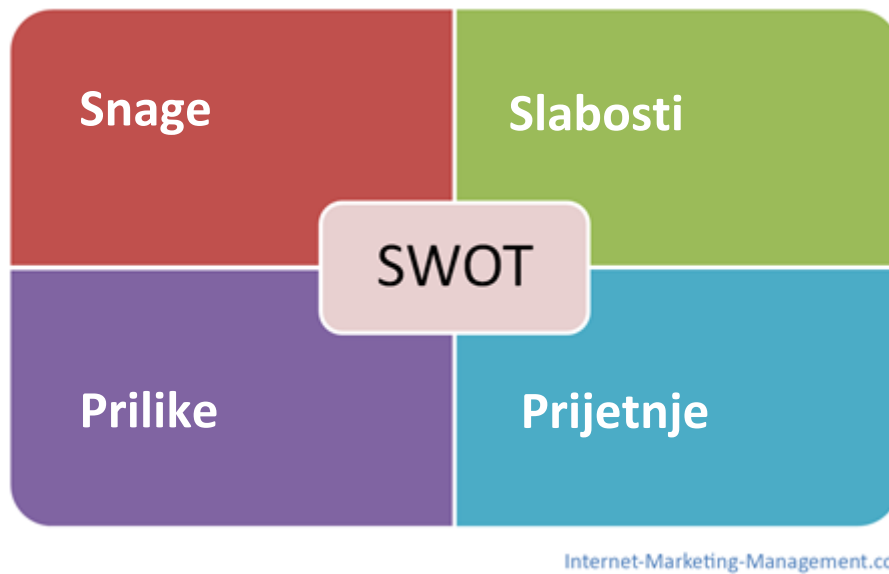
Ortodoksni	Liberalni		Kalvinisti	Luterani			
------------	-----------	--	------------	----------	--	--	--



	Katolici	Protestanti	Šijiti	Suniti
Židovi	Kršćani		Muslimani	
Monoteisti				
<b>Vjernici</b>				

### Uloga lokalnih vlasti i nevladinih udruga u suzbijanju diskriminacije

- ▶ Koje su uloge lokalnih vlasti i nevladinih udruga u suzbijanju diskriminacije?
- ▶ U grupama provedite SWOT\* analizulokalnih vlasti i nevladinih udruga koja se tiče suzbijanja diskriminacije
- ▶ Koje su glavne razlike između lokalnih vlasti i nevladinih udruga, gdje prepoznajete područja neslaganja, a gdje mogućnosti suradnje?



\*„SWOT“ – *eng.* Strengths – snage, Weaknesses – slabosti, Opportunities – prilike, Threats - prijetnje

# ZAKON O SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE

(Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 85/08 i 112/12)

## I. OPĆE ODREDBE

Svrha zakona

### Članak 1.

(1) Ovim se Zakonom osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju se pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije.

(2) Diskriminacijom u smislu ovoga Zakona smatra se stavljanje u nepovoljniji položaj bilo koje osobe po osnovi iz stavka 1. ovoga članka, kao i osobe povezane s njom rodbinskim ili drugim vezama.

(3) Diskriminacijom se smatra i stavljanje neke osobe u nepovoljniji položaj na temelju pogrešne predodžbe o postojanju osnove za diskriminaciju iz stavka 1. ovoga članka.

### Članak 1.a

Ovaj Zakon sadrži odredbe koje su u skladu sa sljedećim aktima Europske unije:

- Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja (SL L 303, 2. 12. 2000.),
- Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o primjeni načela ravnopravnosti osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo (SL L 180, 19. 7. 2000.),
- Direktiva Vijeća 2004/113/EZ od 13. prosinca 2004. kojom se primjenjuje načelo ravnopravnosti muškaraca i žena u mogućnosti dobivanja i nabave roba, odnosno pružanja usluga (SL L 373/37, 21. 12. 2004.),
- Direktiva 2006/54/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakoga tretiranja muškaraca i žena u pitanjima zapošljavanja i obavljanja zanimanja (SL L 204/23, 26. 7. 2006.).

## II. OBLICI DISKRIMINACIJE

Izravna i neizravna diskriminacija

### Članak 2.

(1) Izravna diskriminacija je postupanje uvjetovano nekim od osnova iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona kojim se osoba stavlja ili je bila stavljena ili bi mogla biti stavljena u nepovoljniji položaj od druge osobe u usporedivoj situaciji.

(2) **Neizravna diskriminacija postoji kada naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa, stavlja ili bi mogla staviti osobe u nepovoljniji položaj po osnovi iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona, u odnosu na druge osobe u usporedivoj situaciji, osim ako se takva odredba, kriterij ili praksa mogu objektivno opravdati legitimnim ciljem, a sredstva za njihovo postizanje su primjerena i nužna.**

Uznemiravanje i spolno uznemiravanje

### Članak 3.

(1) Uznemiravanje je svako neželjeno ponašanje uzrokovano nekim od osnova iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona koje ima za cilj ili stvarno predstavlja povredu dostojanstva osobe, a koje uzrokuje strah, neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje.

**(2) Spolno uznemiravanje je svako verbalno, neverbalno ili tjelesno neželjeno ponašanje spolne naravi koje ima za cilj ili stvarno predstavlja povredu dostojanstva osobe, a posebice ako stvara zastrašujuće, neprijateljsko, ponižavajuće, omalovažavajuće ili uvredljivo okruženje.**

(3) Na uznemiravanje i spolno uznemiravanje na odgovarajući se način primjenjuju odredbe ovoga Zakona koje se odnose na diskriminaciju.

#### Poticanje na diskriminaciju i propuštanje razumne prilagodbe

### Članak 4.

**(1) Poticanje na diskriminaciju smatrat će se diskriminacijom u smislu odredaba ovoga Zakona.**

(2) Diskriminacijom u smislu ovoga Zakona smatrat će se i propust da se osobama s invaliditetom, sukladno njihovim specifičnim potrebama, omogući:

- korištenje javno dostupnih resursa,
  - sudjelovanje u javnom i društvenom životu,
  - pristup radnom mjestu i odgovarajući uvjeti rada,
- prilagodbom infrastrukture i prostora, korištenjem opreme i na drugi način koji nije nerazmjern teret za onoga tko je to dužan omogućiti.

#### Segregacija

### Članak 5.

(1) Diskriminacijom iz članka 1. ovoga Zakona smatra se i segregacija.

(2) Segregacija u smislu ovoga Zakona predstavlja prisilno i sustavno razdvajanje osoba po nekoj od osnova iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona.

#### Teži oblici diskriminacije

### Članak 6.

(1) Težim oblikom diskriminacije u smislu ovoga Zakona smatrat će se diskriminacija počinjena prema određenoj osobi po više osnova iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona (višestruka diskriminacija), diskriminacija počinjena više puta (ponovljena diskriminacija), koja je počinjena kroz dulje vrijeme (produljena diskriminacija) ili koja posljedicama posebno teško pogađa žrtvu diskriminacije.

(2) Sud će voditi računa o okolnostima iz stavka 1. ovoga članka pri utvrđivanju visine naknade neimovinske štete te pri odmjeravanju kazne za prekršaje utvrđene ovim Zakonom.

#### Zaštita od viktimizacije

### Članak 7.

Nitko ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj zbog toga jer je u dobroj vjeri prijavio diskriminaciju, nazočio diskriminaciji, odbio nalog za diskriminatornim postupanjem ili na bilo koji način sudjelovao u postupku vođenom povodom diskriminacije sukladno odredbama ovoga Zakona.

## Područje primjene

### Članak 8.

Ovaj se Zakon primjenjuje na postupanje svih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima te na postupanje svih pravnih i fizičkih osoba, osobito u područjima:

1. rada i radnih uvjeta; mogućnosti obavljanja samostalne ili nesamostalne djelatnosti, uključujući kriterije za odabir i uvjete pri zapošljavanju te napredovanju; pristup svim vrstama profesionalnog usmjeravanja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja te prekvalifikacije,
2. obrazovanja, znanosti i športa,
3. socijalne sigurnosti, uključujući i područje socijalne skrbi, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te osiguranja za slučaj nezaposlenosti,
4. zdravstvene zaštite,
5. pravosuđa i uprave,
6. stanovanja,
7. javnog informiranja i medija,
8. pristupa dobrima i uslugama te pružanju istih,
9. članstva i djelovanja u sindikatima, organizacijama civilnoga društva, političkim strankama ili bilo kojim drugim organizacijama,
10. sudjelovanja u kulturnom i umjetničkom stvaralaštvu.

## III. ZABRANA DISKRIMINACIJE

### Zabrana diskriminacije i iznimke od zabrane diskriminacije

#### Članak 9.

**(1) Diskriminacija u svim pojavnim oblicima je zabranjena.**

**(2) Iznimno od stavka 1. ovoga članka, ne smatra se diskriminacijom stavljanje u nepovoljniji položaj u sljedećim slučajevima:**

1. kada je takvo postupanje određeno zakonom radi očuvanja zdravlja, javne sigurnosti, održavanja javnog reda i mira, prevencije kaznenih djela i zaštite prava i sloboda drugih ljudi te ako su upotrijebljena sredstva u demokratskom društvu primjerena i nužna za postizanje željenog cilja, pod uvjetom da takvo postupanje ne dovodi do izravne ili neizravne diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti, boje kože, vjere, spola, nacionalnog i socijalnog podrijetla, spolne orijentacije i invaliditeta;
2. posebnih mjera koje uključuju bilo koju mjeru privremene naravi, koja je nužna i prikladna za ostvarivanje stvarne jednakosti društvenih skupina koje su u nepovoljnijem položaju, na temelju neke od osnova iz članka 1. ovoga Zakona kada je takvo postupanje temeljeno na odredbama zakona, podzakonskog akta, programa, mjera ili odluka u cilju poboljšanja položaja etničkih, vjerskih, jezičnih ili drugih manjina ili drugih skupina građana ili osoba diskriminiranih po osnovama iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona;
3. provođenja mjera socijalne politike kojima se pogoduje osobama ili domaćinstvima težeg imovinskog ili socijalnog stanja pod uvjetom da takve mjere ne dovode do izravne ili neizravne diskriminacije na temelju spola, spolne orijentacije, rase, boje kože, etničke pripadnosti, vjerskog uvjerenja i invaliditeta;
4. u odnosu na određeni posao kad je narav posla takva ili se posao obavlja u takvim uvjetima da značajke povezane s nekim od osnova iz članka 1. ovoga Zakona predstavljaju stvarni i odlučujući uvjet obavljanja posla ako je svrha koja se time želi

postići opravdana i uvjet odmjeren;

5. pri obavljanju profesionalnih aktivnosti, odnosno zasnivanju radnog odnosa, uključenju u članstvo te u djelovanju koje je u skladu s naukom i poslanjem crkve i vjerske zajednice upisane u Evidenciju vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj, te druge javne ili privatne organizacije čiji se sustav vrijednosti temelji na vjeri ili uvjerenju, a koja djeluje u skladu s Ustavom i zakonom, ako tako zahtijevaju vjerska doktrina ili uvjerenja, u slučaju kada zbog prirode tih aktivnosti ili okolnosti u kojima se obavljaju, vjera ili uvjerenje neke osobe predstavlja istinski, zakonit i opravdan uvjet za obavljanje posla, uzimajući u obzir sustav vrijednosti te organizacije;

6. na temelju dobi pri ugovaranju premija osigurnina i drugih uvjeta u osiguranju na temelju opće prihvaćenih načela procjene rizika, u skladu s relevantnim i točnim statističkim podacima i pravilima aktuarske matematike;

7. u pristupu dobrima, uslugama i sportu te pružanju istih ako je pristup dobru i/ili usluzi namijenjen isključivo ili prvenstveno pripadnicima jednog spola ili osobama s invaliditetom pod uvjetom da je takvo postupanje objektivno i razumno opravdano legitimnim ciljem te ako su upotrijebljena sredstva primjerena i nužna cilju koji se želi postići;

8. na osnovi dobi, ako je takvo postupanje objektivno i razumno opravdano legitimnim ciljem, uključujući legitimne ciljeve socijalne politike, socijalne i zdravstvene zaštite, politike zapošljavanja, promicanja ciljeva tržišta rada i stručnog osposobljavanja, te ako su sredstva za njegovo postizanje primjerena i nužna. Primjerice, diskriminacijom se ne smatra: određivanje najniže ili najviše dobi i/ili profesionalnog iskustva i/ili stupnja obrazovanja kao uvjeta za zasnivanje radnog odnosa ili kao uvjeta za stjecanje drugih pogodnosti vezanih za radni odnos; određivanje prikladne i primjerene najviše dobi kao razloga za prestanak radnog odnosa, a koja je sukladna uvjetima za stjecanje prava na starosnu mirovinu, propisivanje dobi ili razumnog razdoblja zaposlenja kao uvjeta za stjecanje ili ostvarivanje prava na mirovinu, ili drugog prava iz sustava socijalne sigurnosti, uključujući i područje socijalne skrbi, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te osiguranja za slučaj nezaposlenosti i određivanje dobi kao uvjeta za pristup obrazovanju ili određenim dobrima ili uslugama, pod uvjetom da su zadovoljeni uvjeti iz prve rečenice ove točke;

9. na temelju državljanstva prema posebnim propisima;

10. kod stavljanja u nepovoljniji položaj pri uređivanju prava i obveza uređenih Obiteljskim zakonom, a osobito u svrhu legitimne zaštite prava i dobrobiti djece, zaštite javnog morala i pogodovanja braku, pri čemu upotrijebljena sredstva moraju biti primjerena i nužna.

(3) Sve iznimke iz stavka 2. ovoga članka trebaju ostvarivati svoj legitimni cilj za koji su određene i moraju biti primjerene i nužne za ostvarenje tog cilja.

Obveza prijavljivanja i davanja podataka

#### Članak 10.

(1) Tijela i osobe iz članka 8. ovoga Zakona dužni su prijaviti osnovanu sumnju na diskriminaciju pučkom pravobranitelju ili posebnim pravobraniteljima, uz pristanak osobe za koju postoji sumnja da je žrtva diskriminacije.

(2) Tijela i osobe iz članka 8. ovoga Zakona dužni su u roku od 15 dana dati sve podatke i tražene dokumente vezane uz diskriminaciju na zahtjev pučkog pravobranitelja ili posebnih pravobranitelja.

Pravo na naknadu štete

#### Članak 11.

Žrtva diskriminacije po odredbama ovoga Zakona ima pravo na naknadu štete prema propisima koji uređuju obvezne odnose.

### IV. INSTITUCIONALNI OKVIR

Središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije

#### Članak 12.

(1) Poslove središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije obavlja pučki pravobranitelj.

(2) Pučki pravobranitelj u okviru svoga rada:

1. zaprima prijave svih fizičkih i pravnih osoba iz članka 10. ovoga Zakona,
2. fizičkim i pravnim osobama koje su podnijele pritužbu zbog diskriminacije pruža potrebne obavijesti o njihovim pravima i obvezama te mogućnostima sudske i druge zaštite,
3. ako nije započet sudski postupak, ispituje pojedinačne prijave i poduzima radnje iz svoje nadležnosti potrebne za otklanjanje diskriminacije i zaštitu prava diskriminirane osobe,
4. upozorava javnost na pojave diskriminacije,
5. uz pristanak stranaka provodi postupak mirenja uz mogućnost sklapanja izvansudske nagodbe,
6. podnosi kaznene prijave u vezi sa slučajevima diskriminacije nadležnom državnom odvjetništvu,
7. prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije,
8. u svom godišnjem izvješću, a po potrebi i izvanrednim izvješćem Hrvatski sabor izvješćuje o pojavama diskriminacije,
9. provodi istraživanja u području diskriminacije, daje mišljenja i preporuke te predlaže Vladi Republike Hrvatske odgovarajuća zakonska i strateška rješenja.

Posebni pravobranitelji

#### Članak 13.

Pojedine poslove iz članka 12. stavka 2. točke 1. do 6. ovoga Zakona obavljaju posebni pravobranitelji kada je to utvrđeno posebnim zakonom.

Vođenje evidencija

#### Članak 14.

(1) Sva pravosudna tijela dužna su voditi evidencije o sudskim predmetima vezanim za diskriminaciju i osnovama diskriminacije po kojima se ti postupci vode te ih dostavljati ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa.

(2) Posebni pravobranitelji dužni su voditi evidencije o slučajevima diskriminacije iz njihove nadležnosti.

(3) Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa i posebni pravobranitelji iz stavka 2. ovoga članka dužni su dostaviti evidencije i statističke podatke o sudskim predmetima vezanim za diskriminaciju, pučkom pravobranitelju do 1. veljače za prethodnu kalendarsku godinu.

(4) Pučki pravobranitelj i posebni pravobranitelji dužni su sve evidencije o slučajevima diskriminacije iz njihove nadležnosti iskazati po spolu.

Socijalni dijalog i suradnja s organizacijama civilnog društva

## Članak 15.

(1) Pučki pravobranitelj pri izradi redovitih izvješća, mišljenja i preporuka o pojavama diskriminacije konzultirat će socijalne partnere i organizacije civilnog društva koje se bave zaštitom i promicanjem ljudskih prava, organizacije koje se bave zaštitom prava skupina izloženih visokom riziku diskriminacije, crkve i vjerske organizacije upisane u Evidenciju vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj na temelju Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica te Savjet za nacionalne manjine.

(2) U smislu ovoga Zakona socijalni partneri su reprezentativne udruge sindikata i poslodavaca više razine.

## V. POSTUPAK PRED SUDOM

### Zajedničke odredbe

## Članak 16.

(1) Svatko tko smatra da mu je zbog diskriminacije povrijeđeno neko pravo može tražiti zaštitu toga prava u postupku u kojem se o tom pravu odlučuje kao o glavnom pitanju, a može tražiti i zaštitu u posebnom postupku propisanom u članku 17. ovoga Zakona.

(2) Posebni postupci za zaštitu od diskriminacije u području rada i zapošljavanja smatrat će se sporovima iz radnih odnosa.

(3) Sud i druga tijela koja provode postupak dužna su radnje u postupku poduzimati hitno, nastojeći da se sve tvrdnje o diskriminaciji što prije ispitaju.

### Posebne tužbe za zaštitu od diskriminacije

## Članak 17.

(1) Osoba koja tvrdi da je žrtva diskriminacije po odredbama ovoga Zakona ovlaštena je podnijeti tužbu i tražiti:

1. da se utvrdi da je tuženik povrijedio tužiteljevo pravo na jednako postupanje, odnosno da radnja koju je poduzeo ili propustio može neposredno dovesti do povrede prava na jednako postupanje (tužba za utvrđenje diskriminacije),

2. da se zabrani poduzimanje radnji kojima se krši ili može prekršiti tužiteljevo pravo na jednako postupanje, odnosno da se izvrše radnje kojima se uklanja diskriminacija ili njezine posljedice (tužba za zabranu ili otklanjanje diskriminacije),

3. da se naknadi imovinska i neimovinska šteta uzrokovana povredom prava zaštićenih ovim Zakonom (tužba za naknadu štete),

4. da se presuda kojom je utvrđena povreda prava na jednako postupanje na trošak tuženika objavi u medijima.

(2) O zahtjevima iz stavka 1. ovoga članka odlučuje sud primjenjujući odredbe Zakona o parničnom postupku, ako ovim Zakonom nije drukčije određeno.

(3) Zahtjevi iz stavka 1. ovoga članka mogu se istaknuti zajedno sa zahtjevima za zaštitu drugih prava o kojima se odlučuje u parničnom postupku ako su svi zahtjevi u međusobnoj vezi i ako je isti sud stvarno nadležan za njih, bez obzira na to je li za te zahtjeve propisano rješavanje u redovitom ili u posebnom parničnom postupku, osim sporova o smetanju posjeda. U tom slučaju primjenjuju se mjerodavna pravila za vrstu spora o kojoj je riječ, ako ovim Zakonom nije drukčije određeno.

(4) Zahtjev za objavu presude iz stavka 1. točke 4. ovoga članka sud će usvojiti ako utvrdi:

1. da je do povrede prava na jednako postupanje došlo posredstvom medija, ili

2. da je informacija o postupanju koje krši pravo na jednako postupanje bila objavljena u



medijima, a objavljivanje presude je potrebno radi potpune naknade učinjene štete ili zaštite od nejednakog postupanja u budućim slučajevima.

(5) Ako usvoji zahtjev za objavom presude, sud će naložiti da se presuda objavi u cijelosti. Iznimno, sud može odrediti da se presuda objavi u dijelovima ili da se iz teksta presude uklone određeni osobni podaci ako je to potrebno radi zaštite privatnosti stranaka i drugih osoba, a ne dovodi u pitanje svrhu pružene pravne zaštite.

(6) Presuda kojom se nalaže objava u medijima obvezuje nakladnika medija u kojem treba objaviti presudu, bez obzira na to je li bio stranka u postupku.

## Nadležnost

### Članak 18.

(1) Ako ovim Zakonom nije drukčije određeno, za sporove po tužbi iz članka 17. stavka 1. ovoga Zakona u prvom je stupnju stvarno nadležan općinski sud.

(2) Za sporove po tužbi iz članka 17. stavka 1. ovoga Zakona nadležan je pored suda opće mjesne nadležnosti i sud na čijem području tužitelj ima prebivalište, odnosno boravište te sud mjesta gdje se dogodila šteta ili je počinjena radnja diskriminacije.

## Privremene mjere

### Članak 19.

(1) Prije pokretanja ili u tijeku postupka povodom zahtjeva iz članka 17. stavka 1. ovoga Zakona sud može, na prijedlog stranke, odrediti privremene mjere.

(2) Na privremene mjere iz stavka 1. ovoga članka na odgovarajući način se primjenjuju odredbe Ovršnog zakona. Iznimno, pretpostavke za određivanje privremenih mjera iz stavka 1. ovoga članka jesu:

1. da je podnositelj zahtjeva učinio vjerojatnim da je povrijeđeno njegovo pravo na jednako postupanje te

2. da je određivanje mjere potrebno radi otklanjanja opasnosti od nenadoknadive štete, osobito teške povrede prava na jednako postupanje, ili sprječavanja nasilja.

## Teret dokazivanja

### Članak 20.

(1) Ako stranka u sudskom ili drugom postupku tvrdi da je povrijeđeno njezino pravo na jednako postupanje prema odredbama ovoga Zakona, dužna je učiniti vjerojatnim da je došlo do diskriminacije. U tom slučaju teret dokazivanja da nije bilo diskriminacije leži na protivnoj stranci.

(2) Odredba stavka 1. ovoga članka ne primjenjuje se u prekršajnom i kaznenom postupku.

## Sudjelovanje trećih

### Članak 21.

(1) U parnicu povodom tužbe iz članka 17. stavka 1. ovoga Zakona može se kao umješač na strani tužitelja diskriminacije pridružiti tijelo, organizacija, ustanova, udruga ili druga osoba koja se u okviru svoje djelatnosti bavi zaštitom prava na jednako postupanje u odnosu na skupine o čijim se pravima odlučuje u postupku. O sudjelovanju umješača odlučuje sud primjenjujući na odgovarajući način odredbe Zakona o parničnom postupku.

(2) Sud će dopustiti sudjelovanje umješača iz stavka 1. ovoga članka samo uz pristanak tužitelja.

(3) Umještač iz stavka 1. ovoga članka može poduzimati radnje u postupku i ima u postupku sva prava koja pripadaju umještaču.

#### Rok za ispunjenje činidbe, ovršnost

##### Članak 22.

U povodu zahtjeva iz članka 17. stavka 1. točke 2. i 4. ovoga Zakona sud može odlučiti da žalba ne zadržava ovrhu ili odrediti kraći rok za ispunjenje činidbe koje su naložene tuženiku.

#### Izvanredni pravni lijekovi

##### Članak 23.

U postupcima iz članka 17. stavka 1. ovoga Zakona revizija je uvijek dopuštena. Udružna tužba za zaštitu od diskriminacije

##### Članak 24.

(1) Udruge, tijela, ustanove ili druge organizacije koje su osnovane u skladu sa zakonom, a imaju opravdani interes za zaštitu kolektivnih interesa određene skupine ili se u sklopu svoje djelatnosti bave zaštitom prava na jednako postupanje mogu podnijeti tužbu protiv osobe koja je povrijedila pravo na jednako postupanje, ako učine vjerojatnim da je postupanjem tuženika povrijeđeno pravo na jednako postupanje većeg broja osoba koje pretežno pripadaju skupini čija prava tužitelj štiti.

(2) U tužbi iz stavka 1. mogu se istaknuti zahtjevi da se:

1. utvrdi da je postupanje tuženika povrijedilo pravo na jednako postupanje u odnosu na članove skupine,

2. da se zabrani poduzimanje radnji kojima se krši ili može prekršiti pravo na jednako postupanje, odnosno da se izvrše radnje kojima se uklanja diskriminacija ili njezine posljedice u odnosu na članove skupine,

3. da se presuda kojom je utvrđena povreda prava na jednako postupanje na trošak tuženika objavi u medijima.

(3) O tužbi iz stavka 1. ovoga članka u prvom stupnju odlučuje županijski sud opće mjesno nadležan za tuženika, ili županijski sud mjesta na kojem je počinjena radnja diskriminacije ili Županijski sud u Zagrebu.

(4) Ostale postupovne odredbe ovoga Zakona koje se odnose na tužbe iz članka 17. stavka 1. ovoga Zakona na odgovarajući se način primjenjuju na tužbu iz stavka 1. ovoga članka.

#### VI. PREKRŠAJNE ODREDBE

##### Članak 25.

(1) Tko s ciljem prouzročenja straha drugome ili stvaranja neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja na temelju razlike u rasi, etničkoj pripadnosti, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovnom stanju, članstvu u sindikatu, društvenom položaju, bračnom ili obiteljskom statusu, dobi, zdravstvenom stanju, invaliditetu, genetskom naslijeđu, rodnom identitetu ili izražavanju i spolnoj orijentaciji povrijedi njegovo dostojanstvo, kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom od 5.000,00 do 30.000,00 kuna.

(2) Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se za prekršaj odgovorna osoba u pravnoj osobi, državnom tijelu, pravnoj osobi s javnim ovlastima i jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave.

(3) Za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka koji učini obrtnik ili osoba koja obavlja drugu

samostalnu djelatnost u vezi s obrtom ili djelatnošću koju obavlja, kaznit će se novčanom kaznom od 10.000,00 do 200.000,00 kuna.

(4) Za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka pravna osoba kaznit će se novčanom kaznom od 30.000,00 do 300.000,00 kuna.

#### Članak 26.

(1) Tko s ciljem prouzročenja straha drugome ili stvaranja neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja radnjama spolne naravi povrijedi njegovo dostojanstvo, kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom od 5.000,00 do 40.000,00 kuna.

(2) Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se za prekršaj odgovorna osoba u pravnoj osobi, državnom tijelu, pravnoj osobi s javnim ovlastima i jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave.

(3) Za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka obrtnik ili osoba koja obavlja drugu samostalnu djelatnost kaznit će se novčanom kaznom od 10.000,00 do 250.000,00 kuna.

(4) Za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka pravna osoba kaznit će se novčanom kaznom od 30.000,00 do 350.000,00 kuna.

#### Članak 27.

(1) Odgovorna osoba u državnom tijelu i jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave koja na zahtjev pučkog pravobranitelja ili posebnog pravobranitelja, u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva ne podnese očitovanja, podatke i dokumente vezane uz diskriminaciju i ne omogući uvid u njih kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom od 1.000,00 do 5.000,00 kuna.

(2) Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se za prekršaj odgovorna osoba u državnom tijelu i jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave koja na zahtjev pučkog pravobranitelja ili posebnog pravobranitelja u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva ne omogući uvid u spis.

#### Članak 28.

(1) Tko s namjerom dovede u nepovoljniji položaj osobu koja je u dobroj vjeri prijavila diskriminaciju ili na bilo koji način sudjelovala u postupku zbog diskriminacije sukladno odredbama ovoga Zakona, kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom od 1.000,00 do 20.000,00 kuna.

(2) Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se za prekršaj tko s namjerom dovede u nepovoljniji položaj osobu koja je nazočila diskriminaciji ili koja je odbila nalog za diskriminatornim postupanjem.

(3) Za pokušaj iz stavka 1. i 2. ovoga članka počinitelj će se kazniti.

(4) Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se za prekršaj odgovorna osoba u pravnoj osobi, državnom tijelu, pravnoj osobi s javnim ovlastima i jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave.

(5) Za prekršaj iz stavka 1. i 2. ovoga članka obrtnik i osoba koja obavlja drugu samostalnu djelatnost kaznit će se novčanom kaznom od 5.000,00 do 150.000,00 kuna.

(6) Za prekršaj iz stavka 1. i 2. ovoga članka pravna osoba kaznit će se novčanom kaznom od 20.000,00 do 200.000,00 kuna.

#### Članak 29.

Za prekršaje propisane ovim Zakonom, pored ovlaštenih tužitelja propisanih člankom 109. stavkom 1. Prekršajnog zakona, optužni prijedlog može podnijeti pučki pravobranitelj i posebni pravobranitelj.

## VII. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

### Članak 30.

Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa objavit će obrasce za statističko praćenje vezano uz članak 14. ovoga Zakona u »Narodnim novinama« u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

### Članak 31.

Ovaj Zakon objavit će se u »Narodnim novinama«, a stupa na snagu 1. siječnja 2009.

## **TEKST KOJI NIJE UŠAO U PROČIŠĆENI TEKST**

### **ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE**

(„Narodne novine“, broj 112/12 od 11.10.2012.)

### Članak 6.

**U Zakonu o suzbijanju diskriminacije (»Narodne novine«, br. 85/08.) odredba članka 9. stavka 2. točke 6. prestaje važiti na dan 30. lipnja 2013.**

### Članak 7.

**Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«, osim odredbe članka 9. stavka 2. točke 6. koja se mijenja člankom 5. ovoga Zakona, a koja stupa na snagu 30. lipnja 2013.**

## **Izvešće pučke pravobraniteljice za 2013. godinu**

Odjeljak ispod pruža dijelove iz sažetka Izvešća pučke pravobraniteljice za 2013. godinu.

### **Statistički podaci o pojavama diskriminacije**

Tijekom 2013. godine otvoreno je 248 novih predmeta koji se odnose na diskriminaciju, što je povećanje od 22,77% u odnosu na prošlu godinu.

Kao i prethodnih godina, najzastupljenija osnova u pritužbama na diskriminaciju jest rasa ili etnička pripadnost, boja kože i nacionalno podrijetlo koja čini 22,98 % od ukupnog broja zaprimljenih pritužbi. Od osnova iz nadležnosti pučke pravobraniteljice slijedeća po zastupljenosti je dob sa 6,45%, a potom zdravstveno stanje sa 5,64%, dok je u 24,19% pritužbi prijavljena diskriminacija temeljem više diskriminacijskih osnova.

Kada govorimo o područjima diskriminacije, već petu godinu za redom najveći broj ih se odnosi na područje rada i zapošljavanja, točnije 35,88% od ukupnog broja zaprimljenih pritužbi, a u 10,08% , pritužena je diskriminacija u više područja po istoj osnovi.

Postupanje je dovršeno u 44 predmeta otvorenih ranijih godina i 145 predmeta iz 2013., od kojih je 57 je bilo dopušteno. Od toga, 28,07% ih je bilo osnovano te su upućene su preporuke, mišljenja, upozorenja ili inicijative za izmjenu propisa.

Sukladno obavezi iz Zakona o suzbijanju diskriminacije, u cjelovitom Izvešću dajemo objedinjene podatke svih pravobraniteljskih ureda, povodom pritužbi na diskriminaciju.

### **Pravosudni predmeti vezani uz diskriminaciju**

Prema podacima Ministarstva pravosuđa tijekom 2013. godine vođeno je ukupno 283 različitih sudskih (građanskih, kaznenih i prekršajnih) postupaka vezanih uz diskriminaciju u kojima je donijeto ukupno 85 pravomoćnih sudskih odluka. Od 152 parnična postupka pravomoćno je dovršeno 29 tako što su usvojene tek dvije tužbe, 12 ih je odbijeno, a 15 postupaka dovršeno je odbačajem zbog procesnih razloga. Od 17 kaznenih postupaka povezanih s diskriminacijom pravomoćno je dovršen tek jedan i to osuđujućom presudom. Kada je riječ o prekršajnim postupcima vođeno ih je 114, a 55 ih je pravomoćno dovršeno. Donijeta je 41 osuđujuća presuda, 11 oslobađajućih presuda, a tri postupka dovršena su odbačajem zbog procesnih razloga.

Kao što smo ranije isticali, postoje brojni problemi s dostatnošću statističkih podataka vezanih uz sudske predmete i diskriminaciju, no nadamo se da će biti otklonjeni novim modelom prikupljanja statističkih podataka, koji je u primjeni od 1. siječnja 2014.

Zbog neujednačene prakse upravnih sudova, ostaje otvoreno pitanje mogu li građani dobiti učinkovitu zaštitu od diskriminacije u okviru upravnih sporova, s obzirom na njegovu karakteristiku kao spora o zakonitosti upravnih akata. Također, kada govorimo o učinkovitom suzbijanju diskriminacije, jedan od najvećih problema je njeno nedostatno prijavljivanje. Građani ju često ne znaju prepoznati, nisu svjesni postojanja sustava zaštite od diskriminacije, a strah od dodatne viktimizacije i nepovjerenje u sustav također su razlozi njena neprijavljivanja.

## **PREPORUKE:**

1. Pravosudnoj akademiji, da organizira edukacije sudaca upravnih sudova o antidiskriminacijskom zakonodavstvu u RH.

### **3.3. Diskriminacija temeljem rase ili etničke pripadnosti te nacionalnog podrijetla**

Na općenitoj razini građani/ke RH ne podržavaju diskriminaciju, podržavaju multikulturalizam te ne iskazuju ksenofobične stavove, međutim, visoki postotak ksenofobije iskazuju prema tražiteljima azila, ali i različitim etničkim skupinama s kojima nisu dolazili u doticaj u većoj mjeri. U praksi je rasna ili etnička diskriminacija u velikoj mjeri usmjerena na pripadnike nacionalnih manjina, osobito Rome i Srbe.

Vezano uz romsku nacionalnu manjinu, s obzirom da su mnoga romska naselja sagrađena nezakonito, jedinice lokalne samouprave trebaju pojačati napore izrade prostornih planova i stvaranja nužnih prostorno planskih pretpostavki za njihovu legalizaciju, što je i jedna od pretpostavki za prijavu prebivališta ili boravišta. Nastojeći prikupiti podatke o tome na koji se način stupanje na snagu Zakona o prebivalištu odrazilo na mogućnost prijave prebivališta Roma, od MUP-a smo zaprimili obavijest da ne raspolažu s podatkom o broju podnesenih zahtjeva za prijavu prebivališta Roma, jer vode podatke samo o zahtjevima koji su pozitivno riješeni.

Pripadnici srpske nacionalne manjine, najčešće nam se pritužuju na diskriminaciju temeljem etničke pripadnosti, na području rada i zapošljavanja, ali i na drugim područjima. Osobito su povratnici često nedovoljno socijalno uključeni u hrvatsko društvo, a posebno im je otežano zapošljavanje.

Što se pak tiče azilanata i migranata, negativan stav prema njima trebalo bi preduhitriti, odnosno spriječiti, prije svega njihovim boljim uključivanjem u društvo, posebice stoga što će se broj tražitelja azila u budućnosti očekivano povećavati. Njima treba osigurati primjerenu pomoć i informacije o njihovim pravima, uz osiguranje primjerenih uvjeta boravka.

## **PREPORUKE:**

8. Jedinicama lokalne samouprave, da pojačaju aktivnosti izrade prostornih planova i stvaranja nužnih prostorno planskih pretpostavki za legalizaciju bespravno izgrađenih objekata, uređenju i opremanju lokacija na kojima se nalaze romska naselja.

9. Ministarstvu unutarnjih poslova, da vodi evidenciju i o ukupnom broju zaprimljenih prijava prebivališta za pripadnike Romske nacionalne manjine, kako bi se usporedbom s brojem pozitivno riješenih zahtjeva moglo ocijeniti, u kojoj mjeri mogu zadovoljiti uvjete za prijavu prebivališta propisane zakonom.

10. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava te Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova EU, da izrade programe i osiguraju sredstva za subvencioniranje zapošljavanja manjina u poduzetničkom sektoru na područjima od posebne državne skrbi, zapošljavanje manjina u okviru projekata socijalnog poduzetništva te okretanje strukturnih europskih fondova prema integracijskim projektima.

11. Vladi RH te Ministarstvu unutarnjih poslova, da dorade državnu migracijsku politiku tako da se veća pažnja usmjeri na ekonomske, socijalne i kulturne učinke migracijskih tokova te dosljednu provedbu mjera predviđenih Akcijskim planom za integraciju stranaca.

12. Ministarstvu unutarnjih poslova, da trajno riješi prostor adekvatnog Prihvatišta za tražitelje azila sa dovoljnim kapacitetom prihvata i smještaja i za slučaj velikog priljeva tražitelja.

13. Ministarstvu unutarnjih poslova, da uključi potrebe specifičnih skupina azilanata (npr. trudnica, samohranih roditelja, osoba lišenih poslovne sposobnosti) u sustav skrbi za azilante.

14. Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, da organizira tečajeve hrvatskog jezika za osobe kojima je odobrena zaštita, kako bi dobili pristup tržištu rada.

15. Ministarstvu unutarnjih poslova, da uvažava specifične kulturološke, vjerske i običajne razlike i potrebe osoba u sustavu zaštite tijekom boravka u Prihvatištu za tražitelje azila.

### **3.8. Diskriminacija na području rada i zapošljavanja**

I tijekom 2013. godine zaprimili smo veliki broj pritužbi na diskriminaciju u području rada i zapošljavanja. Iako su joj na ovom području posebno izložene osobe starije životne dobi koje su još uvijek radno sposobne ili pak dugotrajno nezaposlene žene sa srednjom stručnom spremom, prošlu je godinu obilježio velik postotak nezaposlenosti mladih ljudi. Učinak nekih odredbi Zakona o poticanju zapošljavanja, dovodi do neizravne diskriminacije po osnovi imovnog stanja mladih ljudi koji nisu nezaposleni, već rade kako bi osigurali egzistenciju. Budući da su zaposleni, ne mogu koristiti ovu ili neku drugu mjeru, no bez potrebne prakse nisu zanimljivi poslodavcima jer nemaju radnog iskustava u zvanju za koje su se obrazovali. S obzirom da je u okviru institucija EU postignut dogovor o izdavanju proračunskih sredstava za zapošljavanje mladih, prigoda je da se pronade i rješenje kojim bi se optimalno povezalno već stečeno obrazovanje s potrebama tržišta rada.

Pri zapošljavanju mladost se često doživljava kao nedostatak, zbog manjka radnog iskustva. S druge strane, postoje situacije kada mladost neopravdano postaje uvjet za zasnivanje radnog odnosa, bez obzira na radno iskustvo ili kvalifikacije pa nije rijetkost da se u oglasima za posao traže „mlade i atraktivne konobarice“. Zbog pojave diskriminirajućih oglasa, kao i okolnosti da se još uvijek ne prepoznaju različiti vidovi diskriminacije, nužnom se ukazuje potreba osvještavanja i edukacije o diskriminatornim postupanjima.

I dalje je u u području rada i zapošljavanja prisutna diskriminacija po osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože odnosno nacionalnog podrijetla, pogotovo kada je riječ o 12 zapošljavanju u privatnom odnosno javnom sektoru na koje se ne odnose posebne mjere iz Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Osobito se teško zapošljavaju pripadnici romske nacionalne manjine, ali i žene pripadnice srpske nacionalne manjine, srednje životne dobi koje žive na područjima posebne državne skrbi, ruralnim sredinama i u relativnoj prometnoj i komunikacijskoj izolaciji.

Kao osnova diskriminacije sve se češće pojavljuje članstvo u sindikatu, no zbog straha za egzistenciju, dugotrajnosti i neizvjesnosti sudskih postupaka, radnici odustaju od konkretnih radnji kojima bi se diskriminacija spriječila ili zaustavila. Zaprimili smo i nekoliko pritužbi na diskriminaciju temeljem političkog uvjerenja u javnim trgovačkim društvima i državnoj službi. Dio građana je zaštitu prava potražio pred sudovima čime se, kada je riječ o državnim službenicima, opet otvorilo pitanje mogućnosti efikasne zaštite od diskriminacije u upravnim sporovima s obzirom na tumačenje propisa i karakteristiku upravnog spora kao spora o zakonitosti upravnih akata i sumnje da je diskriminacija počinjena propisima.

## **PREPORUKE:**

33. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava i Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da sukladno svojim nadležnostima kontinuirano rade na povećanju stope participacije ranjivih skupina građana (mladih, starijih, žena, osoba sa invaliditetom) na tržištu rada;

34. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da omogući korištenje mjere stručnog osposobljavanja za rad ili druge slične mjere i visokoobrazovanim mladim ljudima koji nemaju radnog iskustva za posao za koji su se obrazovali, ali koji su zbog osiguranja egzistencije prisiljeni raditi na niže pozicioniranim radnim mjestima.

35. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da nastavi s edukacijom različitih dionika na tržištu rada na osvještavanju stereotipa i diskriminacije na radnom mjestu i u postupcima zapošljavanja.

### **3.10. Diskriminacija temeljem dobi**

Što se tiče dobne diskriminacije, treba usmjeriti pažnju na to kako pojedine prakse, prihvaćena rješenja i uobičajeni načini rada i postupanja djeluju u odnosu na građane pojedinih dobni skupina. Kada govorimo o javno dostupnim resursima te sudjelovanju u javnom i društvenom životu, prilagodba specifičnim potrebama različitih grupa korisnika, posebice osobama starije životne dobi, trebala bi postati uobičajeni standard. Primjerice, prekomjerna orijentacija na nove tehnologije doprinosi stvaranju barijera u odnosu na starije 14 osobe. Također, postoji i problem dostupnosti cjelovitih informacija o pravima i uslugama koji su im na raspolaganju, pa primjerice, teško bolesne starije osobe često ne znaju na koje oblike pomoći, podrške i njege imaju pravo. S druge strane, za pojedinim je uslugama poput smještaja za starije i nemoćne osobe potražnja bitno veća od ponude, što otvara vrata pokušajima uvođenja diskriminatornih kriterija koje potencijalni korisnici moraju zadovoljavati.

Kada govorimo o dobnoj diskriminaciji mladih, u 2013. Zaprimali smo pritužbe vezano uz sada već izmijenjeni Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju kojim se zdravstveno osiguranje s osnove statusa redovnog studenta vezalo uz godine života, a ne uz godine studiranja te uz Zakon o sigurnosti prometa na cestama u pogledu diskriminacije mladih vozača.

## **PREPORUKE:**

41. Ministarstvu zdravlja i Ministarstvu socijalne politike i mladih, da teško bolesnim starijim osobama, kao i njihovim obiteljima osigura cjelovitu, pravovremenu i razumljivu informaciju o sustavima podrške, pomoći i skrbi koji im stoje na raspolaganju

42. Svim tijelima državne uprave, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te svim pravnim osobama s javnim ovlastima, da načine komunikacije s građanima prilagode životnim navikama, mogućnostima i potrebama svih skupina građana, uključivo i starijih osoba.

### **3.15. Diskriminacija u području zdravlja**

Građani većim brojem pritužbi ukazuju na, prema njihovu viđenju, nepravednu raspodjelu financijskih sredstava u okviru zdravstvenog sustava. Iako smo strateški opredijeljeni za javno i svima dostupno zdravstvo, pacijenti su sve više prisiljeni koristiti usluge privatnog zdravstva. Osobe slabijeg imovnog stanja, koje nisu u



mogućnosti platiti potrebnu zdravstvenu uslugu u privatnoj praksi, na taj način često ostaju bez pravovremene zdravstvene usluge.

Posebno je uočeno snižavanje razine zdravstvene zaštite HIV pozitivnih osoba, a zabilježeni su i slučajevi neovlaštenog i protuzakonitog iznošenja podataka o zdravstvenom stanju pojedinih pacijenata u javnost što dovodi do njihove dodatne stigmatizacije.

Primjena zastarjelih propisa kao što je Pravilnik o poslovima s posebnim uvjetima rada iz 1984. prisiljava službe koje ga primjenjuju na određeni stupanj improvizacije što uzrokuje pravnu nesigurnost, a obrazac uvjerenja o zdravstvenoj sposobnosti ne sadrži uputu o pravnom lijeku što je potrebno promijeniti.

#### **PREPORUKE:**

56. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da izmijeni izgled i sadržaj obrasca Uvjerenja o zdravstvenoj sposobnosti (Obrazac RA-2) na način da se doda precizna i jasna uputa o pravnom lijeku koja će sadržavati kome i u kojem se roku ulaže žalba.

57. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da u što kraćem roku donese Pravilnik o poslovima s posebnim uvjetima rada koji će uvažiti suvremene trendove radnog zakonodavstva i mjera zaštite na radu te dostignuća suvremene medicine i farmakologije.

58. Ministarstvu zdravlja i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da osiguraju financijska sredstva dostatna za pravovremeno i zdravstveno-ekonomski najučinkovitije liječenje HIV pozitivnih osoba

#### **3.17. Diskriminacija u području i temeljem obrazovanja**

Društveno i ekonomsko okruženje pojedinca uvelike utječe na razinu odnosno nastavak njegovog obrazovanja, pa su djeca čiji roditelji imaju niže od četverogodišnjeg srednjoškolskog obrazovanja značajno podzastupljena u tercijarnom obrazovanju. Uočena je i nedostatna povezanost sustava obrazovanja i tržišta rada, budući da poslodavci nisu informirani o kompetencijama stečenim pojedinom vrstom i razinom obrazovanja. Pojedini novoosnovani studiji, iako oglašavaju veliki broj mogućnosti zapošljavanja, ostali su neprepoznati na tržištu rada, a tome doprinosi i činjenica da niti pet godina od isteka roka, još uvijek nisu doneseni provedbeni propisi uz Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi.

Posebno osjetljivu skupinu u pogledu zapošljavanja čine osobe koje su nakon završetka preddiplomskih studija stekle naziv prvostupnika (baccalaureus), jer poslodavci smatraju kako oni mogu obavljati poslove koji ulaze u opis svega 11% radnih mjesta. Stručne pristupnike kao specifičnost hrvatskog obrazovnog sustava tržište rada još teže prepoznaje 20 nego prvostupnike. Iz pritužbi koje su nam upućene zbog diskriminacije temeljem obrazovanja, problematizira se neprepoznatost specijalističkih stručnih studija na tržištu rada te da se za brojna radna mjesta, bez vidljivog razloga i obrazloženja, traži završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij.

#### **PREPORUKE:**

59. Ministarstvima i drugim nadležnim tijelima, da analiziraju sadržaj propisa iz svoje nadležnosti u kojima se propisuju potrebna vrsta obrazovanja za pojedina radna mjesta te ih usklade s Hrvatskim kvalifikacijskim

okvirom i bolonjskim sustavom vodeći računa o zapošljivosti diplomanata stručnih i specijalističkih stručnih studija;

60. Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, da donese Pravilnik o odgovarajućoj vrsti obrazovanja učitelja, nastavnika i stručnih suradnika koji će biti usklađen sa Zakonom o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju.

### **3.18. Diskriminacija temeljem vjere**

Događaji koji su obilježili proteklu godinu, potaknuti svjetonazorskim razlikama i u bliskoj svezi s religijskom pripadnosti, rasprave su o zdravstvenom odgoju i referendumu o ustavnoj definiciji braka kao zajednici žene i muškarca, ali i one o uvredljivosti plakata za jednu kazališnu predstavu. Netolerancija različitosti po pitanjima vjerskog uvjerenja ili njegova nedostatka, očitovala se, osim u neprimjerenim izjavama, i u vandalskim napadima i kamenovanju novootvorenog Islamskog centra u Rijeci, potom nizu fizičkih napada i vrijeđanja volontera i volonterki inicijative za skupljanje potpisa za referendum U ime obitelji, koji su kulminirali ozljedama volontera i paljenjem štanda, fizičkom napadu na bogoslove iz Manastira Krka te prijetnjama smrću studentskome kapelanu.

Još uvijek nije izvršena presude Europskog suda za ljudska prava iz 2010. godine u predmetu Savez crkava „Riječ života“, Protestantske reformirane crkva u RH i Crkve cjelovitog evanđelja (Hrvatska kršćanska koalicija) protiv Hrvatske, kojom je utvrđeno kršenje prava na sloboda vjeroispovijedi i zabranu diskriminacije i temeljem koje je RH obvezana regulirati vjerska prava zajednicama okupljenim u Koaliciju.

Postupajući po pritužbama na diskriminaciju temeljem vjere, uočili smo neprihvatljivo, formalističko tumačenje propisa o stjecanju vjerskih objekata prema kojem bi se oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretninama moglo realizirati samo kada bi vjerske zajednice kupovale već postojeće crkve, džamije i sinagoge jedna od druge. Ovakvom praskom stavljaju se u nepovoljniji položaj određene vjerske, uglavnom manjinske zajednice, koje češće koriste objekte koji nisu crkve i za svoje obrede kupuju stanove, kuće i poslovne prostore koje prenamjenjuju.

Protekle se godine, kako u našem postupanju tako i u praksi Ustavnog suda otvorilo i pitanje diskriminacije na području rada i zapošljavanja temeljem pripadnosti vjeri odnosno crkvenoj zajednici, odnosno pitanje hijerarhije i međusobnog odnosa različitih pravnih propisa. Postupajući po pritužbi utvrdili smo kako za radno mjesta šefa pravnih i općih poslova i voditelja referade poslijediplomskog studija na visokom crkvenom učilištu s obzirom na vrstu i narav posla koji se obavlja, kao uvjet nije opravdano tražiti dokaz o sakramentima, odnosno, 21 riječ je o diskriminaciji temeljem vjere. S druge strane, od vjeroučitelja se očekuje da po sudu crkvene vlasti budu prikladni za taj posao i da imaju isprave o kanonskom mandatu, pa ovdje nema diskriminacije.

Krajem 2013. godine pažnju javnosti izazvalo je održavanje kviza s tematikom ekologije koji je sadržajno obuhvaćao i vjeronauk, što je potaknulo pitanje imaju li svi učenici jednaku mogućnost postizanja uspjeha u kvizu. Iako smo još u ožujku 2012. uputili preporuku i upozorenje MZOS-u ukazujući na problem i nužnost promjene diskriminatorne prakse, kviz je, barem prema napisima iz medija, ukinut tek početkom 2014.

## **PREPORUKE:**

61. Vladi RH, Ministarstvu pravosuđa i Uredu komisije za odnose s vjerskim zajednicama, da poduzmu dodatne napore u izvršenju presude Europskog suda za ljudska prava iz 2010. u predmetu Savez crkava „Riječ života“ i ostalih protiv Hrvatske;

62. Poreznoj upravi Ministarstva financija, da postupa sukladno Odluci Ustavnog suda RH od 19. prosinca 2012. te da sa svojih web stranica povuče mišljenje iz 2005. o primjeni oslobođenja od plaćanja poreza na promet nekretninama.

### **3.19. Neprihvatljivo i diskriminatorno izražavanje u javnom prostoru**

Sloboda mišljenja i izražavanja obuhvaća slobodu medija, govora i javnog nastupa i od osobite je važnosti kako za pojedinca tako i za društvo u cjelini, no granica između slobode govora i govora mržnje još uvijek nije jasna, već je na sudovima da o tome izgrade praksu.

I 2013. je obilovala neprihvatljivim javnim govorom. Najvećim je dijelom on bio usmjeren na pripadnike nacionalnih manjina i LGBT zajednice, ali i općenito građane međusobno različitih političkih i vjerskih uvjerenja. U javnom prostoru mediji, uz političare, imaju jednu od značajnijih uloga, pogotovo kada iznose vijesti, priče i priloge vezane za pojedine manjinske skupine i kada utječu na formiranje javnog mijenja.

Protekle smo godine po prvi puta zaprimili nekoliko pritužbi na reklame pri čemu komercijalno izražavanje također potpada pod slobodu govora, ali kao i svaki drugi govor podliježe ograničenjima, zbog čega smo upozorili na stereotipe i diskriminaciju.

Skandiranje, „hukanje“ i pozdravljanje sa „Za dom spremni“ već su godinama dio ikonografije na nogometnim utakmicama kako domaćih klubova tako i Hrvatske nogometne reprezentacije. Ni prošla godina u tom pogledu nije bila iznimka, a brojne izrečene kazne za prekršaje povezane s diskriminacijom od strane FIFA-e i UEFA-e govore kako je stanje na i oko nogometnih stadiona u RH ozbiljno.

I proteklu su godinu obilježile rasprave i komentari na Internetu koji su se kretali u rasponu od vrijeđanja do govora mržnje i zbog čega su neki portali ukinuli mogućnost komentiranja. Uočava se i neprihvatljiva komunikacija na društvenim mrežama pri čemu postoje problemi u otkrivanju počinitelja, njejoj pravnoj kvalifikaciji i brojnosti.

## **PREPORUKE:**

63. Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta i Ministarstvu unutarnjih poslova, da kontinuirano educiraju mlade o neprihvatljivosti svake vrste nasilja na sportskim natjecanjima, uključujući i neprimjereni govor odnosno govor mržnje.

# 2

## Vrste diskriminacije i opravdanja

### 2.1. Uvod

Svrha je antidiskriminacijskog prava omogućiti svakom pojedincu jednak i pravedan pristup mogućnostima koje nudi društvo. Svakodnevno donosimo odluke o tome s kim ćemo se družiti, gdje kupovati, gdje raditi. Pri tome izražavamo subjektivne sudove, dajući prednost određenim stvarima i ljudima, što je posve uobičajeno i normalno. No, ponekad se možemo naći u funkciji nadređenih ili donositi odluke koje mogu izravno utjecati na tuđe živote. Kao državni službenici, vlasnici trgovina, poslodavci, vlasnici nekretnina ili liječnici možemo odlučivati o načinu korištenja javnih ovlasti ili isporuke privatnih dobara i usluga. U takvim neosobnim kontekstima antidiskriminacijsko pravo utječe na naše odluke na dva načina.

Prvo, njime se nalaže da se s pojedincima u sličnoj situaciji treba postupati na sličan način, a ne nepovoljnije samo zbog nekog njihovog „zaštićenog“ obilježja. Tu je riječ o takozvanoj izravnoj diskriminaciji. Izravna diskriminacija, na način kako je tumači EKLJP, podliježe općoj iznimci objektivnog i razumnog opravdanja; s druge strane, mogućnost opravdanja izravne diskriminacije u pravu Europske unije prilično je ograničena.

Drugo, s pojedincima u različitoj situaciji treba postupati različito u onoj mjeri u kojoj je to nužno da bi im se omogućio jednak osobni pristup određenim mogućnostima. Dakle, te iste „zaštićena obilježja“ treba uzeti u obzir pri provedbi određene prakse ili stvaranju određenih pravila. Tu je riječ o takozvanoj neizravnoj ili posrednoj diskriminaciji. Svi oblici neizravne diskriminacije podliježu mogućnosti objektivnog opravdanja, neovisno o tome zasniva li se zahtjev na Konvenciji ili na pravu Europske unije.

Antidiskriminacijsko pravo zabranjuje slučajeve različitog postupanja s osobama ili skupinama u istoj situaciji te identičnog postupanja s osobama ili skupinama u različitoj situaciji.<sup>14</sup>

Izravna diskriminacija događa se:

- kada se s pojedincem postupa nepovoljno
- u usporedbi s onime kako se postupilo, ili bi se postupilo, s drugima u sličnoj situaciji
- zbog određenog obilježja dotičnog pojedinca koje spada u „pravno zaštićene osnove“.

U ovom se poglavlju dublje analizira značenije izravne i neizravne diskriminacije, neki njihovi konkretni oblici, poput uznemiravanja ili poticanja na diskriminaciju, te način na koji se oni izražavaju u praksi, odnosno u sudskim odlukama. Također se razmatra mogućnost opravdanja diskriminacije.

## 2.2. Izravna diskriminacija

EKLJP i pravo Europske unije na sličan način definiraju izravnu diskriminaciju. U članku 2(2) Direktive EU-a o rasnoj jednakosti stoji da se izravnom diskriminacijom smatra „situacija u kojoj se s određenim pojedincem postupa nepovoljnije nego što se postupa, ili se postupilo, ili bi se postupilo s drugima u usporedivoj situaciji, po osnovi rasnog ili etničkog podrijetla“.<sup>15</sup> Europski sud za ljudska prava koristi formulaciju da mora postojati „razlika u postupanju s pojedincima u istoj ili relevantno sličnoj situaciji“ koja se „temelji na prepoznatljivom obilježju“.<sup>16</sup>

### 2.2.1. Nepovoljno postupanje

Bit izravne diskriminacije jeste razlika u postupanju kojoj su podvrgnuti određeni pojedinci. Zbog toga je prva značajka izravne diskriminacije dokaz o nepovoljnom postupanju. To je relativno jednostavno dokazati, za razliku od neizravne diskriminacije kod koje su često potrebni statistički podaci (vidjeti dolje). U nastavku je nekoliko primjera preuzetih iz sudskih predmeta o kojima se govori u ovome priručniku: uskraćivanje ulaska u restoran ili trgovinu, primanje niže mirovine ili plaće, verbalno vrijeđanje ili nasilje, uskraćivanje prolaska kroz kontrolnu točku, viša ili niža dob umirovljenja, nemogućnost odabira određenog zvanja, nemogućnost ostvarenja prava na nasljedstvo, isključenost iz državnog obrazovnog sustava, deportacija, zabrana nošenja vjerskih simbola, uskraćivanje ili ukidanje socijalne naknade.

<sup>14</sup> Vidjeti, primjerice, ESLJP, *Hoogendijk protiv Nizozemske* (odluka) (br. 58641/00), 6. siječnja 2005.

<sup>15</sup> Analogno: Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju, članak 2.(2)(a); Direktiva o jednakosti spolova (izmijenjena), članak 2.(1)(a); Direktiva o jednakom pristupu dobrima i uslugama, članak 2.(a).

<sup>16</sup> ESLJP, *Carson i drugi protiv UK-a* [GC] (br. 42184/05), 16. ožujka 2010., st. 61. Analogno, ESLJP, *D.H. i drugi protiv Češke* [GC] (br. 57325/00), 13. studenoga 2007., st. 175.; ESLJP, *Burden protiv UK-a* [GC] (br. 13378/05), 29. travnja 2008., st. 60.

## 2.2.2. Usporednik

Pri utvrđivanju diskriminacije važno je da se nepovoljno postupanje prema određenoj osobi može usporediti s postupanjem prema drugoj osobi u sličnoj situaciji. „Niska“ plaća ne može biti predmet zahtjeva o diskriminaciji ako se ne može pokazati da je plaća niža od plaće zaposlenika koji za istog poslodavca obavlja slične zadaće. Zato je potreban „usporednik“, odnosno osoba u činjenično sličnim okolnostima kao žrtva diskriminacije, s time da je glavna razlika između njih „pravno zaštićena osnova“. Drugim riječima, zadaća je navodne žrtve uvjeriti sud da postoje osobe s kojima se povoljnije postupilo, ili bi se povoljnije postupilo, a da je pri tome jedina razlika između njih „pravno zaštićena osnova“. Predmeti opisani u ovome priručniku ukazuju na to da dokazivanje usporednika često nije sporno, te da ponekad ni stranke u sporu niti sud o njemu izričito ne raspravljaju. U nastavku slijedi nekoliko primjera iz predmeta u kojima je mjerodavno tijelo izričito zahtijevalo dokaz postojanja usporednika.

Primjer: u slučaju *Moustaquim protiv Belgije*, osobu marokanskog državljanstva, osuđenu zbog nekoliko kaznenih djela, trebalo je protjerati.<sup>17</sup> Marokanski državljanin žalio se da je zbog odluke o protjerivanju bio žrtva diskriminatornog postupanja, odnosno diskriminacije po osnovi državljanstva jer belgijski državljani osuđeni za kaznena djela nisu podliježali protjerivanju. Europski sud za ljudska prava odlučio je da podnositelj zahtjeva nije bio u sličnoj situaciji kao belgijski državljani jer niti jedna država sukladno EKLP-u ne smije protjerati svoje državljane. Stoga se protjerivanje te osobe nije mogla proglasiti diskriminatornim postupanjem. Iako je ESLJP prihvatio da je podnositelj zahtjeva bio u usporedivoj situaciji sa stranim državljanima iz drugih država članica EU-a (koji se nisu smjeli protjerati zbog europskih zakona u vezi sa slobodom kretanja), takva razlika u postupanju smatrala se opravdanom.

Primjer: u predmetu *Allonby*, podnositeljica je predavala na visokoj školi koja joj nije produžila ugovor.<sup>18</sup> Zatim se zaposlila u tvrtki koja je posredovala u pronalaženju nastavnika za obrazovne ustanove. Navedena je tvrtka podnositeljicu uputila na rad u školu u kojoj je i prije radila, s istim zaduženjima, no s manjom plaćom. Ona je tvrdila da je žrtva diskriminacije na temelju spola, navodeći da škola predavače muškog spola plaća više. Europski sud pravde

<sup>17</sup> ESLJP, *Moustaquim protiv Belgije* (br. 12313/86), 18. veljače 1991.

<sup>18</sup> ESP, *Allonby protiv Visoke škole Accrington & Rossendale i drugih*, predmet C-256/01 [2004.] ECR I-873, 13. siječnja 2004.

smatrao je da predavači muškog spola zaposleni u školi nisu u usporedivoj situaciji. Naime, škola nije bila odgovorna za utvrđivanje visine plaće i za predavača kojega je izravno zaposlila, i za podnositeljicu koja je ondje radila posredstvom vanjske tvrtke. Njihova situacija, stoga, nije bila dovoljno slična.

Primjer: u predmetu *Luczak protiv Poljske*, francuski poljoprivrednik, koji je živio i radio u Poljskoj, žalio se što mu je odbijen pristup posebnom sustavu socijalnog osiguranja u Poljskoj, uspostavljenom za potporu isključivo poljskih poljoprivrednika, a bez prava na pristup stranih državljana.<sup>19</sup> Europski sud za ljudska prava složio se da je podnositelj zahtjeva bio u usporedivoj situaciji s poljskim poljoprivrednicima koji su imali pravo na korištenje povlastica navedenog sustava, jer je imao stalni boravak u Poljskoj, gdje plaćao poreze kao i domaći državljan, doprinoseći tako financiranju sustava socijalnog osiguranja i jer je ranije sudjelovao u obveznom sustavu socijalnog osiguranja.

Primjer: u predmetu *Richards*, zahtjev je uložila osoba koja se podvrgnula operaciji promjene spola iz muškoga u ženski.<sup>20</sup> Željela je podnijeti zahtjev za mirovinu na svoj 60. rođendan, odnosno u dobi pri kojoj žene ostvaruju pravo na mirovinu u Ujedinjenom Kraljevstvu. Vlasti su njezin zahtjev odbile, tvrdeći da se s podnositeljicom nije postupilo nepovoljnije u odnosu na druge osobe u sličnoj situaciji. Vlasti su tvrdile da je u ovom slučaju pravi usporednik „muškarac“, jer je podnositeljica većinu života provela kao muškarac. Europski sud pravde presudio je da bi ispravan usporednik trebala biti žena, jer je domaćim zakonodavstvom pojedincima omogućena promjena spola. Prema tome, prema podnositeljici se nepovoljnije postupilo nego prema drugim ženama jer joj je nametnuta viša dob umirovljenja.

Primjer: u predmetu *Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, dvije su sestre zajedno živjele 31 godinu.<sup>21</sup> Imale su nekretninu u zajedničkom vlasništvu i svaka je svoj dio oporučno ostavila drugoj sestri. Podnositeljice su se žalile jer bi u slučaju smrti jedne od njih, zbog više vrijednosti nekretnine od utvrđenog praga, nadživjela sestra trebala platiti porez na nasljedstvo. Žalile su se na diskriminatorno zadiranje u njihovo pravo vlasništva jer su bračni parovi i parovi u istospolnim zajednicama oslobođeni plaćanja poreza na nasljedstvo. Europski

19 ESLJP, *Luczak protiv Poljske* (br. 77782/01), 27. studenoga 2007.; vidjeti također, ESLJP, *Gaygusuz protiv Austrije* (br. 17371/90), 16. rujna 1996.

20 ESP, *Richards protiv Ministarstva rada i mirovinskog osiguranja*, predmet C-423/04 [2006.] ECR I-3585, 27. travnja 2006.

21 ESLJP, *Burden protiv UK-a* [GC] (br. 13378/05), 29. travnja 2008.

sud za ljudska prava, međutim, zaključio je da se podnositeljice kao sestre ne mogu uspoređivati s parovima koji zajednički žive te su u braku ili istospolnoj zajednici. Brak i istospolne zajednice smatraju se posebnim odnosima u koje se stupa slobodnom voljom i promišljeno te iz kojih proizlaze ugovorna prava i dužnosti. Odnos podnositeljica, međutim, temeljio se na krvnom srodstvu te jestoga bio potpuno različit.

Primjer: u predmetu *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, podnositelji su se žalili da Vlada nije primjenjivala iste povišice mirovina za umirovljenike koji su živjeli u inozemstvu, u odnosu na one koji su živjeli u zemlji.<sup>22</sup> Sukladno domaćem zakonu, povišice su se primjenjivale samo na stanovnike Ujedinjenog Kraljevstva, izuzev državljana umirovljenih u državama s kojima UK ima sporazum o uzajamnom pružanju socijalnog osiguranja. Podnositelji koji nisu živjeli u državama s kojima je sklopljen takav sporazum smatrali su da su diskriminirani po osnovi mjesta prebivališta. Europski sud za ljudska prava nije se složio s podnositeljima koji su tvrdili da su u sličnom položaju kao i umirovljenici koji žive u UK-u ili oni koji su umirovljeni u zemljama s kojima je UK sklopio uzajamni sporazum. Sud je smatrao da, iako su sve ove različite skupine plaćanjem državnog osiguranja doprinijele prihodima države, ovdje nije bio posrijedi mirovinski fond, već opći javni prihod namijenjen financiranju različitih javnih troškova. Nadalje, vladina dužnost primjene povišica temeljila se na pretpostavci rasta troškova životnog standarda u zemlji. Podnositelji stoga nisu bili u usporedivoj situaciji s navedenim drugim skupinama pa nije došlo do diskriminacije.

Postoji barem jedna očita iznimka za koju se ne zahtijeva odgovarajući „usporednik“, a to je, barem u kontekstu prava Europske unije na području zapošljavanja, u slučajevima diskriminacije zbog trudnoće. U bogatoj pravnoj praksi Europskog suda pravde, počevši od poznatog slučaja *Dekker*, već je uvriježeno da se šteta pretrpljena zbog trudnoće smatra izravnom diskriminacijom na temelju spola te stoga nema potrebe za usporednikom.<sup>23</sup>

22 ESLJP, *Carson i drugi protiv UK-a* [GC] (br. 42184/05), 16. ožujka 2010.

23 ESP, *Dekker protiv Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum) Plus*, predmet C-177/88 [1990.] ECR I-3941, 8. studenoga 1990. Analogno, ESP, *Webb protiv EMO Cargo (UK) Ltd*, predmet C-32/93 [1994.] ECR I-3567, 14. srpnja 1994.



### 2.2.3. Pravno zaštićena osnova

U poglavlju 4. raspravlja se o „pravno zaštićenim osnovama“ iz europskog antidiskriminacijskog prava, odnosno: spolu, spolnom usmjerenju, invaliditetu, dobi, rasi, etničkom podrijetlu, nacionalnom podrijetlu i vjeroispovijedi ili vjerskom uvjerenju. Ovaj, pak, odjeljak govori o potrebi uspostavljanja uzročne veze između nepovoljnog postupanja i pravno zaštićene osnove. Za zadovoljavanje tog kriterija, dovoljno je pitanje: bi li se s određenom osobom nepovoljnije postupilo da je bila drugog spola, rase, dobi ili u različitom položaju po bilo kojoj drugoj zaštićenoj osnovi? Ako je odgovor potvrđan, tada je jasno da je uzrok nepovoljnijeg postupanja dotična osnova.

Odredba ili praksa koja se primjenjuje ne mora se nužno izričito odnositi na „zaštićenu osnovu“. Dovoljno je da se odnosi na nekakav uzrok koji se ne može razlučiti od zaštićene osnove. Utvrđujući je li došlo do izravne diskriminacije, zapravo se procjenjuje je li razlog nepovoljnijeg postupanja bila „pravno zaštićena osnova“ koja se ne može razlučiti od konkretnog čimbenika koji je povod tužbe.

Primjer: u predmetu *James protiv Općinskog vijeća Eastleigh*, g. James morao je platiti ulaznicu za bazen u općini Eastleigh, za razliku od svoje supruge koja nije plaćala ulaznicu.<sup>24</sup> Oboje su imali 61 godinu. Povlasticu besplatnog korištenja bazena mogla je koristiti samo gđa James jer je bila u mirovini, za razliku od g. Jamesa koji još nije bio u mirovini jer u Ujedinjenom Kraljevstvu muškarci odlaze u mirovinu sa 65 godina, a žene sa 60. Premda se pravilo besplatnog korištenja bazena temeljilo na umirovljeničkom statusu, uvjet za umirovljenje temeljio se na spolu. Dom lordova je zaključio sljedeće: da je g. James bio suprotnog spola, s njime bi se postupilo jednako kao i s njegovom suprugom. Također je utvrđeno da u ovom slučaju nisu bili važni namjera i motiv postupanja, već samo postupanje.

Primjer: u predmetu *Maruko*, homoseksualni par stupio je u „životnu zajednicu“.<sup>25</sup> Nakon smrti partnera, podnositelj je od društva koja je vodila pokojnikovo mirovinsko osiguranje tražio „obiteljsku mirovinu“. Njegov zahtjev je odbijen na temelju činjenice da se obiteljske mirovine isplaćuju samo bračnim drugovima, a podnositelj nije bio u braku s pokojnikom. Europski sud pravde složio se da se zbog uskrate obiteljske mirovine s podnositeljem postupilo

24 Britanski Gornji dom (Ujedinjeno Kraljevstvo), *James protiv Općinskog vijeća Eastleigh* [1990.] UKHL 6, 14. lipnja 1990.

25 ESP, *Maruko protiv Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, predmet C-267/06 [2008.] ECR I-1757, 1. travnja 2008.

nepovoljnije u odnosu na usporednik „vjenčanih“ parova. Nadalje je smatrao da je institucija „životne zajednice“ u Njemačkoj životnim i bračnim drugovima nametala mnoga jednaka prava i obveze, osobito u pogledu državnog mirovinskog sustava. Stoga je zaključio da su u konkretnom slučaju partneri u životnoj zajednici u sličnoj situaciji s bračnim drugovima. Sud je nadalje zaključio da je u ovom slučaju došlo do diskriminacije na temelju spolnog usmjerenja. Činjenica da se ovaj par nije mogao vjenčati nije se mogla razlučiti od njihova spolnog usmjerenja.

Primjer: u predmetu *Aziz protiv Cipra*, podnositelj se žalio da mu je uskraćeno pravo glasovanja zbog ciparsko-turskog etničkog podrijetla.<sup>26</sup> Ciparski je zakon ciparskim Turcima i ciparskim Grcima dopuštao pravo glasovanja na parlamentarnim izborima za kandidate iz vlastitih etničkih zajednica. No, od turske okupacije Sjevernog Cipra, većina turske zajednice napustila je teritorij te se obustavilo i njihovo sudjelovanje u parlamentu. Iz tog razloga više nije bilo ni liste kandidata s koje bi podnositelj mogao birati za koga glasovati. Premda je vlada tvrdila da nemogućnost glasovanja proizlazi iz činjenice da ne postoje kandidati za koje bi podnositelj mogao glasovati, Europski sud za ljudska prava smatrao je da su uska povezanost između izbornih pravila i pripadnosti ciparsko-turskoj zajednici u kombinaciji s vladinim propustom prilagodbe izbornih pravila novoj situaciji doveli do izravne diskriminacije na temelju etničkog podrijetla.

Sudovi su dali široko tumačenje „zaštićenih osnova“ koje mogu obuhvaćati „diskriminaciju temeljem povezanosti“, odnosno slučaj kada žrtva diskriminacije sama nema zaštićeno obilježje. Također može obuhvaćati slučajeve kada se određena osnova tumači apstraktno. Stoga pravници moraju detaljno analizirati razloge koji se kriju iza nepovoljnijeg postupanja i pronaći dokaze da je zaštićena osnova bila povodom takvog postupanja, bilo izravno bilo posredno.

Primjer: u predmetu *Coleman*, majka je tvrdila da se s njom nepovoljno postupalo na poslu radi invaliditeta njezina sina.<sup>27</sup> Zbog njegova je invaliditeta majka kasnila na posao te je tražila godišnji odmor u skladu sa sinovljevim potrebama. Njezini su zahtjevi odbijeni te joj je zapriječeno otkazom, a to je popraćeno uvredljivim komentarima na račun sinovljeva stanja. Europski sud pravde prihvatio je kao usporednike njene kolege s djecom na sličnim radnim mjestima, zaključivši da im je, kad su to tražili, bilo omogućena

<sup>26</sup> ESLJP, *Aziz protiv Cipra* (br. 69949/01), 22. lipnja 2004.

<sup>27</sup> ESP, *Coleman protiv Attridge Law i Steve Law*, predmet C-303/06 [2008.] I-5603, 17. srpnja 2008.

fleksibilnost. Sud je također prihvatio da se u ovom slučaju radilo o diskriminaciji i uznemiravanju po osnovi djetetova invaliditeta.

Primjer: u predmetu *Weller protiv Mađarske*, Rumunjka je bila udata za Mađara s kojim je imala četvero djece.<sup>28</sup> Nije imala pravo tražiti naknadu nakon poroda, jer nije bila mađarska državljanka. Stoga je njen suprug pokušao tražiti tu naknadu, no vlasti su ga odbile navodeći da se naknada isplaćuje samo majkama. Europski sud za ljudska prava smatrao je da je otac bio diskriminiran po osnovi očinstva (ne spola), jer su i posvojitelji i skrbnici muškog spol, za razliku od bioloških očeva, imali pravo tražiti naknadu. Zahtjev su uložila i djeca koja su tvrdila da su diskriminirana po osnovi uskrate naknade njihovome ocu, što je ESLJP također prihvatio. Djeca su dakle bila diskriminirana po osnovi statusa roditelja kao biološkog oca.

Primjer: u predmetu *P. protiv S. i Regionalnog vijeća Cornwall*, podnositeljica je bila u postupku podvrgavanja operaciji promjene spola iz muškoga u ženski kada je od poslodavca dobila otkaz. Europski sud pravde našao je da je taj otkaz predstavljao nepovoljno postupanje.<sup>29</sup> Što se tiče mjerodavnog usporednika, ESP je istaknuo da „kada netko dobije otkaz na osnovi namjere podvrgavanja ili nakon podvrgavanja operaciji promjene spola, s njom/njime se nepovoljno postupa u usporedbi s drugima onoga spola kojem se smatra da dotična osoba pripada prije podvrgavanja operaciji“. Što se tiče osnova, iako se nije moglo dokazati da se s podnositeljicom drugačije postupilo zbog njezina spola, moglo se dokazati da je različito postupanje bilo vezano uz pojam njezina spola.

## 2.3. Neizravna diskriminacija

Pravo Europske unije i pravo EKLJP potvrđuju da diskriminacija ne mora proizlaziti samo iz različitog postupanja prema osobama u sličnoj situaciji, već i iz istog postupanja s osobama u različitoj situaciji. Potonje se postupanje naziva neizravnom diskriminacijom jer se ne razlikuje postupanje, već njegovi učinci koji se različito odražavaju na ljude s različitim značajkama. U članku 2.(2)(b) Direktive o rasnoj jednakosti navodi se da „neizravna diskriminacija postoji kada bi naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa mogla staviti osobe određenog rasnog ili etničkog podrijetla

28 ESLJP, *Weller protiv Mađarske* (br. 44399/05), 31. ožujka 2009.

29 ESP, *P. protiv S. i Regionalnog vijeća Cornwall*, predmet C-13/94 [1996.] ECR I-2143, 30. travnja 1996.

u specifično nepovoljniji položaj u odnosu na druge osobe”.<sup>30</sup> Europski sud za ljudska prava u nekoliko se novijih presuda oslonio na ovu definiciju neizravne diskriminacije, navodeći da „razlika u postupanju može poprimiti oblik nerazmjerno štetnog utjecaja opće politike ili mjere koja, usprkos svom neutralnom izrazu, diskriminira određenu skupinu”.<sup>31</sup>

Elementi neizravne diskriminacije su sljedeći:

- neutralno pravilo, kriterij ili praksa,
- sa značajno negativnijim utjecajem na skupinu definiranu „pravno zaštićenom osnovom”,
- u odnosu na ostale u sličnoj situaciji.

### 2.3.1. Neutralno pravilo, kriterij ili praksa

Prvi je uvjet za utvrđivanje neizravne diskriminacije naizgled neutralno pravilo, kriterij ili praksa. Drugim riječima, mora postojati nekakvo pravilo koje se primjenjuje na sve. U nastavku slijede dva slučaja koja to pojašnjavaju. Za dodatne primjere vidjeti poglavlje 5. o dokazivanju i ulozi statističkih podataka.

Primjer: u predmetu *Schönheit*, mirovine radnika sa skraćenim radnim vremenom obračunavale su se po drugačijoj stopi od mirovina radnika s punim radnim vremenom.<sup>32</sup> Ta se drugačija stopa nije temeljila na razlici u vremenu provedenom na poslu. Tako su radnici sa skraćenim radnim vremenom primali nižu mirovinu od radnika s punim radnim vremenom, čak uzevši u obzir i različit radni staž što je u konačnici značilo da su radnici sa skraćenim radnim vremenom bili manje plaćeni. Ovo se neutralno pravilo obračuna mirovina jednako primjenjivalo na sve radnike sa skraćenim radnim vremenom. No, kako je približno 88 posto radnika sa skraćenim radnim vremenom bilo ženskoga spola, pravilo je imalo nerazmjerno negativan učinak na žene u odnosu na muškarce.

Primjer: u predmetu *D.H. i drugi protiv Češke*, za utvrđivanje razine inteligencije i primjerenosti učenika, na temelju čega se odlučivalo treba li ih iz redovnih prebaciti u specijalne škole, korišten je niz testova.<sup>33</sup> Specijalne su škole bile

<sup>30</sup> Analogno: Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju, članak 2.(2)(b); Direktiva o jednakosti spolova (izmjena), članak 2.(1)(b); Direktiva o jednakom pristupu dobrima i uslugama, članak 2.(b).

<sup>31</sup> ESLJP, *D.H. i drugi protiv Češke* [GC] (br. 57325/00), 13. studenoga 2007., st. 184; ESLJP, *Opuz protiv Turske* (br. 33401/02), 9. lipnja 2009., st. 183; ESLJP, *Zarb Adami protiv Malte* (br. 17209/02), 20. lipnja 2006., st. 80.

<sup>32</sup> ESP, *Hilde Schönheit protiv Grada Frankfurta na Maini i Silvia Becker protiv Savezne pokrajine Hessen*, združeni predmeti C-4/02 i C-5/02 [2003.] ECR I-12575, 23. listopada 2003.

<sup>33</sup> ESLJP, *D.H. i drugi protiv Češke* [GC] (br. 57325/00), 13. studenoga 2007., st. 79.

namijenjene djeci s intelektualnim i drugim poteškoćama u učenju. Isti se test primjenjivao na sve učenike koji su bili potencijalni kandidati za specijalne škole. No, test je ustvari bio prilagođen većinskom češkom stanovništvu zbog čega je bilo vrlo izgledno da će ga romski učenici lošije riješiti. To se i dogodilo, pa je tako od 80 do 90 posto romske djece školovano izvan redovnog obrazovnog sustava. Europski sud za ljudska prava smatrao je da se u ovom slučaju radilo o neizravnoj diskriminaciji.

### 2.3.2. Značajno negativniji učinak na zaštićenu skupinu

Drugi je uvjet za utvrđivanje neizravne diskriminacije da naizgled neutralno pravilo, kriterij ili praksa stavlja „zaštićenu skupinu“ u nepovoljan položaj. Ovdje se neizravna diskriminacija razlikuje od izravne, jer je naime usredotočena na različite učinke, a ne na različito postupanje.

Razmatrajući statističke dokaze o nerazmjerno negativnijem učinku na zaštićenu skupinu u odnosu na druge u sličnoj situaciji, Europski sud pravde i Europski sud za ljudska prava traže dokaze o tome da osobito velik udio osoba podložnih negativnom učinku pripada određenoj „zaštićenoj skupini“. O tome se detaljnije raspravlja u poglavlju 5. koje govori o dokazima. Ovdje se navode samo izreke Europskog suda pravde iznesene u Mišljenju nezavisnog odvjetnika Légera u predmetu *Nolte*, veza-ne uz diskriminaciju na temelju spola:

*„[D]a bi se smatrala diskriminacijskom, mjera mora utjecati na „znatno veći broj žena nego muškaraca“ [Rinner-Kühn<sup>34</sup>] ili na „znatno manji postotak muškaraca nego žena“ [Nimz,<sup>35</sup> Kowalska<sup>36</sup>] ili na „znatno više žena nego muškaraca“ [De Weerd<sup>37</sup>].<sup>38</sup>*

34 ESP, *Rinner-Kühn protiv FWW Spezial-Gebäudereinigung*, predmet C-184/89 [1991.] ECR 2743, 13. srpnja 1989.

35 ESP, *Nimz protiv Freie und Hansestadt Hamburg*, predmet C-184/89 [1991.] ECR I-297, 7. veljače 1991.

36 ESP, *Kowalska protiv Freie und Hansestadt Hamburg*, predmet C-33/89 [1990.] ECR I-2591, 27. lipnja 1990.

37 ESP, *De Weerd, née Roks, i drugi protiv Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen i drugih*, predmet C-343/92 [1994.] ECR I-571, 24. veljače 1994.

38 Mišljenje nezavisnog odvjetnika Légera od 31. svibnja 1995., st. 57-58 u ESP, *Nolte protiv Landesversicherungsanstalt Hannover*, predmet C-317/93 [1995.] ECR I-4625, 14. prosinca 1995. Za primjer pristupa sličnog onome iz Konvencije vidjeti predmet *D.H. i drugi protiv Češke* [GC] (br. 57325/00), 13. studenoga 2007. (o kojem se raspravlja u poglavlju 5., odjeljku 2.1).

### 2.3.3. Usporednik

Kao i kod izravne diskriminacije, sud će morati ustrajati na pronalaženju usporednika kako bi utvrdio djeluje li određeno pravilo, kriterij ili praksa znatno negativnije na određenu osobu u odnosu na druge u sličnoj situaciji. Pristup suda u tom se pogledu ne razlikuje od pristupa izravnoj diskriminaciji.

## 2.4. Uznemiravanje i poticanje na diskriminaciju

### 2.4.1. Uznemiravanje i poticanje na diskriminaciju u antidiskriminacijskim direktivama EU-a

Zabrane uznemiravanja i poticanja na diskriminaciju relativno su novi pojmovi u antidiskriminacijskom pravu EU-a, uvedeni u svrhu čim opsežnije zaštite.

Uznemiravanje je posebna vrsta diskriminacije u antidiskriminacijskim direktivama Europske unije. Prethodno je ono bilo formulirano kao jedan od oblika izravne diskriminacije. Njegovo se izdvajanje u posebnu kategoriju u direktivama više temelji na važnosti isticanja ovog osobito štetnog oblika diskriminacijskog postupanja, nego na promjeni pojmovnog razmišljanja.

Direktiva o spolnoj jednakosti također točno definira spolno uznemiravanje kao poseban oblik diskriminacije, kod kojega je neželjeno „verbalno, neverbalno ili fizičko“ ponašanje „spolne“ naravi.<sup>40</sup>

Sukladno antidiskriminacijskim direktivama, uznemiravanje se smatra diskriminacijskim postupanjem kada:

- nastupi neželjeno ponašanje vezano uz pravno zaštićenu osnovu,
- koje ima za cilj ili stvarno predstavlja povredu dostojanstva osobe,
- ili uzrokuje zastrašujuće, neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje.<sup>39</sup>

39 Vidjeti: Direktiva o rasnoj jednakosti, članak 2.(3); Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju, članak 2.(3); Direktiva o jednakom pristupu dobrima i uslugama, članak 2.(c); Direktiva o jednakosti spolova (izmjena), članak 2.(1)(c).

40 Direktiva o jednakom pristupu dobrima i uslugama, članak 2.(d); Direktiva o jednakosti spolova (izmjena), članak 2.(1)(d).

Prema ovoj definiciji nije nužan usporednik da bi se dokazalo uznemiravanje. To prvenstveno ukazuje na činjenicu da je uznemiravanje samo po sebi nepoželjno zbog načina na koji se javlja (verbalno, neverbalno i fizičko zlostavljanje) i zbog potencijalnog učinka (povreda ljudskog dostojanstva).

Većina naputaka koji se tiču uznemiravanja na razini EU-a proizlazi iz Deklaracije Vijeća od 19. prosinca 1991. o provedbi Preporuke Komisije o zaštiti dostojanstva žena i muškaraca na radnom mjestu, uključujući pravila ponašanja za suzbijanje spolnog uznemiravanja.<sup>41</sup> U pravu Europske unije usvojen je fleksibilan objektivno-subjektivni pristup. Kao prvo, pri utvrđivanju je li došlo do uznemiravanja, oslanja se na žrtvinu percepciju postupanja. Kao drugo, čak i ako žrtva zapravo ne osjeća učinke uznemiravanja, ipak se može donijeti presuda sve dok je podnositelj meta dotičnog postupanja.

Činjenice koje se odnose na to je li neko postupanje uznemiravanje, obično se utvrđuju na nacionalnoj razini prije negoli se slučaj prosljedi Europskom sudu pravde. Slijede konkretni slučajevi preuzeti od nacionalnih sudova.

Primjer: u predmetu koji se vodio na prizivnom sudu u Švedskoj podnositelj je želio kupiti štene.<sup>42</sup> Kad je prodavatelj shvatio da je kupac homoseksualac, odbio mu ga je prodati radi dobrobiti životinje, izjavivši da homoseksualci spolno opće sa životinjama. Odbijanje prodaje šteneta smatralo se izravnom diskriminacijom u kontekstu dobara i usluga, a švedski prizivni sud konkretno je presudio da je posrijedi uznemiravanje po osnovi spolnog usmjerenja.

Primjer: u predmetu pred mađarskim tijelom za jednako postupanje, žalba se odnosila na učitelje koji su romskim učenicima rekli kako su o njihovom lošem ponašanju obavijestili „mađarsku gardu“, nacionalističku organizaciju poznatu po strašnim nasiljima nad Romima.<sup>43</sup> Donesena je presuda da su učitelji

41 Deklaracija Vijeća od 19. prosinca 1991. o provedbi Preporuke Komisije o zaštiti dostojanstva žena i muškaraca na poslu, uključujući pravila ponašanja za suzbijanje spolnog uznemiravanja, SL C 27, 4. veljače 1992.; Preporuka Komisije 92/131/EEZ o zaštiti dostojanstva žena i muškaraca na radnom mjestu, SL L 49, 24. veljače 1992.

42 Prizivni sud u Šveici (Švedska), *Ombudsman protiv diskriminacije na temelju spolnog usmjerenja protiv A.S.*, predmet br. T-3562-06, 11. veljače 2008. Engleski sažetak dostupan na *European Anti-Discrimination Law Review*, br. 8 (srpanj 2009.), str. 69.

43 Tijelo za jednako postupanje (Mađarska), odluka br. 654/2009, 20. prosinca 2009. Engleski sažetak dostupan putem: Europske mreže pravnih stručnjaka na području nediskriminacije, "Novo izvješće": [www.non-discrimination.net/content/media/HU-14-HU\\_harassment\\_of\\_Roma\\_pupils\\_by\\_teachers.pdf](http://www.non-discrimination.net/content/media/HU-14-HU_harassment_of_Roma_pupils_by_teachers.pdf).

prešutno odobrili rasističke stavove garde stvorivši osjećaj straha i prijetnji, što je protumačeno kao uznemiravanje.

Također, u svim antidiskriminacijskim direktivama navodi se da se „poticanje na diskriminaciju“ smatra „diskriminacijom“.<sup>44</sup> No, nijedna direktiva ne daje definiciju navedenog pojma. Kako bi pojam uopće bio koristan u suzbijanju diskriminacijske prakse, ne smije se ograničiti samo na poticanje, koje je u naravi prinudno, već se treba proširiti kako bi se njime obuhvatila očita sklonost prema nepovoljnijem postupanju zbog neke zaštićene osnove ili ohrabivanje na takvo postupanje. Ovo se područje može razviti kroz sudske odluke.

Premda antidiskriminacijske direktive ne obvezuju države članice da slučajeve diskriminacije rješavaju u okviru kaznenog prava, Okvirna odluka Europskog Vijeća izričito obvezuje sve države članice EU-a da predvide kaznene sankcije za poticanje na nasilje ili mržnju na temelju rase, boje kože, podrijetla, vjeroispovijedi ili vjerskog uvjerenja, nacionalnog ili etničkog podrijetla, kao i za širenje rasističkih i ksenofobnih materijala te odobravanje, poricanje ili bitno umanjivanje genocida, ratnih zločina i zločina protiv čovječnosti, usmjerenih prema takvim skupinama.<sup>45</sup> Države članice također su dužne smatrati rasističku i ksenofobnu namjeru otegotnom okolnošću.

Na taj se način djela uznemiravanja i poticanja na diskriminaciju, osim što predstavljaju diskriminaciju, vjerojatno mogu obuhvatiti nacionalnim kaznenim zakonodavstvom, osobito kada se odnose na rasnu ili etničku pripadnost.

Primjer: u predmetu koji se vodio pred bugarskim sudovima, jedan je član parlamenta u svojim izjavama nekoliko puta verbalno napao romske, židovske i turske zajednice kao i „strance“ općenito.<sup>46</sup> Izjavio je da pripadnici tih zajednica sprečavaju Bugare da upravljaju vlastitom državom, čine kaznena djela i prolaze nekažnjeno te da su zbog njih Bugari lišeni odgovarajuće zdravstvene zaštite. Pozvao je ljude da spriječe „kolonizaciju“ države od strane takvih skupina. Regionalni sud u Sofiji presudio je da se u ovom slučaju radilo o uznemiravanju kao i o poticanju na diskriminaciju.

- 44 Članak 2.(4) Direktive o jednakosti pri zapošljavanju; članak 4.(1) Direktive o jednakom pristupu dobrima i uslugama; članak 2.(2)(b) Direktive o jednakosti spolova (izmjena); članak 2.(4) Direktive o rasnoj jednakosti.
- 45 Okvirna odluka Vijeća 2008/913/JHA od 28. studenoga 2008. o suzbijanju određenih oblika i izraza rasizma i ksenofobije putem kaznenog prava, SL L 328, 6. prosinca 2008., str. 55.
- 46 Regionalni sud u Sofiji (Bugarska), odluka br. 164 u građanskoj parnici br. 2860/2006, 21. lipnja 2006. Engleski sažetak dostupan na FRA-inom InfoPortal, predmet 11-1.



## 2.4.2. Uznemiravanje i poticanje na diskriminaciju prema Europskoj Konvenciji za zaštitu ljudskih prava

Iako u EKLP nema izričite zabrane uznemiravanja ili poticanja na diskriminaciju, nekoliko se njenih prava odnosi na ovo područje. Uznemiravanje se tako može svrstati u pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života zajamčeno člankom 8. Konvencije, ili u pravo iz članka 3. koje se tiče zabrane nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne, dok poticanje na diskriminaciju može biti obuhvaćeno drugim člancima, kao što su sloboda vjeroispovijedi ili okupljanja iz članaka 9. odnosno članka 11., ovisno o kontekstu. Kada je motiv nekog djela diskriminacija, Europski sud za ljudska prava ispituje navodna kršenja relevantnih članaka u vezi s člankom 14. o zabrani diskriminacije. U nastavku su odabrani primjeri iz predmeta utemeljenih na sličnim činjenicama o kojima se prije raspravljalo, razmatranih u kontekstu EKLP-a.

Primjer: u predmetu *Bączkowski i drugi protiv Poljske*, gradonačelnik Varšave u javnom je homofobičnom nastupu izjavio da ne bi dopustio održavanje parade za podizanje svijesti o diskriminaciji na osnovi spolnog usmjerenja.<sup>47</sup> Mjerodavno upravno tijelo izjasnilo se protiv parade iz drugih razloga, naime radi sprječavanja sukoba među prosvjednicima. ESLJP je zaključio da su gradonačelnikove izjave mogle utjecati na odluku mjerodavnog tijela te da se ta odluka temeljila na spolnom usmjerenju čime je prekršeno pravo na slobodu okupljanja u vezi s pravom na slobodu od diskriminacije.

Primjer: u predmetu *Paraskeva Todorova protiv Bugarske*, domaći je sud prilikom osude pripadnice romske nacionalnosti izričito odbio preporuku tužiteljstva za uvjetnom kaznom. Domaći sud je u obrazloženju naveo da u romskoj manjini postoji kultura nekažnjivosti, te dao naslutiti da bi dotična trebala poslužiti kao primjer ostalima.<sup>48</sup> ESLJP je zaključio da je na taj način prekršeno pravo podnositeljice na pošteno suđenje u vezi s pravom na slobodu od diskriminacije.

## 2.5. Posebne ili konkretne mjere

Kao što je već rečeno, u slučajevima neizravne diskriminacije, razlog zbog kojeg se smatra da nastupa diskriminacija uvjetovan je činjenicom da se isto pravilo

47 ESLJP, *Bączkowski i drugi protiv Poljske* (br. 1543/06), 3. svibnja 2007.

48 ESLJP, *Paraskeva Todorova protiv Bugarske* (br. 37193/07), 25. ožujka 2010.

primjenjuje na sve, bez obzira na relevantne razlike. Za rješenje tog problema vlade, poslodavci i pružatelji usluga moraju poduzeti mjere za prilagodbu pravila i prakse koje će uzimati u obzir takve razlike; drugim riječima, moraju učiniti nešto da bi prilagodili aktualnu politiku i mjere. U kontekstu Ujedinjenih naroda, te se mjere nazivaju „posebnim mjerama“, dok su u pravu Europske unije poznate pod nazivom „konkretne mjere“ ili „pozitivno djelovanje“. Poduzimanjem posebnih mjera vlade osiguravaju „materijalnu jednakost“, odnosno jednaku mogućnost korištenja društvenih povlastica a ne samo „formalnu jednakost“. Ne uvide li vlade, poslodavci i pružatelji usluga nužnost poduzimanja posebnih mjera, riskiraju da njihova pravila i praksa postanu izvorom neizravne diskriminacije.

Europski sud za ljudska prava izjavio je da se „pravo na slobodu od diskriminacije u uživanju prava zajamčenih EKLJP-om krši i onda kada države... ne postupaju različito s osobama u znatno različitim situacijama“.<sup>49</sup> Na sličan način, antidiskriminacijske direktive Europske unije izričito predviđaju mogućnost pozitivnog djelovanja: „[r]adi postizanja potpune jednakosti u praksi, načelo jednakog postupanja ne sprječava nijednu državu članicu od zadržavanja ili usvajanja posebnih mjera za sprječavanje ili kompenzaciju nepogodnosti u vezi sa [zaštićenom osnovom]“.<sup>50</sup>

U članku 5. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju posebno je artikulirano opće pravilo o posebnim mjerama koje se odnose na osobe s invaliditetom. Ono od poslodavaca zahtijeva „razumnu prilagodbu“ kako bi se osobama s fizičkim ili mentalnim poteškoćama pružile jednake mogućnosti pri zapošljavanju. To se definira kao „odgovarajuće mjere, koje se poduzimaju po potrebi i u određenim slučajevima, a koje osobama s poteškoćama omogućuju pristup, sudjelovanje, napredovanje, ili usavršavanje, te ukoliko takve mjere nerazmjerno ne opterećuju poslodavca“. Mjere mogu uključivati postavljanje dizala, rampi ili prilagođenih WC-a za osobe s invaliditetom na radnom mjestu, kako bi se omogućio pristup invalidskim kolicima.

Primjer: u predmetu *Thlimmenos protiv Grčke*, državni zakon osuđenicima za kaznena djela brani pristup zvanju ovlaštenog računovođe, jer takva osuda podrazumijeva da osoba nije dovoljno poštena i pouzdana za taj posao. Podnositelj u ovom slučaju je bio osuđen za kazneno djelo jer je odbio nositi

49 ESJLP, *Thlimmenos protiv Grčke* [GC] (br. 34369/97), 6. travnja 2000., st. 44. Analogno, ESJLP, *Pretty protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* (br. 2346/02), 29. travnja 2002., st. 88.

50 Direktiva o rasnoj jednakosti, članak 5.; Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju, članak 7.; Direktiva o jednakom pristupu dobrima i uslugama, članak 6.; te također, s neznatno različitim formulacijom: Direktiva o jednakosti spolova (izmjena), članak 3.

vojnu odoru tijekom služenja vojnog roka. To je učinio zato što bio član Jehovinih svjedoka, odnosno vjerske skupine predane pacifizmu. Europski sud za ljudska prava smatrao je da nema razloga odbiti nekome pristup zvanju kada njegova osuda za kazneno djelo nije povezana s pouzdanošću ili poštenjem. Vlada je diskriminatorno postupila prema podnositelju propustivši napraviti iznimku od pravila za takve situacije, kršeći pravo na slobodu izražavanja vjerskog uvjerenja (iz članka 9. EKLP) u kombinaciji sa zabranom diskriminacije.

Primjer: u predmetu iznesenom pred ciparsko tijelo za promicanje jednakosti, podnositelj s oštećenjem vida pristupio je prijemnom ispitu za državnu službu.<sup>51</sup> Podnositelj je tražio dodatno vrijeme kako bi dovršio ispit te je dobio dodatnih 30 minuta, no to su mu vrijeme oduzeli od odmora na koji su svi imali pravo. Tijelo za promicanje jednakosti smatralo je da nije postojao standardizirani postupak koji bi odredio kada kandidatima s posebnim potrebama treba omogućiti „razumnu prilagodbu“, te da u konkretnom slučaju nije učinjeno dovoljno kako bi se stvorili uvjeti u kojima bi se dotični kandidat mogao pravedno natjecati s ostalima. Isto je tijelo preporučilo da država osnuje stručni tim u okviru standardiziranog postupka koji bi razmatrao slučajeve koji iziskuju primjerenu prilagodbu za individualne slučajeve.

Primjer: francuskom je sudu podnositelj u invalidskim kolicima podnio tužbu protiv Ministarstva obrazovanja zbog neimenovanja na radno mjesto.<sup>52</sup> Njegova je prijava za posao bila rangirana kao treća na popisu kandidata. Kad su prva dva kandidata odbila ponudu za posao, isti je ponuđen četvrtom kandidatu, a ne podnositelju, kojemu je u zamjenu ponuđeno mjesto u drugom odjelu s prilagođenim pristupom za invalidska kolica. Država je ovu odluku opravdala tvrdnjom da nije bilo u javnom interesu investirati sredstva u preinake prostora kako bi se ispunila obveza „razumne prilagodbe“. Sud je presudio da Ministarstvo obrazovanja nije ispunilo svoju dužnost razumne prilagodbe za osobe s invaliditetom, što se nije moglo umanjiti argumentima uprave.

Izraz „posebne mjere“ ponekad uključuje situaciju u kojoj se pojedincima, na temelju njihovih pravno zaštićenih osnova, različitim postupanjem pogoduje (a ne šteti).

51 Tijelo za promicanje jednakosti (Cipar), ref. A.K.I. 37/2008, 8. listopada 2008. Engleski sažetak dostupan na Europskoj mreži pravnih stručnjaka na *European Anti-Discrimination Law Review*, br. 8 (srpanj 2009.), str. 43.

52 Upravni sud u Rouenu (Francuska), *Boutheiller protiv Ministère de l'éducation*, presuda br. 0500526-3, 24. lipnja 2008. Engleski sažetak dostupan na *European Anti-Discrimination Law Review*, br. 8 (srpanj 2009.), str. 45.

Takav je slučaj, primjerice, kada se za određeno radno mjesto prednost umjesto muškarcu daje ženi i to upravo zato što je žena, a poslodavac u sastavu svoga osoblja želi riješiti problem podzastupljenosti žena. Ovakvo se postupanje različito naziva, od „pozitivne“ ili „obrnute“ diskriminacije, „povlaštenog postupanja“ do „privremene posebne mjere“ ili „pozitivnog djelovanja“.<sup>53</sup> Svi ovi nazivi upućuju na odobravanje takvog kratkoročnog i izvanrednog sredstva za rušenje predrasuda prema pojedincima koji su obično podložni diskriminaciji, odnosno primjera koji može djelovati poticajno na osobe s istim obilježjem.

Dopustivost poduzimanja ovakvih pozitivnih mjera u korist skupina u nepovoljnom položaju dodatno potiču napuci nekoliko nadzornih tijela odgovornih za tumačenje sporazuma UN-a o ljudskim pravima. Ona ističu da takve mjere trebaju biti privremene te da njihovo trajanje i područje primjene ne smije prijeći granicu koja je nužna za rješavanje problema nejednakosti.<sup>54</sup> Sukladno Odboru UN-a za ukidanje rasne diskriminacije, takve mjere, da bi bile dopustive, trebaju biti usmjerene isključivo na ukidanje postojećih nejednakosti i sprječavanje neravnoteže u budućnosti.<sup>55</sup> Odbor UN-a za ukidanje diskriminacije žena pojasnio je da bi takve „privremene posebne mjere“ mogle obuhvaćati „povlašteno postupanje; ciljano biranje, zapošljavanje i napredovanje kadrova; postavljanje brojčanih ciljeva uvjetovanih vremenskim okvirima te uvođenje kvotnih sustava“.<sup>56</sup> Sukladno sudskoj praksi Europskog sud pravde, o kojoj se raspravlja u nastavku, strogo će se testirati razmjernost takvih mjera.

Diskriminaciju u ovom kontekstu sudovi često ne tretiraju kao zaseban oblik diskriminacije, već kao iznimku od zabrane diskriminacije. Drugim riječima, sudovi prihvaćaju da je došlo do različitog postupanja, no da se ono može

53 Primjerice, Odbor UN-a za ukidanje rasne diskriminacije, "Opća preporuka br. 32: značenje i opseg posebnih mjera u Međunarodnoj konvenciji za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije" UN-ov dok. CERD/C/GC/32, 24. rujna 2009.; Odbor UN-a za ekonomska, socijalna i kulturna prava, "Opći komentar br. 13: pravo na obrazovanje" UN-ov dok. E/C.12/1999/10, 8. prosinca 1999.; Odbor UN-a za ukidanje diskriminacije žena, "Opća preporuka br. 25: članak 4., st.1., Konvencije (privremene posebne mjere)" UN-ov dok. A/59/38(SUPP), 18. ožujka 2004.; Odbor UN-a za ljudska prava, "Opći komentar br. 18: nediskriminacija" UN-ov dok. A/45/40(Vol.1)(SUPP), 10. studenoga 1989.; Odbor UN-a za ukidanje rasne diskriminacije, "Opća preporuka 30 o diskriminaciji stranih državljana" UN-ov dok. HRI/GEN/1/izm.7/Add.1, 4. svibnja 2005.

54 *Ibid.*

55 Odbor UN-a za ukidanje rasne diskriminacije, "Opća preporuka br. 32: značenje i opseg posebnih mjera u Međunarodnoj konvenciji za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije" UN-ov dok. CERD/C/GC/32, 24. rujna 2009., st. 21-26.

56 Odbor UN-a za ukidanje diskriminacije žena, "Opća preporuka br. 25: članak 4., st. 1., Konvencije (privremene posebne mjere)" UN-ov dok. A/59/38(SUPP), 18. ožujka 2004., st. 22.

opravdati u interesu ispravljanja postojećeg nepovoljnijeg položaja, kao što je na primjer podzastupljenost određene skupine na radnom mjestu.

Države u nekim slučajevima upravo tako opravdavaju različito postupanje. Ovakvo se opravdanje može promatrati s dva različita stajališta. S gledišta osobe kojoj se pogodovalo, posjedovanje zaštićenog obilježja bilo je povodom povoljnijeg postupanja s dotičnom osobom u odnosu na druge u sličnoj situaciji. S gledišta žrtve, neposjedovanje zaštićenog obilježja bilo je povodom nepovoljnijeg postupanja. Tipični su primjeri ovakvog postupanja čuvanje inače pretežno muških radnih mjesta za žene ili radnih mjesta u državnoj službi poput policije za etničke manjine radi bolje društvene ravnoteže. Ovakvo se postupanje ponekad naziva „obrnuto“ diskriminacijom jer je razlog diskriminatornog postupanja pogodovanje pojedincu za kojega bi se na temelju dosadašnjih društvenih trendova očekivalo da će se s njime nepovoljnije postupiti. Ono se ponekad naziva i „pozitivnim“ djelovanjem jer je konkretno usmjereno na ispravljanje dotadašnjeg nepovoljnog položaja promicanjem uključivanja ranjivih skupina; u tom se smislu njegova svrha prije temelji na dobroj namjeri, nego na predrasudama prema određenim skupinama.

Obrnuta diskriminacija rijetkost je u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava, ali je nešto učestalija u kontekstu prava Europske unije koje je Europski sud pravde primjenjivao u slučajevima iz područja zapošljavanja. Posebne mjere javljaju se kao samostalna iznimka u antidiskriminacijskim direktivama i sudskoj praksi Europskog suda pravde, kao i u okviru posebne iznimke „stvarnog kriterija za zaposlenje“ o kojoj će se raspravljati u odjeljku 2.6.4.1.

Glavni predmeti u kojima se Europski sud pravde bavio posebnim mjerama proizlazili su iz konteksta jednakosti spolova: predmeti *Kalanke*,<sup>57</sup> *Marschall*<sup>58</sup> i *Abrahamsson*.<sup>59</sup> Svi su oni utvrdili granicu do koje mogu ići posebne mjere u svrhu kompenzacije dugogodišnjih nepovoljnih uvjeta, u konkretnim slučajevima, žena radnica.

Primjer: u predmetu *Kalanke*, Europski sud pravde strogo je pristupio povlaštenom postupanju u svrhu rješavanja problema podzastupljenosti žena na određenim radnim mjestima. Ovaj se slučaj ticao zakonodavstva usvojenog

57 ESP, *Kalanke protiv Freie Hansestadt Bremen*, predmet C-450/93 [1995.] ECR I-3051, 17. listopada 1995.

58 ESP, *Marschall protiv Land Nordrhein-Westfalen*, predmet C-409/95 [1997.] ECR I-6363, 11. studenoga 1997.

59 ESP, *Abrahamsson i Leif Anderson protiv Elisabet Fogelqvist*, predmet C-407/98 [2000.] ECR I-5539, 6. srpnja 2000.

na regionalnoj razini, kojim se pri zapošljavanju ili napredovanju automatski davala prednost kandidatkinjama. Sukladno tome se, naime, u slučajevima kada su kandidati i kandidatkinje bili jednako osposobljeni za određeno mjesto, ali se smatralo da su u dotičnom sektoru žene podzastupljene, ženama morala dati prednost. Smatralo se podzastupljenošću kada žene nisu činile barem polovinu osoblja na dotičnoj funkciji. U ovom se slučaju oštećeni muški kandidat, g. Kalanke, domaćem sudu žalio da je bio diskriminiran po osnovi spola. Domaći je sud slučaj prosljedio Europskom sudu pravde tražeći mišljenje o sukladnosti navedenog propisa s člankom 2.(4) Direktive o jednakom postupanju iz 1976. (danas članak 3. Direktive o jednakosti spolova o „pozitivnom djelovanju“), a koji kaže: „Ova Direktiva ne utječe na mjere kojima se promiču jednake mogućnosti muškaraca i žena, prvenstveno ako one otklanjaju postojeće nejednakosti u odnosu na žene“.<sup>60</sup>

Europski sud pravde istaknuo je da je člankom 2.(4) predviđena dopustivost mjera koje „iako naizgled diskriminatorne, zapravo služe otklanjanju ili smanjivanju trenutne nejednakosti u stvarnosti društvenog života“.<sup>61</sup> ESP je prihvatio da propis ima legitiman cilj otklanjanja nejednakosti na radnom mjestu. Sukladno tome, mjere koje ženama daju određenu prednost na radnom mjestu, uključujući i napredovanje, načelno su prihvatljive ako se uvode u svrhu poboljšanja konkurentnosti žena na tržištu rada, lišenom takve diskriminacije.

No, ESP je također naveo da se svaka iznimka od pravila na jednako postupanje mora usko tumačiti. Zaključio je da je dotični propis „ženama jamčio apsolutnu i bezuvjetnu prednost pri zapošljavanju ili napredovanju“ te je zapravo bio nerazmjernan cilju ukidanja nejednakosti u pogledu jednakog postupanja. Sukladno tome, u ovom se slučaju povlašteno postupanje nije moglo opravdati.

Međutim, kasniji slučajevi ukazuju na to da su posebne mjere dopustive ako pravilo ne daje automatsku i bezuvjetnu prednost.

Primjer: slučaj *Marschall* ticao se bitno sličnog zakonodavstva kao i predmet *Kalanke*. No, u ovom se slučaju jednako kvalificiranim ženama propisom davala prednost „osim ako postoje konkretni razlozi koji bi prevagnuli u korist

<sup>60</sup> Direktiva o jednakom postupanju 76/207/EEZ, SL L 39, 14. veljače 1976., str. 40.

<sup>61</sup> Ova je formulacija vrlo često prisutna u preambulama direktiva o diskriminaciji: st. 21. Direktive o jednakosti spolova (izmjena); st. 26. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju; st. 17. Direktive o rasnoj jednakosti.

muškog kandidata". G. Marschall, kojemu je uskraćeno radno mjesto u korist kandidatkinje, osporio je zakonitost propisa pred domaćim sudom, koji je predmet prosljedio Europskom sudu pravde, tražeći još jednom mišljenje o tome je li dotični propis u skladu s Direktivom o jednakom postupanju. ESP je smatrao da navedeni propis nije nerazmjernan legitimnom cilju otklanjanja nejednakosti ako se „u svakom pojedinačnom slučaju kandidatima koji su jednako kvalificirani kao kandidatkinje jamči objektivno vrednovanje njihovih prijava, uzimajući u obzir sve kriterije svojstvene pojedinačnim kandidatima, te ako se u slučaju da jedan ili više takvih kriterija ide u prilog muškome kandidatu, istome daje prednost". Budući da je propis ostavljao prostor diskrecijskoj procjeni, prednost nije bila apsolutna te je stoga bila razmjerna cilju otklanjanja nejednakosti na radnom mjestu.

Primjer: predmet *Abrahamsson* ticao se valjanosti švedskog propisa koji se sadržajno nalazio između propisa o bezuvjetnoj prednosti iz predmeta *Kalanke* i diskrecijske procjene iz predmeta *Marschall*. Propis je glasio da se kandidatu podzastupljenog spola s dovoljnim kvalifikacijama za određeno radno mjesto treba dati prednost, osim ako je „razlika u kvalificiranosti kandidata tako velika da bi predstavljala kršenje zahtjeva za objektivnošću pri zapošljavanju". Europski sud pravde smatrao je da se ovim propisom zapravo automatski daje prednost kandidatima podzastupljenog spola. Činjenica da se navedenim propisom prednost uskraćivala samo u slučaju značajne razlike u kvalificiranosti nije bila dovoljna da bi njegov učinak bio razmjeran.

Navedeni slučajevi ukazuju da je Europski sud pravde uglavnom oprezan u davanju prednosti posebnim mjerama nad načelom pravednosti. ESP dopušta da nacionalna pravila odstupaju od članka 2.(4) samo u određenim okolnostima, odnosno kada posebne mjere nisu bezuvjetne i apsolutne.

Kod predmeta koji se tiču posebnih mjera iz antidiskriminacijskih direktiva EU-a, pravnici moraju obratiti posebnu pozornost na „mjeru" usvojenu radi pogodovanja određenoj skupini osoba. Iz sudske prakse Europskog suda pravde proizlazi jasan stav da se posebnim mjerama treba pribjegavati samo kada je to uistinu nužno. Odvjetnici i sudski službenici angažirani u predmetima koji se tiču posebnih mjera moraju se uvjeriti da se prijave za određeno radno mjesto svih kandidata koje dotični poslodavac razmatra, uključujući i one kandidate kojih se ne tiče odredba o posebnim mjerama, vrednuju objektivno i pravedno. Posebne se mjere mogu koristiti samo onda kada je objektivnim vrednovanjem utvrđeno da je više kandidata, među kojima i pojedinci iz ciljne skupine, jednako sposobno za dostupno radno mjesto. Samo se u tim okolnostima pripadniku ciljne skupine,

odabranom zbog prethodne diskriminacije na radnom mjestu, može dati prednost pred pojedincima izvan ciljne skupine.

Europski sud za ljudska prava još se nije imao prilike konkretnije baviti predmetima koji se tiču posebnih mjera; no u nekoliko ih je slučajeva ipak razmotrio.

Primjer: u predmetu *Wintersberger protiv Austrije*, ELJP je odlučivao o dopustivosti zahtjeva.<sup>62</sup> Podnositelj je bio osoba s invaliditetom koja je od države dobila otkaz. Sukladno domaćem zakonu, osobe s invaliditetom posebno su zaštićene od otkaza pa je prethodno poseban odbor morao otkaz i odobriti. U slučaju da poslodavac ne zna za invaliditet osobe, takvo se odobrenje moglo izdati i retroaktivno. Za osobe bez invaliditeta odobrenje nije potrebno. Podnositelj je tvrdio da je činjenica što se odobrenje može izdati retroaktivno za osobe s invaliditetom, a ne i za osobe bez invaliditeta, bila izraz diskriminacije. ESLJP je zaključio da je dotična odredba postojala upravo zbog osoba s invaliditetom, što ju je opravdavalao kao primjer obrnute diskriminacije. Zahtjev je stoga proglašen nedopuštenim.

## Ključne točke

- Diskriminacija je situacija u kojoj je pojedinac na neki način zakinut zbog „zaštićenog obilježja“.
- Diskriminacija ima više oblika: izravna diskriminacija, neizravna ili posredna diskriminacija, uznemiravanje i poticanje na diskriminaciju.
- Izravnu diskriminaciju obilježava različito postupanje: mora se dokazati da se s navodnom žrtvom nepovoljnije postupalo na temelju obilježja koje sačinjava „pravno zaštićenu osnovu“.
- Nepovoljnije postupanje utvrđuje se usporedbom navodne žrtve i druge osobe koja nema zaštićeno obilježje u sličnoj situaciji.
- Može se dogoditi da „zaštićena osnovu“ nije izričit razlog različitog postupanja. Dovoljno je da se izričit razlog ne može razlučiti od „zaštićene osnovu“.
- Europski sud pravde i domaći sudovi prihvatili su pojam diskriminacije temeljem povezanosti, kod koje se s pojedincem nepovoljnije postupa zbog njegove povezanosti s drugim pojedincem koji ima „zaštićeno obilježje“.

62 ESLJP, *Wintersberger protiv Austrije* (odluka) (br. 57448/00), 27. svibnja 2003.



- Premda je u pravu Europske unije uznemiravanje zasebna kategorija, ono je poseban izraz direktne diskriminacije.
- Neizravnu diskriminaciju karakterizira različit utjecaj ili učinci: mora se dokazati da je određena skupina nekom odlukom stavljena u nepovoljniji položaj u odnosu na skupinu s kojom se uspoređuje.
- Dokazujući neizravnu diskriminaciju pojedinac mora pružiti dokaze da je kao pripadnik skupine sa zaštićenim obilježjem izložen različitim učincima ili utjecaju u usporedbi s onima bez toga obilježja.
- Kako bi se svima osiguralo jednako uživanje prava, vlade, poslodavci i pružatelji usluga trebaju poduzeti posebne ili konkretne mjere da bi svoja pravila i praksu prilagodili osobama s različitim obilježjima.
- Pojmovi „posebne mjere“ i „konkretne mjere“ mogu se smatrati načinima ispravljanja nepovoljne situacije u kojoj su se ranije našli pojedinci sa zaštićenim obilježjem. Ako je učinak razmjern, diskriminacija se može opravdati.

## 2.6. Opravdanje za nepovoljno postupanje u europskom antidiskriminacijskom pravu

### 2.6.1. Uvod

U posebnim okolnostima sudovi će prihvatiti da je postojalo različito postupanje, no da je ono prihvatljivo. U pravu Europske unije opravdanju diskriminacije pristupa se drugačije od načina na koji to čini Europski sud za ljudska prava; međutim ta su dva sustava sadržajno vrlo slična.

U europskom antidiskriminacijskom pravu opravdanje može biti opće ili ograničeno na konkretne iznimke. Pristup Europskog suda za ljudska prava je taj da priznaje opće opravdanje kako u kontekstu izravne, tako i u kontekstu neizravne diskriminacije. Pravo Europske unije naprotiv dozvoljava konkretne iznimke isključivo kod izravne diskriminacije, a opće opravdanje diskriminacije prihvaća samo u kontekstu neizravne diskriminacije. Drugim riječima, u antidiskriminacijskim direktivama izravna će se diskriminacija moći opravdati samo ako se njome ostvaruju određeni ciljevi koji su izričito navedeni u tim direktivama.

Konkretne iznimke u antidiskriminacijskim direktivama odnose se na diskriminaciju u kontekstu zapošljavanja, dok izravna diskriminacija uopće nije dopustiva

u kontekstu pristupa dobrima i uslugama. Te konkretne iznimke mogu se smjestiti u širi kontekst općeg opravdanja diskriminacije koje priznaje Europski sud za ljudska prava i koje je u skladu s primjenom općih iznimki u sudskoj praksi. U biti su konkretne iznimke u antidiskriminacijskim direktivama posebni oblici općeg opravdanja, konkretizirani i prilagođeni određenom području zapošljavanja.

## 2.6.2. Podjela općeg opravdanja

Kao što je već rečeno, EKLJP previđa opće opravdanje i u slučaju izravne i u slučaju neizravne diskriminacije, a pravo Europske unije samo u slučaju neizravne diskriminacije. Sukladno Europskom sudu za ljudska prava:

*„različito postupanje s osobama u relevantno sličnim situacijama ... je diskriminirajuće ako za njega nema objektivnog i razumnog opravdanja; drugim riječima ako se njime ne postiže legitiman cilj ili ako nema razumnog odnosa razmjernosti između korištenih sredstava i cilja koji se želi postići“.<sup>63</sup>*

Slična se formulacija nalazi i u antidiskriminacijskim direktivama EU-a, vezano uz neizravnu diskriminaciju. U Direktivi o rasnoj jednakosti stoji:

*„[N]eizravna diskriminacija nastupa kada naizgled neutralno pravilo, kriterij ili praksa, osobe određenog rasnog ili etničkog podrijetla stavlja u nepovoljan položaj u odnosu na druge osobe, osim ako se takvo pravilo, kriterij ili praksa mogu objektivno opravdati legitimnim ciljem, a sredstva za postizanje tog cilja su prikladna i nužna.“<sup>64</sup>*

Sukladno formulaciji koju koriste ESLJP i antidiskriminacijske direktive, striktno govoreći, opće opravdanje nije iznimka od diskriminacije kao takva, već prije opravdanje različitog postupanja koje sprječava utvrđivanje diskriminaciji. No u principu, sudovi zapravo na opravdanja gledaju kao na iznimke za diskriminaciju.

Primjer: Europski sud pravde ponudio je detaljno objašnjenje objektivnog opravdanja u predmetu *Bilka-Kaufhaus GmbH protiv Weber Von Hartz*.<sup>65</sup> Ov-

63 ESLJP, *Burden protiv UK-a* [GC] (br. 13378/05), 29. travnja 2008., st. 60.

64 Članak 2.(2)(b) Direktive o rasnoj jednakosti; članak 2.(2)(b) Direktive o jednakosti pri zapošljavanju; članak 2.(b) Direktive o jednakom pristupu dobrima i uslugama; članak 2.(1)(b) Direktive o jednakosti spolova (izmjena).

65 ESP, *Bilka-Kaufhaus GmbH protiv Weber Von Hartz*, predmet 170/84 [1986.] ECR 1607, 13. svibnja 1986.

Kako bi se opravdalo različito postupanje mora se dokazati:

- da određeno pravilo ili praksa ima legitiman cilj,
- da su sredstva za postizanje tog cilja (odnosno mjera koja je dovela do različitog postupanja) razmjerna i nužna.

Kako bi utvrdio je li različito postupanje razmjerno, sud se mora uvjeriti:

- da nema drugog načina za postizanje cilja koji bi manje zadirao u pravo na jednako postupanje. Drugim riječima, da je stavljanje pojedinca u nepovoljan položaj najmanja moguća šteta nužna za postizanje željenog cilja,
- da je cilj koji se želi postići dovoljno važan da bi opravdao takvo zadiranje.

dje su se radnice sa skraćenim radnim vremenom, koje su bile isključene iz mirovinskog sustava robne kuće Bilka, žalile na neizravnu diskriminaciju žena, jer su skupinu radnika s nepotpunim radnim vremenom u velikoj mjeri činile žene. Sud je smatrao da je to neizravna diskriminacija, osim u slučaju da se razlika u uživanju prava može opravdati. Pritom bi trebalo pokazati da: „su ... mjere koje je Bilka poduzela uistinu potrebne te da su prikladne i nužne za postizanje postavljenih ciljeva“.

Bilka je tvrdila da je cilj razlike u postupanju bio poticanje rada u cjelovitom radnom vremenu umjesto onoga u skraćenom, jer su radnici sa skraćenim radnim vremenom bili manje skloni raditi navečer ili subotom što je otežavalo uspostavljanje odgovarajuće kadrovske strukture. ESP je utvrdio da bi navedeni cilj mogao biti legitiman, no nije odgovorio na pitanje je li isključenje radnika sa skraćenim radnim vremenom iz mirovinskog sustava bilo razmjerno postizanju toga cilja. Uvjet da poduzete mjere moraju biti „nužne“ podrazumijeva da se mora pokazati da nije bilo drugog razumnog načina koji bi manje zadirao u načelo jednakog postupanja. Domaćem je sudu prepuštena primjena zakona na činjenično stanje ovog predmeta.

### 2.6.3. Primjena općeg opravdanja

U kontekstu zapošljavanja, ESP nije sklon prihvaćanju različitog postupanja koje poslodavci temelje na ekonomskim pitanjima, a skloniji je prihvaćanju različitog postupanja koje se temelji na širim ciljevima socijalne politike i politike zapošljavanja s fiskalnim implikacijama. U potonjim slučajevima ESP državama dopušta široku „slobodu diskrecije“. U kontekstu EKLJP-a, Europski sud za ljudska prava rjeđe prihvaća različito postupanje kada se ono odnosi na ključna pitanja osobnog dostojanstva, kao što je diskriminacija na osnovi rasnog ili etničkog podrijetla, stanovanja, privatnog i obiteljskog života, a češće kada se ono odnosi na

socijalnu politiku u širem smislu, osobito onu s fiskalnim implikacijama. ESLJP koristi termin „sloboda procjene“ koji se odnosi na sferu slobodne procjene država pri utvrđivanju može li se opravdati različito postupanje. Kada se ta sloboda procjene smatra „uskom“, Sud postupa strože.

## 2.6.4. Konkretno iznimke u pravu Europske unije

Već je rečeno da u antidiskriminacijskim direktivama postoji određen broj iznimki koje omogućuju opravdanje razlike u postupanju u ograničenom broju okolnosti. „Iznimka stvarnog kriterija zaposlenja“ prisutna je u svim direktivama (osim u Direktivi o jednakom pristupu dobrima i uslugama, jer se ona ne odnosi na zapošljavanje); taj uvjet poslodavcima omogućuje različito postupanje prema pojedincima na temelju pravno zaštićene osnove kada je ta osnova usko povezana sa sposobnošću obavljanja određenog posla ili s kvalifikacijama za određeni posao.<sup>66</sup> Ostale dvije iznimke nalaze se samo u Direktivi o jednakosti pri zapošljavanju: prvo je dopustivost diskriminacije na temelju vjeroispovijedi ili vjerskog uvjerenja, kada su posrijedi poslodavci koji vode vjerske organizacije;<sup>67</sup> a drugo je dopustivost dobne diskriminacije u određenim okolnostima.<sup>68</sup> Strogo tumačenje iznimke za različito postupanje od strane Europskog suda pravde ukazuje na činjenicu da će se svaka iznimka usko tumačiti, upravo iz razloga da bi se naglasila važnost prava zajamčenih pojedincima pravom Europske unije.<sup>69</sup>

### 2.6.4.1. Stvarni kriterij zaposlenja

Sukladno antidiskriminacijskim direktivama, ako se bave pitanjima vezanim uz zapošljavanje:

*„Države članice mogu odrediti da se različito postupanje koje se temelji na obilježjima vezanim uz [zaštićenu osnovu] ne smatra diskriminacijom kada, zbog prirode dotične poslovne aktivnosti ili uvjeta u kojima se ona odvija, rečeno obilježje predstavlja stvarni i odlučujući kriterij za zaposlenje, uz uvjet da je cilj koji se time želi postići legitiman, a kriterij razmjern.“<sup>70</sup>*

66 Članak 14.(2) Direktive o jednakosti spolova (izmjena); Članak 4. Direktive o rasnoj jednakosti; Članak 4.(1) Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

67 Članak 4.(2) Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

68 Članak 6. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.

69 Vidjeti, primjerice, ESP, *Johnston protiv Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, predmet 222/84 [1986.] ECR 1651, 15. svibnja 1986., st. 36.

70 Članak 14(2), Direktiva o jednakosti spolova (izmjena); Članak 4., Direktiva o rasnoj jednakosti, Članak 4(1) Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju.

Ova iznimka poslodavcima omogućuje različito postupanje s pojedincima na osnovi njihova zaštićenog obilježja kad je ono izravno povezano s primjerenošću ili stručnošću za obavljanje određenog posla.

Postoje točno određeni poslovi na koje se primjenjuje iznimka stvarnog kriterija za zaposlenje: u slučaju *Komisija protiv Njemačke*, Europski sud pravde je, oslanjajući se na istraživanje Komisije o iznimkama koje se tiču spolne diskriminacije, naveo određena zanimanja na koja će se ova iznimka vrlo vjerojatno moći primjenjivati.<sup>71</sup> Osobita je pažnja posvećena umjetničkim zanimanjima koja od kandidata mogu zahtijevati posebne osobine koje su nekim osobama prirodene. Tako će se umjesto pjevača tražiti pjevačica da bi se zadovoljio određeni stilski izričaj, ili mladi glumac za određenu ulogu, ili fizički vješta osoba za ples, ili muškarac, odnosno žena za manekenski posao. Ovo su samo neki primjeri. Ostali primjeri mogu obuhvaćati zapošljavanje osoba kineskog podrijetla u kineskim restoranima radi zadržavanja autentičnosti ili zapošljavanje žena u isključivo ženskim centrima za rekreaciju.

Primjer: u predmetu *Komisija protiv Francuske*, ESP je smatrao da u određenim okolnostima nije nezakonito određena radna mjesta primarno namijeniti muškarcima, primjerice u muškim zatvorima, ili ženama u ženskim zatvorima.<sup>72</sup> No ova se iznimka može koristiti samo za poslove za koje je važno da je osoba određenog spola. U ovom su slučaju francuske vlasti željele sačuvati dio radnih mjesta za muškarce zbog moguće potrebe za primjenom sile nad potencijalnim sudionicima u neredima, uz druge dužnosti koje su mogli vršiti isključivo muškarci. Iako je ESP u načelu prihvatio argumente, francuske vlasti nisu udovoljile zahtjevu transparentnosti u pogledu konkretnih aktivnosti koje su trebali obnašati isključivo muškarci; iznošenje općih stavova o spolnoj primjerenosti nije bilo dovoljno.

Primjer: u predmetu *Johnston*, policajka koja je radila u Sjevernoj Irskoj žalila se jer joj nije produžen ugovor. Ravnatelj policije se u opravdanju pozvao na to da policajke nisu obučene za uporabu vatrenog oružja, što je temeljio na sljedećem stavu: „u situaciji ozbiljnih unutarnjih nemira policajke zbog nošenja vatrenog oružja mogu biti u dodatnoj životnoj opasnosti što može biti protivno zahtjevima javne sigurnosti“. ESP je smatrao da, premda treba uzeti u obzir prijetnju sigurnosti, ona se jednako odnosi na muškarce i na žene pa one nisu u većoj opasnosti. Opravdanje bi bilo prihvatljivo da se odnosilo na biološke

71 ESP, *Komisija protiv Njemačke*, predmet 248/83 [1985.] ECR 1459, 21. svibnja 1985.

72 ESP, *Komisija protiv Francuske*, predmet 318/86 [1988.] ECR 3559, 30. lipnja 1988.

čimbenike svojstvene ženama, kao što je zaštita djeteta tijekom trudnoće, no različito postupanje nije se moglo opravdati time što je u javnosti uvriježeno mišljenje da žene treba zaštititi.

Primjer: u predmetu *Mahlberg*, trudna podnositeljica nije dobila stalni posao medicinske sestre koji se uglavnom trebao sastojati od rada u kazalištu.<sup>73</sup> Odbijanje je opravdano štetom koju bi djetetu moglo uzrokovati izlaganje škodljivim tvarima u kazalištu. ESP smatrao je da, budući je bila riječ o stalnom radnom mjestu, nije bilo razmjerno odbiti posao podnositeljici jer je njezina nemogućnost rada u kazalištu bila samo privremena. Iako je prihvatljivo zabraniti trudnicama rad u određenim uvjetima, ta se zabrana mora strogo ograničiti na one dužnosti koje joj mogu naštetiti, a ne može podrazumijevati opću zabranu rada.

Stavkom 18. preambule Direktive o jednakosti pri zapošljavanju još je konkretnije artikulirana iznimka stvarnog kriterija zaposlenja u pogledu određenih državnih sigurnosnih službi. Ovdje se ne radi o posebnoj, već o iznimci koju bi trebalo protumačiti kao jednu od posljedica iznimke stvarnog kriterija zaposlenja u određenom kontekstu:

*„Ovom se direktivom izričito ne nalaže da vojska, policija, zatvori ili intervencijske službe moraju zaposliti ili zadržati u službi osobe koje nemaju odgovarajuće sposobnosti za vršenje određenih dužnosti koje bi takvo radno mjesto moglo podrazumijevati u okviru legitimnog cilja zadržavanja operativne sposobnosti tih službi.“<sup>74</sup>*

U praksi bi se to moglo primjenjivati na situacije u kojima se zapošljavanje na određeno radno mjesto koje se smatra fizički izuzetno zahtjevnim uskraćuje osobama iznad određene dobi ili osobama s invaliditetom. U tom smislu članak 3.(4) Direktive dopušta državama članicama da izričito isključe njenu primjenu na vojsku. Takve odredbe nema u Direktivi o jednakosti spolova (u izmijenjenoj verziji), no na primjeru dvaju predmeta u vezi sa spolnom diskriminacijom i vojskom moguće je pokazati kako bi ona mogla biti primijenjena u praksi. Navedeni su slučajevi razmatrani u okviru članka 2.(2) Direktive o jednakom postupanju koji sadrži iznimku „stvarnog kriterija zaposlenja“, sada sadržanog u članku 14.(2) Direktive o jednakosti spolova (izmijenjena verzija).

73 ESP, *Mahlburg protiv Land Mecklenburg-Vorpommern*, predmet C-207/98 [2000.] ECR I-549, 3. veljače 2000.

74 Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju 2000/78/EZ, SL L 303, 2. prosinca 2000., str. 16.

Primjer: u predmetu *Sirdar*, podnositeljica je bila kuharica u specijalnoj vojnoj jedinici. Uslijed smanjenja vojnih izdataka, kojima se za specijalne vojne jedinice uvelo načelo „interoperabilnosti“, proglašena je viškom i otpuštena.<sup>75</sup> Zbog manjka radne snage, „interoperabilnost“ je od svakog pojedinca zahtijevala sposobnost aktivnog sudjelovanja u borbi. Europski sud pravde prihvatio je opravdanje da su isključivo muške specijalne vojne jedinice jamčile borbenu učinkovitost, te da je načelo interoperabilnosti stoga isključivalo žene. Naime, ovdje se radilo o malim specijaliziranim jedinicama koje su u borbama obično na prvoj crti bilo kojeg napada. ESP je zaključio da je ovakvo pravilo bilo nužno u svrhu postizanja cilja borbene učinkovitosti.

Primjer: u predmetu *Kreil*, podnositeljica se prijavila na radno mjesto vojnog inženjera elektrotehnike.<sup>76</sup> No odbili su je s obrazloženjem da je ženama zabranjeno obnašanje svih vojnih poslova koji uključuju korištenje oružja. Žene u vojsci mogu biti samo dio liječničkog ili glazbenog osoblja. ESP smatrao je ovo isključenje preopsežnim jer je vrijedilo za gotovo sva vojna radna mjesta iz razloga što su žene na tim mjestima u određenim okolnostima trebale koristiti oružje. Opravdanje se trebalo preciznije odnositi na konkretne funkcije koje se obično obnašaju u okviru određenog posla. Također je doveden u pitanje i kredibilitet obrazloženja vlasti budući da je preduvjet za radna mjesta na koja su se mogle zapošljivati i žene bilo pohađanje temeljne oružane obuke radi samoobrane ili obrane drugih osoba. Mjera stoga nije bila razmjerna cilju. Nadalje, nije trebalo praviti razlike između žena i muškaraca na temelju činjenice da ženama treba veća zaštita, osim ako se one ne odnose na čimbenike svojstvene ženama, kao što je potreba za zaštitom u trudnoći.

S vremenom će zbog razvoja uloga muškaraca i žena, te društvenih stavova vjerojatno biti sve teže opravdati spolnu diskriminaciju pozivanjem na učinkovitost određenih sigurnosnih ili intervencijskih službi, a države članice dužne su s time u svezi povremeno preispitivati svoje restriktivne mjere.<sup>77</sup>

## 2.6.4.2. Vjerske institucije

Direktiva o jednakosti pri zapošljavanju izričito dopušta organizacijama zasnovanim na „vjeroispovijedi“ ili „vjerskom uvjerenju“ postavljanje određenih uvjeta svojim

75 ESP, *Sirdar protiv Vojnog odbora i Ministra obrane*, predmet C-273/97 [1999.] ECR I-7403, 26. listopada 1999.

76 ESP, *Kreil protiv Savezne Republike Njemačke*, predmet C-285/98 [2000.] ECR I-69, 11. siječnja 2000.

77 Članak 31.(3) Direktive o jednakosti spolova (izmjena).

zaposlenicima. Članak 4.(2) Direktive navodi da ona ne zadire u „pravo crkava i drugih javnih ili privatnih organizacija čiji se nauk zasniva na vjeri ili vjerskom uvjerenju ... da od svojih zaposlenika zahtijevaju ponašanje u dobroj vjeri i odanost nauku organizacije“. Nadalje, poslodavci povezani s vjerskim organizacijama mogu biti dio iznimke „stvarnog kriterija zaposlenja“ pri čemu je različito postupanje dopustivo na temelju vjerske dogme dotične organizacije.

Članci 4.(1) i 4.(2) stoga dopuštaju organizacijama poput crkava da uskrate, primjerice, zapošljavanje ženama na mjesto svećenika, pastora ili vjerskih službenika ako je to u sukobu s naukom određene vjere. Europski sud pravde još nije imao priliku odlučivati o tumačenju ove odredbe, no ona se već primjenjivala na nacionalnoj razini. U nastavku slijede dva slučaja koja su se pozivala na predmetnu iznimku u svrhu opravdavanja različitog postupanja po osnovi spolnog usmjerenja.

Primjer: u predmetu pred finskim sudom, Evangelička luteranska crkva Finske odbila je postaviti za kapelana (pomoćnika vikara) osobu koja je bila u istospolnoj zajednici.<sup>78</sup> Upravni sud u Vaasi poništio je odluku jer se heteroseksualnost ne može smatrati stvarnim kriterijem za zaposlenje na navedenu funkciju. Skrenuta je pažnja na činjenicu da unutarnja pravila crkve vezana uz postavljanje vikara i kapelana ne spominju spolno usmjerenje.

Primjer: u predmetu *Amicus*, britanski sud trebao je donijeti odluku o usklađenosti domaćih propisa u koje je prenesena iznimka stvarnog kriterija zaposlenja u kontekstu vjerskih poslodavaca iz Direktive o jednakosti pri zapošljavanju.<sup>79</sup> Istaknuto je da se svaka iznimka od načela jednakog postupanja treba usko tumačiti. Domaći propisi dopuštaju različito postupanje kad je posrijedi zapošljavanje „za potrebe organizirane vjere“, a naglašeno je da je ta kategorija mnogo stroža od kategorije zapošljavanja „za potrebe vjerske organizacije“. ESP se tako složio sa stajalištem vlade da će se ova iznimka primjenjivati na vrlo mali broj poslova vezanih uz promidžbu i zastupanje vjere, kao na primjer posao svećenika. Vjerskim pak ustanovama, kao što su vjerske škole ili domovi, neće se priznavati argument da posao učitelja (za potrebe obrazovanja) ili bolničarke (za potrebe zdravstvene njege) spada u kategoriju zapošljavanja „za potrebe organizirane vjere“.

78 Upravni sud u Vaasi (Finska), br. 04/0253/3. Engleski sažetak dostupan na FRA-inom InfoPortalu, predmet 273-1.

79 Britanski Visoki sud, *Amicus MSF Section, R (o primjeni) protiv Ministra trgovine i industrije* [2004.] EWHC 860 (Admin), 26. travnja 2004. Engleski sažetak dostupan na FRA-inom InfoPortalu, predmet 273-1.



### 2.6.4.3. Iznimke na osnovi dobi

Članak 6. Direktive o jednakosti pri zapošljavanju dopušta dva opravdanja različitog postupanja na osnovi dobi.

Članak 6.(1) dopušta dobnu diskriminaciju radi postizanja „legitimnih ciljeva politike zapošljavanja, tržišta rada i strukovne izobrazbe“ uz uvjet da je zadovoljen test razmjernosti. Navedeno je nekoliko primjera u kojima se različito postupanje može opravdati: članak 6.(1)(b) dopušta „utvrđivanje minimalnih uvjeta u pogledu dobi, radnog iskustva ili radnog staža za pristup zaposlenju“. No, to nije konačan popis primjera i njihov broj može rasti od slučaja do slučaja.

Članak 6.(2) dopušta dobnu diskriminaciju u pristupu sustavu socijalne sigurnosti i njegovih povlastica bez uvjeta da se zadovolji test razmjernosti.

Primjer: u predmetu *Palacios de la Villa*, Europski sud pravde prvi je put dobio priliku razmatrati područje uređeno člankom 6. ispitujući njegovu primjenu u kontekstu obvezne dobi umirovljenja.<sup>80</sup> Zaključivši da obvezna dob umirovljenja potpada pod članak 6. Direktive, ESP je razmatrao može li se ona objektivno opravdati. Pri tome je uvidio važnost sljedećih činjenica:

- Prvo, prvobitna mjera uvedena je da bi se otvorile mogućnosti na tržištu rada u gospodarskim uvjetima visoke nezaposlenosti.
- Drugo, prijelazne mjere očito su uvedene na poticaj sindikata i organizacija poslodavaca radi bolje generacijske raspodjele rada.
- Treće, u suradnji sa sindikatima i organizacijama poslodavaca ponovno je donesen Zakon 14/2005 u kojem se sada izričito zahtijeva da mjera bude „vezana uz ciljeve usklađene s politikom zapošljavanja i navedene u kolektivnom ugovoru“.
- Četvrto, klauzula kolektivnog ugovora o obveznoj dobi umirovljenja bila je uvedena „u interesu promicanja zapošljavanja“.

Razmotrivši navedene činjenice, ESP je zaključio da je „u kontekstu u kojem je osmišljena, ...cilj prijelazne odredbe bio urediti domaće tržište rada, i to prvenstveno radi kontrole nezaposlenosti“. Na temelju toga ESP je odlučio da kolektivni ugovor ispunjava legitiman cilj. Prihativši postojanje legitimnog cilja, ostalo je razmotriti je li mjera bila „primjerena i nužna“ za ostvarenje toga cilja.

<sup>80</sup> ESP, *Palacios de la Villa protiv Cortefiel Servicios SA*, predmet C-411/05 [2007.] ECR I-8531, 16. listopada 2007.

ESP je ponovio je da države članice imaju široko polje diskrecije u pogledu socijalne politike i politike zapošljavanja. To znači da se „određene odredbe mogu razlikovati ovisno o situaciji u državama članicama“. Ključnim se pokazao zahtjev da dotični radnici imaju pristup mirovini „čija visina mora biti razumna“. Na odluku je jednako tako utjecala i činjenica da su te odredbe utvrđene kolektivnim ugovorom između sindikata i organizacija poslodavaca, što je čitavom postupku pružalo stanovitu fleksibilnost na temelju koje su se prilikom odluke o umirovljenju mogli uzeti u obzir dotično tržište rada i zahtjevi konkretnog posla. Na temelju navedenog, ESP je bio mišljenja da su prijelazna mjera primijenjena na g. Palaciosu i kolektivni ugovor objektivno opravdani, a time i sukladni s pravom EU. ESP je tako dao do znanja da će članak 6. razmatrati jednako kao i objektivno opravdanje po ostalim osnovama antidiskriminacijske zaštite, kao što je gore navedeno.

Primjer: u britanskom slučaju *MacCulloch*, sud je razmatrao sustav otpremnina odnosno visinu otpremnina sukladno dobi i radnom stažu.<sup>81</sup> Sustav je očito starijim zaposlenicima s dužim radnim stažem davao pravo na mnogo više otpremnine u odnosu na mlađe, novije zaposlenike. Britanski Prizivni sud za radne sporove u načelu je prihvatio da se to može objektivno opravdati kao način nagrađivanja odanosti starijih radnika. Oni su dobivali više otpremnine s obzirom na njihovu prikraćenost na tržištu rada te kao poticaj da ustupe mjesto mlađim kolegama. No U ovom slučaju ujedno je objašnjeno kako treba pristupiti objektivnom opravdanju, našavši da prije donošenja zaključaka o objektivnom opravdanju treba dobro proučiti pitanje razmjernosti.

Primjer: u predmetu *Hütter*, ESP je trebao razmotriti propis austrijskog zakona prema kojem se radno iskustvo stečeno prije navršene 18. godine života nije uzimalo u obzir prilikom utvrđivanja plaće. *Hütter* i kolegica stažirali su na Tehničkom Sveučilištu u Grazu, koji im je po isteku staža ponudio tromjesečni ugovor. Sukladno austrijskom zakonodavstvu, g. *Hütteru*, koji je bio upravo navršio 18 godina, plaća je utvrđena na osnovi radnog staža od 6,5 mjeseci, dok je njegovoj kolegici, koja je bila starija od njega 22 mjeseca, utvrđena plaća na temelju 28,5 mjeseci radnog staža. To je dovelo do razlike u mjesečnoj plaći iako su oboje zapravo imali sličnu duljinu radnog staža.

81 Britanski prizivni sud za radne sporove (Ujedinjeno Kraljevstvo), *MacCulloch protiv Imperial Chemical Industries plc* [2008.] IRLR 846, 22. srpnja 2008.

G. Hütter je podnio zahtjev tvrdeći da je navedeno pravilo pogodovalo osobama čiji je radni staž tekao nakon navršenih 18 godina. ESP je prihvatio da se glavni ciljevi zakonodavstva mogu smatrati legitimnima: (1) kako se ne bi prikratile osobe koje su završile opću srednju školu u odnosu na osobe koje su završile strukovnu srednju školu i (2) kako bi se spriječilo poskupljenje stažiranja i time smanjilo uključanje mladih stažista na tržište rada. Iako su pri utvrđivanju primjerenosti i nužnosti legitimnih ciljeva države članice imale široku slobodu diskrecije, ESP je smatrao da objektivno opravdanje nije pravilno izneseno, jer je propis nerazmjerno više utjecao na mlađe radnike, osobito u slučajevima jednakog radnog staža a različite dobi koja je utjecala na visinu plaće, kao što je to ovdje bio slučaj.

Treba napomenuti da se ovaj pristup poklapa s pristupom Europskog suda za ljudska prava koji je razmatrao pitanje različite dobi umirovljenja u kontekstu EKLJP-a, o čemu se raspravlja u predmetu *Stec i drugi*, u poglavlju 4.2. U tom su smislu dobne iznimke sukladne načinu na koji sudovi pristupaju opravdanjima u području zapošljavanja i socijalne politike.

## Ključne točke

- EKLJP sadrži opće opravdanje za izravnu diskriminaciju. Pravom EU predviđene su konkretne iznimke od izravne diskriminacije, prilagođene kontekstu zapošljavanja.
- Neizravna diskriminacija sukladno pravu Europske unije kao i EKLJP-u podliježe općoj iznimci objektivnog opravdanja.
- Različito postupanje može se opravdati ako ima legitiman cilj i ako su načini za postizanje toga cilja primjereni i nužni.
- Osim opće iznimke za neizravnu diskriminaciju u antidiskriminacijskom pravu EU-a postoje i one konkretne: (1) stvarni kriteriji zaposlenja; (2) iznimke u slučaju vjerskih institucija; (3) iznimke u slučaju dobne diskriminacije.
- Dobna diskriminacija jedina je pravno zaštićena osnova u pravu Europske unije kod koje se izravna diskriminacija može objektivno opravdati.

## Dodatna literatura

Bamforth, Malik i O'Conneide, *Discrimination Law: Theory and Context* (London, Sweet and Maxwell, 2008.), poglavlja 4., 5., 6. i 8.

Barnard, *EC Employment Law* (Oxford, Oxford University Press, 2009.), poglavlja 6., 7., 8., 9. i 10.

Bercusson, *European Labour Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2009.), poglavlja 10., 11. i 22.

Dubout, „L'interdiction des discriminations indirectes par la Cour européenne des droits de l'homme: rénovation ou révolution? Epilogue dans l'affaire D.H. et autres c. République tchèque, Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), 13 novembre 2007“, 75 *Revue trimestrielle des droits de l'homme* (2008.).

Ellis, *EU Anti-Discrimination Law* (Oxford, Oxford University Press, 2005.), poglavlje 6.

ERRC/Interights/MPG, *Strategic Litigation of Race Discrimination in Europe: from Principles to Practice* (Nottingham, Russell Press, 2004.), Prilog 5.

European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field [Europska mreža pravnih stručnjaka na području nediskriminacije], *The Limits and Potential of the Concept of Indirect Discrimination* (Luxembourg, Ured za službena izdanja Europske unije, 2008.).

*Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC* (Luxembourg, Ured za službena izdanja Europske unije, 2007.).

*Religion and Belief in Employment* (Luxembourg, Ured za službena izdanja Europske unije, 2006.).

*Age Discrimination and European Law* (Luxembourg, Ured za službena izdanja Europske unije, 2005.).

Fredman, *Discrimination Law* (Oxford, Oxford University Press, 2001.), poglavlje 4.

# HUMAN RIGHTS INDICATORS

A Guide to Measurement  
and Implementation



UNITED NATIONS  
HUMAN RIGHTS  
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

## C. Pokazatelji stanja ljudskih prava – koncept i objašnjenje

U kontekstu ovoga rada, pokazatelj stanja ljudskih prava je *specifičan podatak o statusu ili stanju nekog predmeta, događaja, aktivnosti ili rezultata koji je potencijalno vezan uz norme i standarde koji se odnose na ljudska prava; koji se bavi i ima utjecaj na načela i pitanja ljudskih prava; i koji se može koristiti za procjenu i nadzor promoviranja i implementacije ljudskih prava*. Na temelju takve definicije, neki pokazatelji mogli bi biti isključivo primjenjivi na ljudska prava jer duguju svoje postojanje specifičnim normama i standardima vezanima uz ljudska prava i ne koriste se u drugim kontekstima. To bi, na primjer, mogao biti slučaj s pokazateljem kao što je broj smaknuća nakon izvansudskih, sumarnih (skraćenih) ili proizvoljnih postupaka, ili broj prijavljenih žrtava mučenja od strane policije i paravojnih snaga, ili broj djece koja nemaju pristup osnovnom obrazovanju zbog diskriminacije od strane vlasti. Istovremeno postoji velik broj drugih pokazatelja, kao što su socioekonomski statistički podaci koji se obično koriste (npr. pokazatelji ljudskog razvoja koji se koriste u *Izvješćima o ljudskom razvoju* u sklopu Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP), koji bi mogli zadovoljiti (barem implicitno) sve definirane zahtjeve koji se odnose na pokazatelje stanja ljudskih prava kako je definirano ovdje. U svim tim slučajevima korisno je smatrati ih pokazateljima stanja ljudskih prava ukoliko se odnose na standarde i načela vezana uz ljudska prava i ukoliko ih se može koristiti za ocjene stanja ljudskih prava.

Tako široko shvaćanje pojma „pokazatelj“ omogućava da isti poprimi različite oblike, kako kvalitativne, tako i kvantitativne prirode. To bi, nadalje, moglo dovesti do različitog shvaćanja koncepta i metoda koje se koriste za identificiranje i razvoj pokazatelja, što ponekad može biti izvor zabune. Prema tome, nužno je imati minimalni konsenzus oko toga što se shvaća pod pojedinim tipovima pokazatelja koji su predmet ovoga *Vodiča*.

### 1. Kvantitativni i kvalitativni pokazatelji

Pokazatelji mogu biti *kvantitativni* ili *kvalitativni*. Prvi se uže shvaćaju „statistikom“, dok ovi drugi pokrivaju sve podatke koji su sastavljeni u narativnom ili „kategoričkom“ obliku. Ako nije drukčije navedeno, pojam „kvantitativni pokazatelj“ u ovoj publikaciji odnosi se na bilo koju vrstu pokazatelja koji je izražen primarno u kvantitativnom obliku, postocima ili indeksima. Prema tome, pokazatelji koji se odnose na stope upisa u školu kod djece školske dobi, pokazatelji koji se odnose na broj ratificiranja sporazuma, vremenski okvir za provođenje i opseg primjene politika vezanih uz ljudska prava, broj mjesta u državnom parlamentu koja drže žene, te učestalost prisilnog ili nedobrovoljnog nestanka sve su primjeri kvantitativnih pokazatelja. Istovremeno, „kontrolne liste“ ili skupine pitanja, narativnih i kategoričkih podataka koje imaju za cilj nadopuniti ili dodatno pojasniti podatke - numeričke ili druge – povezane uz ostvarivanje ljudskih prava također su u širokoj primjeni. Te kontrolne liste smatraju se korisnim pokazateljima situacije koja se nadzire ili analizira. U tim slučajevima, uporaba riječi „pokazatelj“ odnosi na informacije detaljnije od puke statistike, koje su kvalitativne prirode. Stručnjaci iz mnogih agencija u sklopu sustava Ujedinjenih naroda i iz zajednice koja se bavi ljudskim pravima često su preferirali takvo tumačenje riječi „pokazatelj“, implicitno naglašavajući njen kvalitativni aspekt.

Te dvije glavne uporabe riječi „pokazatelj“ u zajednici koja se bavi ljudskim pravima ne ukazuju na dva suprotstavljena pristupa. S obzirom na složenost procjene sukladnosti sa

načelima ljudskih prava, sve povezane kvalitativne i kvantitativne informacije mogu biti korisne. Kvantitativni indikatori mogu olakšati kvalitativne ocjene tako što će mjeriti značaj određenih događaja. Na sličan način, kvalitativni podaci mogu služiti kao nadopuna tumačenju kvantitativnih pokazatelja. Slična komplementarnost postoji između subjektivni i objektivnih pokazatelja.

## 2. Pokazatelji temeljeni na činjenicama i oni temeljeni na procjenama

Pokazatelji ljudskih prava također se mogu kategorizirati kao pokazatelji temeljeni na činjenicama i oni temeljeni na procjenama, što odgovara kategoriji objektivnih i subjektivnih pokazatelja u literaturi o statistici i pokazateljima razvoja. Ta razlika ne temelji se nužno na odluci o korištenju ili nekorištenju pouzdanih i ponovljivih metoda prikupljanja podataka za potrebe definiranja pokazatelja. Umjesto toga, ona se idealno promatra kao informacijski sadržaj predmetnih pokazatelja. Prema tome, predmeti, činjenice ili događaji koje je u načelu moguće izravno promatrati ili potvrditi (npr., težina djece, broj nasilnih smrti, nacionalnost žrtve) kategoriziraju se kao objektivni pokazatelji. Pokazatelji koji se temelje na percepcijama, mišljenjima, ocjenama ili procjenama izraženima od strane pojedinaca kategoriziraju se kao subjektivni pokazatelji. U praksi i u kontekstu određenih ljudskih prava, teško je razlikovati objektivne od subjektivnih informacija. Elementi subjektivnosti u nekoj identificiranoj kategoriji objektivnih pokazatelja ne mogu se sasvim isključiti ili izolirati. Već sama karakterizacija prirode dobivenih informacija može se smatrati subjektivnim postupkom. Međutim, bez obzira na to, uporaba transparentnih, specifičnih i univerzalno priznatih definicija za pojedine događaje, činjenice i predmete doprinosi, u općem smislu, većoj objektivnosti kod identificiranja i razvoja pojedine vrste pokazatelja, bilo da se radi o kvantitativnom, kvalitativnom, objektivnom ili subjektivnom pokazatelju. Nadalje, pokazatelje koji se temelje na činjenicama ili objektivni pokazatelji, za razliku od pokazatelja koji se temelje na procjenama odnosno subjektivnih pokazatelja, moguće je potvrditi i lakše ih je tumačiti kada se uspoređuje stanje ljudskih prava u određenoj zemlji kroz određeno vrijeme i u određenim populacijama.

Uzmimo sliku IV, koja prikazuje unakrsnu tablicu četiri kategorije pokazatelja: kvantitativnih, kvalitativnih, pokazatelja temeljenih na činjenicama i pokazatelja temeljenih na procjenama. Prikazane su mogućnosti korištenja različitih kategorija pokazatelja prilikom postupka ocjenjivanja stanja ljudskih prava. Svaka kategorija ima svoju potencijalnu uporabu (vidi također raspravu u poglavlju III o mehanizmima generiranja podataka), međutim, ako postoji izbor, preferirani pokazatelji bi bili pokazatelji iz kvadranta A (u odnosu na one iz kvadranta C), zatim oni iz kvadranta B (u odnosu na one iz kvadranta D), ili pokazatelji iz kvadranta AC u odnosu na one iz kvadranta BD, te pokazatelje iz kvadranta A u odnosu na sve ostale. Drugim riječima, kada svaki od četiri kvadranta ima nešto za ponuditi u smislu relevantnih informacija i pokazatelja o predmetu koji se ocjenjuje, navedeni redoslijed prioriteta vjerojatno će učiniti ocjenu objektivnijom i prihvatljivijom uključenim stranama. Međutim, općenito u kontekstu ovog *Vodiča*, tendencija je koristiti informacije iz kvadranta A,C i u određenoj mjeri iz kvadranta B. Kada se radi o pokazateljima iz kvadranta B, fokus je na kategoriji subjektivnih pokazatelja koje je jednostavnije dobiti iz istraživanja sa statistički reprezentativnim rezultatom, kao npr. „postotak osoba koje se osjećaju sigurno kada pješače noću same“ (primjer 1). Nadalje, informacije i pokazatelji koji se temelje na činjenicama i koji su kvantitativne prirode (kvadrant A) mogu izraziti dojam značaja i prevladati

određenu pristranost u postupku generiranja informacija, te određeno tumačenje koje ne mogu pružiti druge ne-kvantitativne informacije i indikatori koji se temelje na procjenama. Zbog toga se isplati koristiti dodatne informacije koje su temeljene na činjenicama i kvantitativne informacije i pokazatelje, u onoj mjeri u kojoj korištenje donosi dodanu vrijednost ocjenjivanju stanja ljudskih prava.

### 3. Pokazatelji uspješnosti i sukladnosti

U posljednjih nekoliko godina, nakon što su prihvatile cilj uključivanja ljudskih prava u središte njihove aktivnosti, uključujući i aktivnosti suradnje u razvoju istih, agencije i programi u sustavu Ujedinjenih naroda traže alate i metode nadzora koji bi im mogli pomoći kod ocjene njihove uspješnosti u smislu postizanja spomenutog cilja. Potrebu za takvim alatima i povezanim pokazateljima također su pokazali donatori koji žele koristiti načela ljudskih prava kao misao vodilju za njihove programe pomoći u zemljama primateljima takve pomoći. U takvim slučajevima pristup se dosad temeljio na uvođenju međusektorskih normi u okviru ljudskih prava koje se odnose na nediskriminaciju i jednakost, sudjelovanje i odgovornost u podršci implementacije stalnih aktivnosti. Također je bilo pokušaja izmjene pravila ili navedenih programskih ciljeva pozivanjem na standarde vezane uz ljudska prava.

Kao rezultat navedenoga, identificirani su pokazatelji i razvijeni u setovi alata koji koriste ono što se u osnovi može nazvati *pokazatelji uspješnosti*. Primarni cilj pokazatelja uspješnosti je omogućiti potvrdu promjena koje su rezultat aktivnosti razvoja u odnosu na ono što je bilo planirano. Oni se temelje na načelima i terminologijama izrade programa (kao što je kategorizacija pokazatelja *ulazni podatak-izlazni podatak-ishod-utjecaj*, vidi također poglavlje V, odlomak A 2) i uključeni su uglavnom u povezane programske aktivnosti. Takve pokazatelje moguće je koristiti za praćenje uspješnosti programskih aktivnosti i za ocjenu njihove sukladnosti s nekom od međusektorskih normi u okviru ljudskih prava. Međutim, pokazatelji uspješnosti, iako su korisni kod poboljšanja pristupa koji se temelji na ljudskim pravima u razvojnom programiranju, uključuju samo neke od aspekata međusektorskih normi u okviru ljudskih prava. Njihovo pokrivanje standarda vezanih uz ljudska prava kako su definirani u raznim instrumentima ostaje ograničeno i često samo slučajno. Prema tome, korištenje pokazatelja uspješnosti, kako su definirani u literaturi i primijenjeni u trenutnoj praksi, ne pruža samo po sebi prikladan korak naprijed u razvoju i poticanju uporabe pokazatelja u postupku implementacije ljudskih prava.

Za razliku od pokazatelja uspješnosti, pokazatelji sukladnosti u kontekstu ljudskih prava eksplicitno su utemeljeni u standardima vezanim uz ljudska prava. Takvi pokazatelji trebali bi identificirati razmjer u kojem su ispunjene obveze koje proizlaze iz tih standarda te razmjer njihovih rezultata koji se mogu povezati s poboljšanim stanjem u smislu uživanja ljudskih prava. Rad koji je učinjen u sklopu ovog *Vodiča* vezan je s identificiranjem pokazatelja koji se mogu koristiti za promoviranje i nadzor sukladnosti s obvezama vezanim uz ljudska prava od strane nositelja tih obveza (za više detalja, vidi poglavlje II). Međutim, u određenim kontekstima gdje su programi „skrojeni“ kako bi poboljšali ostvarivanje ljudskih prava ili gdje oni doprinose provedbi određenih obveza vezanih uz ljudska prava, kao što je omogućavanje besplatnog osnovnog školovanja, pokazatelji uspješnosti specifični za pojedini program također će pomoći kod ocjenjivanja sukladnosti toga programa sa standardima vezanim uz ljudska prava.



#### **4. Pokazatelji i referentne vrijednosti**

Referentne vrijednosti su unaprijed definirane vrijednosti za pokazatelje koje se mogu temeljiti na normativnim ili empirijskim razmatranjima. Na primjer, pokazatelj za mjerenje prikladnosti prehrane može se normativno temeljiti na sociokulturnim čimbenicima poput okusa ili vjerskih ograničenja, ili može biti empirijski procijenjen uzimajući u obzir radni profil ljudi te potrebe tijela za energijom i hranjivim tvarima. Često se normativna razmatranja temelje na međunarodnim ili nacionalnim standardima (npr., postupanje s ratnim zarobljenicima) ili na političkim ili socijalnim aspiracijama ljudi. Empirijska razmatranja primarno se temelje na pitanjima izvodljivosti i resursa. Uzmimo na primjer pokazatelj „broj jednogodišnjaka cijepljenih protiv bolesti koje je moguće spriječiti cjevom“. Korištenje referentne vrijednosti moglo bi zahtijevati definiranje konkretne vrijednosti za taj pokazatelj, recimo podizanje istog na 90 posto, ili poboljšanje postojeće pokrivenosti za 10 postotnih bodova, tako da se aktivnosti agencije koja provodi te mjere mogu usredotočiti na postizanje te vrijednosti u promatranom razdoblju. U prvom slučaju, referentna vrijednost od 90 posto za procijepljenost protiv ospica mogla bi se temeljiti na normativnom razmatranju ili na empirijskom zaključku da pri stopi procijepljenosti od 90 posto vjerojatnost epidemije značajno opada. Na sličan način, povećanje pokrivenosti za 10 postotnih bodova moglo bi biti utemeljeno na razmatranjima o dostupnosti resursa i lokalnom kapacitetu.

U kontekstu ocjenjivanja sukladnosti država potpisnica sporazuma, korištenje referentne vrijednosti za pojedini pokazatelj povećava njihovu odgovornost na način da ih tjera da se obvežu na određeni standard uspješnosti vezano uz predmet koji se ocjenjuje. Odbor za gospodarska, socijalna i kulturna prava posebice je pozivao na definiranje referentnih vrijednosti kojima bi se ubrzala implementacija ljudskih prava. Međutim, prvi korak u postizanju razumne referentne vrijednosti je ostvarivanje općeg konsenzusa oko izbora pokazatelja koji će se koristiti za ocjenu stanja ljudskih prava. Tek tada zadatak definiranja referentnih vrijednosti uspješnosti za odabrane pokazatelje može uroditi plodom (vidi također poglavlje V, odlomak A).

### **D. Određena pitanja i zablude**

#### **1. Kvantifikacija kvalitativnih informacija**

Pitanje koje se često javlja je činjenica da nije izvodljivo kvantificirati i mjeriti sukladnost s ljudskim pravima. Nadalje, ljudska prava odnose se na kvalitativne aspekte života, koji možda nisu pogodni za definiranje pomoću statističkih podataka. Na primjer, kod provođenja pravde, nadležnost sudaca može biti važnije od broja istih. Osim toga, često se kaže da kvantitativni podaci o ljudskim pravima možda ne postoje ili da su možda nepouzdana.

To pitanje može biti posljedica krivog razumijevanja onoga što se pokušava mjeriti. Kada se koriste pokazatelji za ljudska prava, primarni interes leži u mjerenju nekoliko relevantnih karakteristika koje bi mogle biti povezane s poboljšanjem u ostvarivanju i uživanju ljudskih prava, ili u ocjenjivanju aktivnosti koje obavlja nositelj obveze prilikom ispunjavanja svojih obveza vezanih uz ljudska prava. Fokus nije na identificiranju iscrpne liste pokazatelja na

temelju statističkih analiza, vezano uz sve pokazatelje stanja ljudskih prava ili odredbe sporazuma. To bi zaista bilo nepotrebno. Pokazatelji su alat koji daje dodanu vrijednost ocjenama sa izraženom kvalitativnom dimenzijom; oni ih ne zamjenjuju. Istovremeno, prikladnim korištenjem inače dostupnih statističkih podataka, na primjer o pristupu pravnoj pomoći za različite populacijske skupine ili o upisu u školu za djecu iz određenih socijalnih skupina, pokazatelji bi mogli pomoći objektivnije i cjelovitije procijeniti neke kvalitativne aspekte uživanja ljudskih prava. Kada je ta razlika u korištenju pokazatelja jasna, puno je lakše identificirati pokazatelje za ocjene stanja ljudskih prava.

## **2. Dostupnost i dezagregacija (razvrstavanje) podataka**

Korištenje pokazatelja kao alata za ocjenu stanja ljudskih prava ovisi ponajviše o dostupnosti primjenjivih i pouzdanih podataka. Iako će uvijek postajati ograničenja u pronalaženju takvih podataka, cilj je ove publikacije pokazati kako se različite informacije, iz različitih vrsta izvora, mogu uspješno kombinirati kako bi se razvili pokazatelji za ocjene stanja ljudskih prava (za više detalja vidi poglavlje III). Još važnije od toga, u mnogim slučajevima inače dostupni statistički podaci i administrativni arhivski podaci mogu se preoblikovati u prikladne pokazatelje koji mogu pokazati određene aspekte neke situacije koji se odnose na ljudska prava.

Povezano pitanje je nedostatak prikladne statistike na potrebnoj razini dezagregacije koja bi omogućila analizu nediskriminacije i jednakosti – što je osnovno pitanje u svakoj ocjeni stanja ljudskih prava. Prema tome, često se tvrdi da ako ne postoje prikladni podaci koji će reflektirati uživanje ili kršenje ljudskih prava u populacijskim skupinama koje su relevantne za određeni kontekst, sasvim je beznačajno pouzdati se u pokazatelje u takvim postupcima ocjenjivanja.

Iako je nedostatak dezagregirane statistike zaista ograničavajući čimbenik, to ne umanjuje potencijalnu korisnost prikladnih pokazatelja u smislu njihovog olakšavanja objektivne ocjene. U najboljem slučaju, to će samo odgoditi njihovu uporabu dok relevantni podaci ne postanu dostupni. Nadalje, osim korištenja inače dostupne socioekonomske statistike na dezagregiranoj razini, poput one koja se koristi u praćenju ljudskog razvoja, jednako je važno identificirati i razviti specifične pokazatelje stanja ljudskih prava, kako kvalitativne tako i kvantitativne, koji će prikazati jedinstvene aspekte standarda vezanih uz ljudska prava i međusektorske norme u okviru ljudskih prava. Taj postupak također doprinosi pojašnjenju sadržaja samog prava i konkretiziranju istog.

Dok su dezagregirani podaci ključni za rješavanje pitanja vezanih uz ljudska prava, možda neće biti praktično i izvodivo uvijek dezagregirati podatke na željenu razinu. Primjerice, dezagregacija prema spolu, starosti, regiji ili administrativnoj jedinici može biti jednostavnija od dezagregacije prema etnicitetu, budući da identificiranje etničkih skupina često uključuje objektivne kriterije (npr. jezik) i subjektivne kriterije (npr. samo-identificiranje) koji se s vremenom mogu mijenjati. Iako mnoge populacijske skupine zahtijevaju veću vidljivost (za sebe) u statistici s ciljem informiranja o rasprostranjenosti diskriminacije ili nejednakosti, te s ciljem davanja potpore ciljanim mjerama politike, samo identificiranje neke skupine kao takve može biti politički osjetljivo pitanje, što može rezultirati odustajanjem od dezagregacije podataka (poglavlje III, okvir 9). Generiranje bilo kakvih statističkih podataka također ima

implikacije vezane uz prava privatnosti, zaštitu podataka i povjerljivost, te prema tome može zahtijevati razmatranje prikladnih zakonskih i institucionalnih normi (za više podataka vidi poglavlje III).

### **3. Prosječne vrijednosti u statistici vezano uz informacije o pojedinim slučajevima**

Korištenje prosječnih vrijednosti u procjeni stanja ljudskih prava ili podataka o uživanju ljudskih prava od strane pojedinih populacijskih skupina, kao što su najranjivije ili marginalizirane skupine u društvu, može se činiti paradoksalnim. Prelazak s nacionalnih prosjeka prema podacima koji reflektiraju uživanje ljudskih prava od strane svakog pojedinca činio bi se više prikladnim pristupu koji se temelji na ljudskim pravima. To bi omogućilo ocjenu razmjera diskriminacije i nejednakosti u uživanju ljudskih prava za svakog pojedinca u društvu. Osim činjenice da to općenito nije izvodivo, usredotočenost na podskupinu unutar populacije korištenjem prosječnih vrijednosti nije u sukobu s idejom univerzalnosti i neotuđivosti ljudskih prava. Uistinu, obje vrste podataka mogu biti korisne kod izvođenja ocjenjivanja stanja ljudskih prava. Na primjer, podaci koji prikazuju postupke koje je država poduzela s ciljem pružanja besplatne pravne pomoći ili besplatnih usluga javnog zdravstva i sanitarnih usluga mogli bi se jednostavno i razumno prikupiti na agregiranoj razini pojedine zajednice ili administrativne jedinice određene provincije. Dok se s jedne strane podaci o mučenju moraju primarno prikupljati kroz informacije o pojedinačnim slučajevima, statistička istraživanja koja se odnose na pogođene populacije (npr. zatvorsku populaciju) mogu biti dodatan izvor informacija kojima se može mjeriti pojavnost mučenja i drugih oblika zlostavljanja u državi.

### **4. Opći podaci vezani uz pokazatelje relevantne za određeni kontekst**

Pokazatelji mogu biti značajniji i postoje veće šanse da će se koristiti kada su relevantni u određenom kontekstu. Možda nije od ključne važnosti prikupljati podatke o stopama smrtnosti od malarije u nekoj skandinavskoj zemlji u kojoj gotovo da i nema malarije. S druge strane, u južnoj Aziji ili nekim dijelovima Afrike pojavnost malarije može biti dobar pokazatelj za ocjenu aktivnosti države u okviru javnog zdravstva vezano uz ključno pitanje prava na zdravlje. Istovremeno, slučaj mučenja ili prisilnog iseljenja iz doma ili podaci o beskućnicima vjerojatno će biti relevantni u većini dijelova svijeta. Iako su ljudska prava univerzalna i svaki pojedinac, bez obzira na to gdje se nalazi ima jednako pravo uživati ih, možda će postojati slučajevi kad će ta ista prava trebati biti prilagođena potrebama određenog konteksta pojedine države. Općenito gledano, pokazatelji koji su primjenjivi na globalnoj razini i oni koji su specifični za određeni kontekst bit će korisni u ocjenama stanja ljudskih prava ukoliko su utemeljeni na univerzalno primjenjivim standardima ljudskih prava. Kako je naglašeno u poglavlju V, razvoj relevantnih pokazatelja također će ovisiti o vrsti procesa, posebice participativnih procesa koji uključuju aktere na području ljudskih prava, koje država usvoji kako bi te pokazatelje definirala, prikupila i širila.

### **5. Relevantnost pokazatelja za građanska i politička prava te ekonomska, socijalna i kulturna prava**

Veliki problem kod korištenja pokazatelja za ocjenjivanje stanja ljudskih prava proizlazi iz činjenice da ne postoje značajna djela u literaturi, kao niti praktični primjeri koji koriste

konzistentan i koherentan okvir za identificiranje i razvijanje tih pokazatelja. Iz povijesnih razloga i možda zbog analitičke prikladnosti, korištena su dva različita pristupa za praćenje ostvarivanja građanskih i političkih prava s jedne strane, te ekonomska, socijalna i kulturna prava s druge strane. To je doprinijelo jednoj umjetnoj dihotomiji koja nije niti poželjna niti održiva u kontekstu nedjeljivosti i međusobnoj ovisnosti svih ljudskih prava. Tako nastala dvosmislenost i složenost pristupa možda je doprinijela određenom skepticizmu oko uporabe kvantitativnih pokazatelja za ocjene stanja ljudskih prava, a možda je i usporila napredovanje u tom području posla.

Tradicionalno se koristio *pristup temeljen na kršenju* kada se radi o građanskim i političkim pravima. On se temelji na činjenici da je normativni sadržaj tih prava eksplicitan, zahtjevi i dužnosti su dobro poznate, a prava je moguće uživati čim postanu zajamčena od strane države (vidi odlomak A 2). Prema tome, svaki ishod koji krši odredbe sporazuma vezane uz određeno ljudsko pravo može se koristiti kao pokazatelj u praćenju implementacije tog prava. Na primjer, učestalost nestanaka ili proizvoljnog zadržavanja u pritvoru može se smatrati nedostatkom, ili preciznije rečeno kršenjem, određenog aspekta prava na slobodu i sigurnost osoba i sukladno tome, može se koristiti za praćenje implementacije tog prava. Fokus je u osnovi stavljen na praćenje nedostatka negativnih ishoda. Kao posljedica toga, ta prava često se kategoriziraju kao „negativna“ ljudska prava.

Kada govorimo o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, opća praksa bila je pratiti ishode vezane uz postupno ostvarenje tih prava sukladno članku 2 (1) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Za ta prava smatra se da zahtijevaju velike resurse i stoga ih je teško zajamčiti, posebice u zemljama u razvoju. Stoga je logično pratiti one ishode koje je moguće povezati s postupnim ostvarenjem tih prava kroz vrijeme. Budući da su relevantni ishodi u ovom slučaju poželjni, pozitivni i zahtijevaju proaktivne mjere od strane država potpisnica sporazuma, ta prava često su povezana s obvezama „pozitivnih“ ljudskih prava.

Korištenje različitih pristupa i odgovarajućih metoda za praćenje dvije skupine prava dovelo je do prikazivanja ljudskih prava kao pozitivnih ili negativnih prava. Međutim, u praksi sva ljudska prava imaju pozitivne i negativne obveze te se njihova implementacija može povezati kako s pozitivnim, tako i s negativnim ishodima. Na primjer, broj određenih položaja (npr. mjesta u parlamentu ili viših službenih položaja) koje drže žene može pomoći pri ocjenjivanju ostvarenja prava na sudjelovanje u javnim poslovima (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, čl. 25). Na sličan način, opadanje pojavnosti prisilnog iseljenja iz doma može doprinijeti do ostvarenja prava na prikladno stambeno rješenje. Nadalje, kada je fokus stavljen samo na ishode, bilo pozitivne ili negativne, to može narušiti važnost praćenja *obveze provođenja*, koju su države prihvatile ratificiranjem predmetnih sporazuma o ljudskim pravima. Stoga je nužno usredotočiti se ne samo na realizaciju ishoda koji su sukladni implementaciji standarda ljudskih prava, nego također i na sam proces ostvarivanja tih ishoda.

Ta pitanja nisu prikladno riješena te je stoga napredak u prihvaćanju i korištenju pokazatelja kod ocjenjivanja stanja ljudskih prava bio spor. Ako se prepozna da je važno pozabaviti se njima, postaje jasno da je potrebno usvojiti zajednički, praktičan pristup identificiranju i

razvijanju alata koji se mogu koristiti za ocjenjivanje kako građanskih i političkih, tako i ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

## B. Konceptualni okvir

Budući da se bavi čestim zabudama i problemima oko uporabe pokazatelja u ocjenjivanju stanja ljudskih prava (kako je navedeno u poglavlju I), usvojeni okvir kreira zajednički pristup identificiranju i razvoju pokazatelja za promoviranje i praćenje građanskih, kulturnih, ekonomskih, političkih i socijalnih prava. Kako bi se osiguralo da je funkcionalan, okvir je usmjeren na korištenje informacija i skupova podataka, kako kvalitativnih tako i kvantitativnih, koji su inače dostupni i temeljeni na standardiziranim mehanizmima prikupljanja podataka, koje bi većina država smatrala prihvatljivim i izvodivim (u administrativnom smislu) za sastavljanje i praćenje (za više detalja vidi poglavlje III). Okvir se sastoji od pristupa podijeljenog u dva dijela, koji uključuje identificiranje obilježja određenog ljudskog prava, nakon čega slijedi skupina pokazatelja koji definiraju specifične aspekte implementacije standarda povezanih uz to pravo.

### 1. Utemeljenje pokazatelja u standarde ljudskih prava – značaj obilježja

Nabrajanje standarda ljudskih prava u sporazumima i njihovo dodatno pojašnjenje od strane tijela koja prate provedbu sporazuma te drugih mehanizama i instrumenata za ljudska prava može ostati relativno općenito, pa bi se moglo činiti da se mnoga ljudska prava međusobno preklapaju. Iz tog razloga, odredbe sporazuma o ljudskim pravima nisu od jako velike pomoći u identificiranju primjenjivog(ih) pokazatelja. Prije svega važno je naglasiti da tekst o pravnom standardu vezan uz određeno ljudsko pravo bude transkribiran u ograničeni broj karakteristika ili obilježja tog prava. Identificiranjem obilježja nekoga prava, postupak odabira i razvoja prikladnih pokazatelja ili skupina pokazatelja postaje olakšan, budući da dobivamo kategorizaciju koja je jasna, konkretna i potencijalno „opipljivija“. Zaista se može reći da ideja obilježja nekog prava pomaže da se njegov sadržaj učini konkretnijim, te čini eksplicitnom vezu između identificiranih pokazatelja određenog prava s jedne strane i normativnih standarda toga prava s druge strane.

Postoje tri načela koja služe kao smjernice prilikom identificiranja obilježja nekog ljudskog prava. To su:

- ⇒ Ukoliko je izvodivo, obilježja se trebaju temeljiti na iscrpnom proučavanju standarda, počevši s odredbama ključnih međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima, kako niti jedan dio standarda ne bi bio preskočen bilo kod odabira obilježja određenog ljudskog prava, ili kod identificiranja pokazatelja za to pravo;
- ⇒ Ukoliko je izvodivo, obilježja ljudskog prava trebaju kolektivno odražavati samu bit njegovog normativnog sadržaja, brojčano ih treba biti malo, a način na koji su sročena treba pomoći kod kasnije identifikacije relevantnih pokazatelja; te
- ⇒ Ukoliko je izvodivo, opseg obilježja ne bi se trebao preklapati. Drugim riječima, odabrana obilježja bi trebala biti međusobno isključiva.

Za ona ljudska prava za koja su identificirani ilustrativni pokazatelji (vidi poglavlje IV), prosječno četiri obilježja dovoljna su da se razumno izrazi bit njihovih normativnih sadržaja. Sukladno tome, za pravo na život, uzimajući u obzir prije svega članak 3 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, članak 6 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i opći komentar br. 6 (1982.) o pravu na život Odbora za ljudska prava, identificirana su četiri obilježja, konkretno „proizvoljno lišavanje života“, „nestanak osoba“, „zdravlje i

prehrana“ i „smrtna kazna“. Osim toga, članci 10 – 12 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, članci 5 (b) i 5 (e) (iv) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, članak 12 Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, članci 1 – 16 Konvencije protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja, članak 6 Konvencije o pravima djeteta, članak 9 Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji, te članak 10 Konvencije o pravima osoba s invaliditetom također uključuju navedena odabrana obilježja. Na sličan način, za pravo na zdravlje odabrano je pet obilježja, konkretno „seksualno i reproduktivno zdravlje“, „smrtnost i zdravstvena skrb djece“, „prirodni i radni okoliš“, „prevencija, liječenje i kontrola bolesti“, te „dostupnost zdravstvenih objekata i osnovnih lijekova“. Ta obilježja temeljila su se prije svega na proučavanju članka 12 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i općeg komentara br. 14 (2000.) Odbora za ekonomska, socijalna i kulturna prava, općoj preporuci br. 24 (1999.) Odbora za ukidanje diskriminacije žena, te općim komentarima br. 3 (2000.) i 4 (2003.) Odbora za prava djeteta. Članak 6 (1) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, članak 5 (e) (iv) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, članci 12 i 14 (2) (b) Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, članak 24 Konvencije o pravima djeteta, članci 28 i 43 (1) (e) Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji, te članak 25 Konvencije o pravima osoba s invaliditetom također su bili korisni prilikom identificiranja tih obilježja.

Korištenje takvih obilježja u identifikaciji pokazatelja pokazuje ulogu tumačenja i primjene pokazatelja koja podrazumijeva međusobnu podršku jednog i drugog.

Praksa tijela koja nadziru implementaciju sporazuma o ljudskim pravima, a posebice njihovi opći komentari/preporuke, bili su ključni prilikom odabira obilježja. Identifikacija pokazatelja za svako obilježje će, zatim, pomoći nadzornom tijelu prilikom ocjenjivanja sukladnosti s odredbama sporazuma te daljnjem razvoju tumačenja istih.

Ponekad postoje sugestije, na primjer u slučaju većine ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, da bi trebalo usvojiti generički pristup u identifikaciji obilježja ili pokazatelja na temelju ideja *prikladnosti*, *dostupnosti*, *raspoloživosti*, *prilagodljivosti*, *prihvatljivosti* i *kvalitete* koje su definirane u općim komentarima izdanim od strane Odbora za ekonomska, socijalna i kulturna prava. To su načela za koje se očekuje da će služiti kao smjernice za nositelja obveze prilikom omogućavanja i pružanja određenih „roba i usluga“ nositeljima prava u sklopu postupka ispunjavanja njegovih obveza koje se odnose na ljudska prava. Ona ne zamjenjuju sama po sebi predmetne odredbe sporazuma. Također je potrebno tumačiti ih posebno za svako ljudsko pravo. Na primjer, „dostupnost“ (tj. fizička dostupnost, isplativost i nediskriminacija) uglavnom će biti relevantnija nego što je to „raspoloživost“ robe i usluga u mjerenju ostvarenja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Na sličan način, definicija „prikladnosti“ za pravo na prikladnu prehranu ili pravo na prikladno stambeno rješenje mora se temeljiti na primjenjivim standardima. Jednako kao što nije jednostavno niti prikladno dosljedno slijediti takav generički pristup u svim ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, to nije niti izvodivo za potrebe identificiranja obilježja većine građanskih i političkih prava. Međutim, ta načela igraju ulogu u izboru pokazatelja za različita obilježja pojedinog prava (vidi poglavlje IV, odlomak C).

Nakon što se identificiraju obilježja, sljedeći korak je imati dosljedan pristup prilikom odabira i razvoja pokazatelja za normativne standarde te obveza vezanih uz ta obilježja. Taj korak zahtijeva razmatranje različitih vrsta pokazatelja kako bi se prepoznali različiti aspekti implementacije ljudskih prava.

## **2. Mjerenje obveza, aktivnosti i rezultata u kontekstu ljudskih prava**

Ostvarivanje ljudskih prava zahtijeva stalni trud od strane nositelja obveze, primarno države, u smislu poštivanja, zaštite i ispunjavanja odredbi vezanih uz ista, a od nositelja prava zahtijeva da zatraže svoja prava. Kod praćenja implementacije ljudskih prava važno je stoga u određenom trenutku procijeniti identificirane ishode koji odgovaraju ostvarivanju istih. Jednako je važno procijeniti jesu li procesi koji podržavaju te ishode sukladni primjenjivim standardima ljudskih prava nakon određenog vremena. Ta nužnost praćenja ishoda kao i pozadinskih procesa možda nije uvijek prepoznata kada se radi o građanskim i političkim pravima te ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Za ekonomska, socijalna i kulturna prava nužnost praćenja ishoda jednostavnije je prihvatiti. U mnogim slučajevima, posebice u zemljama u razvoju, ta prava mogu se ostvariti samo postupno, zbog ograničenih resursa. U takvim slučajevima, logično je pratiti taj proces. Međutim, čak i građanska i politička prava, jednom kad ih ratificira država, mogu se u načelu odmah uživati i moraju se štiti. Prihvaćeno je da ostvarivanje građanskih i političkih prava zahtijeva kako resurse tako i vrijeme, na primjer za uspostavljanje potrebnih sudskih i izvršnih institucija te za razvoj politike, regulatornih i provedbenih okvira koji će štiti ta prava. Drugim riječima, kod praćenja ostvarivanja građanskih i političkih prava jednako je važno procijeniti provođenje procesa koji podržavaju zaštitu istih. Prema tome, svaki pristup razvoju pokazatelja kao korisnih alata za poboljšavanje implementacije ljudskih prava morat će se pozabaviti važnošću kvantificiranja ishoda vezanih uz ljudska prava, kao i pozadinskih procesa iza tih ishoda.

Nadalje, često se naglašava važnost mjerenja prihvaćanja i posvećenosti država potpisnica sporazuma o ljudskim pravima ispunjavanju njihovih obveza vezanih uz ljudska prava. Stoga, s ciljem mjerenja takvog prihvaćanja, namjere ili posvećenosti, aktivnosti koje su potrebne kako bi se te obveze ostvarile, te rezultata tih aktivnosti u smislu poboljšanog uživanja ljudskih prava kroz određeno vrijeme, okvir koristi konfiguraciju pokazatelja koji su kategorizirani kao *strukturni*, *procesni* i *pokazatelji ishoda*. Svaka kategorija, preko njenih skupina podataka, dovodi u prvi plan ocjenu koraka koje su poduzele države potpisnice sporazuma u smislu ispunjavanja svojih obveza, bilo da se radi o poštivanju, zaštiti ili zadovoljavanju određenog ljudskog prava. Spomenuta konfiguracija pokazatelja ne samo da pojednostavljuje postupak odabira i razvoja pokazatelja za ljudska prava, ali također i potiče korištenje informacija koje su relevantne u određenom kontekstu, dostupne i potencijalno mjerljive za definiranje sadržaja odabranih pokazatelja.

### ***Strukturni pokazatelji***

Jednom kada jedna država ratificira sporazum o ljudskim pravima, nastaje potreba za ocjenom njene posvećenosti implementaciji standarda koje je prihvatila. Strukturni pokazatelji pomažu kod takve ocjene. Oni odražavaju ratifikaciju i usvajanje pravnih



instrumenata te postojanje i kreiranje osnovnih institucionalnih mehanizama koje se smatra nužnim za promoviranje i zaštitu ljudskih prava.

Strukturni pokazatelji moraju se prije svega usredotočiti na prirodu domaćeg prava u odnosu na specifično pravo – tj. uključuje li ono potrebne međunarodne standarde – te na institucionalne mehanizme koji promoviraju i štite te standarde. Strukturni pokazatelji također trebaju promatrati okvir politika te države kao i njene strategije koje su primjenjive na to pravo. One su od posebne važnosti za poboljšanje implementacije ljudskih prava. Nacionalna proklamirana politika o određenom predmetu treba definirati ciljeve vlade, okvir politika, strategiju i/ili konkretan akcijski plan koji će se pozabaviti pitanjima u okviru toga predmeta. Osim što se time pokazuje posvećenost vlade da se pozabavi tim predmetom, također bi moglo omogućiti relevantne referentne vrijednosti na temelju kojih vlada može odgovarati za svoje postupke ili propuste vezano uz taj predmet. Nadalje, proklamirana politika je sredstvo kojim se obveze države potpisnice, koje se odnose na ljudska prava, preoblikuju u provediv akcijski program koji će pomoći kod ostvarivanja tih ljudskih prava. Stoga je važno da se prilikom identificiranja strukturnih pokazatelja za različita prava pokuša naglasiti potreba za specifičnim politikama o pitanjima koja se izravno odnose na implementaciju tih ljudskih prava.

Neki strukturni pokazatelji mogu biti zajednički za većinu ljudskih prava, dok se drugi odnose na specifična ljudska prava ili samo na određeno obilježje nekog ljudskog prava. Stoga, strukturni pokazatelji poput „razmjera međunarodnih instrumenata vezanih uz ljudska prava koje je ratificirala država (iz popisa odabranih sporazuma o ljudskim pravima, protokola, konvencija Međunarodne organizacije rada (ILO), itd.)“, „postojanja domaće povelje o pravima u ustavu ili drugim oblicima vrhovnog zakona“, „vrste akreditacije nacionalne institucije za ljudska prava sukladno poslovniku Međunarodnog koordinacijskog odbora za nacionalne institucije“, te „broja nevladinih organizacija i osoblja (zaposlenika i volontera) koji su formalno uključeni u zaštitu ljudskih prava na domaćoj razini“, važni su za nadzor implementacije svih ljudskih prava te bi stoga mogli biti prikazani u tablicama ilustrativnih pokazatelja za ta prava ili u preambuli tih tablica. S druge strane, pokazatelji poput „vremenskog okvira i opsega primjene nacionalne politike za osobe s invaliditetom“ ili „datum stupanja na snagu pravila ponašanja za policijske službenike, uključujući pravila ponašanja za ispitivanje uhićenih osoba, osoba zadržanih u pritvoru ili zatvorenika“ specifični su za pojedina ljudska prava ili neka obilježja pojedinog prava (vidi poglavlje IV, tablice 1 do 14).

Određeni strukturni pokazatelji izričito su izraženi u odredbama sporazuma budući da jasno navode normativnu obvezu. To je, na primjer, slučaj kod pokazatelja „vremenski okvir i opseg primjene akcijskog plana usvojenog od strane države potpisnice s ciljem implementacije načela obveznog besplatnog osnovnog školovanja za sve“ (Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, članak 14) ili različitih strukturnih pokazatelja koji se odnose na norme o pristupu valjanom pravnom postupku. Preporuke koje su usvojene temeljem mehanizama ljudskih prava, uključujući tijela koja nadziru provođenje sporazuma o ljudskim pravima i nositelje prava na posebne postupke u kontekstu univerzalne periodične revizije, također sadrže izričite navode o strukturnim pokazateljima (npr. usvajanje specifičnih zakona, odredbi ili programa i uspostavljanje nacionalnih institucija i mehanizama), kao i o ishodima i procesnim pokazateljima.

## **Procesni pokazatelji**

Procesni pokazatelji mjere trajne postupke nositelja obveze u nastojanju pretvaranja njihovih obveza vezanih uz ljudska prava u željene rezultate. Za razliku od strukturnih pokazatelja, to uključuje pokazatelje koji kontinuirano ocjenjuju politike i specifične mjere koje poduzima nositelj obveze s ciljem implementacije svojih obveza na terenu.

Mjere u sklopu politike države potpisnice odnose se na sve takve postupke, uključujući i javne programe za razvoj i upravljanje, proračunske doznake i konkretne regulatorne intervencije ili intervencije ispravka koje je država potpisnica spremna poduzeti kako bi se ostvarila njena namjera ili obveze postizanja ishoda povezanih s ostvarenjem određenog ljudskog prava. Stoga, procesni pokazatelj povezuje mjere politike države potpisnice s ključnim točkama koje se s vremenom mogu konsolidirati i rezultirati željenim ishodima vezanim uz ljudska prava. Definiranjem procesnih pokazatelja u smislu implicitnog „uzročno-posljedičnog odnosa“ te kao „posrednim korakom koji se može pratiti“ između obveze i rezultata, odgovornost države potpisnice za njene obveze vezane uz ljudska prava može se bolje ocijeniti. Istovremeno ti pokazatelji pomažu izravno nadzirati postupno ispunjenje prava ili postupak zaštite prava, što god da je slučaj. Procesni pokazatelji osjetljiviji su na promjene nego što je to slučaj kod pokazatelja ishoda; stoga su bolji kada se radi o ocjenjivanju postupnog ostvarenja prava ili prikazivanju trajnih nastojanja države potpisnice u smislu zaštite toga prava.

Dvije stvari su važne kod odabira i formuliranja procesnih pokazatelja. Prva stvar je osigurati da procesni pokazatelj povezuje, po mogućnosti preko konceptualnog ili empirijskog odnosa, strukturni pokazatelj s njegovim odgovarajućim pokazateljem ishoda. Stoga, na primjer, procesni pokazatelj za pravo na zdravlje – „broj školske djece obrazovane o pitanjima zdravlja i prehrane“ – odabran je kako bi se mogao povezati s odgovarajućim strukturnim pokazateljem, konkretno „vremenskim okvirom i opsegom primjene nacionalne politike o zdravlju i prehrani djece“, kao i s pokazateljem ishoda – „broj djece s premalom tjelesnom težinom mlađe od pet godina“. Na sličan način, za pravo na zaštitu od mučenja, pokazatelj „broj čuvara koji su bili podvrgnuti formalnoj istrazi zbog fizičkog i ne-fizičkog zlostavljanja ili zločina prema osobama zadržanima u pritvoru ili zatvorenicima“ povezuje strukturni pokazatelj „datum stupanja na snagu pravila ponašanja za policijske službenike, uključujući pravila ponašanja za ispitivanje uhićenih osoba, osoba zadržanih u pritvoru ili zatvorenika“ s pokazateljem ishoda „prijavljeni slučajevi mučenja ili drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka“.

Druga stvar koju treba uzeti u obzir u oblikovanju procesnog pokazatelja je donijeti izričit način mjerenja nastojanja nositelja obveze u smislu ispunjavanja njegovih obveza. Tako su pokazatelji poput „broja policijskih službenika i čuvara koji su bili podvrgnuti formalnoj istrazi zbog fizičkog i ne-fizičkog zlostavljanja ili zločina“ ili „broj i učestalost trgovačkih društava koja su bila podvrgnuta inspekciji sukladnosti s pravilima o radu“, u kombinaciji s „brojem istraga koje su rezultirale administrativnim postupkom ili tužbom“, ili „brojem žrtava seksualnog ili drugog nasilja koje imaju pristup prikladnim zdravstvenim, psihosocijalnim i pravnim uslugama“, „brojem ciljane populacije koja je pokrivena javnim programima dodatka prehrani“, ili „brojem populacije koja je dobila pristup poboljšanim sanitarnim uvjetima u razdoblju izvještavanja“ uključeni su u kategoriju procesnih pokazatelja. S

vremena na vrijeme to podrazumijeva ponovnu formulaciju već dostupnog pokazatelja (u posljednjem primjeru to je MDG pokazatelj – pokazatelj milenijskih razvojnih ciljeva), ili može zahtijevati dodatnu procjenu o osnovnim informacijama pokazatelja.

### ***Pokazatelji ishoda***

Pokazatelji ishoda odražavaju pojedinačna i kolektivna postignuća koja prikazuju stanje uživanja ljudskih prava u određenom kontekstu. Pokazatelj ishoda s vremenom konsolidira učinak raznih pozadinskih procesa (koje može reflektirati jedan ili više procesnih pokazatelja); to je često spor pokazatelj koji je slabije osjetljiv na trenutke promjene nego što je to slučaj kod procesnog pokazatelja. Na primjer, pokazatelji o očekivanom trajanju života ili smrtnosti mogli bi biti funkcija imunizacije populacije, svijesti o javnom zdravlju u populaciji, pristupa prikladnoj prehrani ili smanjenju fizičkog nasilja i zločina. Na sličan način, ishodi povezani s prijavljenim slučajevima mučenja i okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja obično se mogu povezati s postupcima koji imaju za cilj obrazovanje policijskih službenika prilikom provođenja istraga, mjerama za povećanu odgovornost za njihovo ponašanje i uvjetima zadržavanja u pritvoru.

Ponekad je od pomoći ako se procesni pokazatelji i pokazatelji ishoda promatraju kao varijable toka i varijable zaliha. Pokazatelj „toka“ omogućava praćenje promjena kroz određeno vremensko razdoblje, na primjer, proizvodnje, uvoza ili izvoza žitarica za primjenu u prehrani, ili broj prijavljenih slučajeva kada je netko podvrgnut ili oslobođen od proizvoljnog lišavanja slobode za vrijeme referentnog razdoblja. Pokazatelj „zaliha“ mjeri konsolidirani rezultat tih promjena u jednom trenutku, na primjer, dostupnost žitarica za primjenu u prehrani po glavi stanovnika, antropometričke mjere za školsku djecu ili broj osoba koje su prijavile da su bile proizvoljno lišene slobode na kraju referentnog razdoblja.

Važno je napomenuti da procesni pokazatelji i pokazatelji ishoda nisu uvijek međusobno isključivi. Procesni pokazatelj za određeno ljudsko pravo može biti pokazatelj ishoda u kontekstu nekog drugog prava. Vodeća ideja je osigurati da za svako obilježje prava bude identificiran barem jedan pokazatelj ishoda koji se može pobliže povezati s uživanjem toga prava ili obilježja. Procesni pokazatelji identificirani su na način da odražavaju nastojanje nositelja obveza u smislu njihovog ostvarivanja ili napredovanja u ostvarivanju identificiranog ishoda. Na kraju, dosljedan pristup pomaže kod razlikovanja procesnih pokazatelja od pokazatelja ishoda, kako bi implementacija ljudskih prava mogla biti prikladno prepoznata u svim svojim različitim aspektima.

### ***3. Pokazatelji za međusektorske norme ili načela ljudskih prava***

Pokazatelji koji prikazuju međusektorske norme ili načela ljudskih prava ne mogu se povezivati isključivo s ostvarenjem određenog ljudskog prava, nego su radije zamišljeni kako bi prikazali u kojoj mjeri proces implementiranja i ostvarivanja ljudskih prava poštuje, štiti i promovira, na primjer, nediskriminaciju i jednakost, sudjelovanje, pristup lijekovima i odgovornost. Ne postoji niti jednostavan niti jedan jedini način kako bi se te transverzne norme i načela izričito reflektirale u odabiru pokazatelja.

Kako bi se uključila norma *nediskriminacije i jednakosti* u odabir strukturnih, procesnih i pokazatelja ishoda, početni korak je potražiti dezagregirane podatke po zabranjenim postupcima diskriminacije, kao što je diskriminacija na temelju spola, invaliditeta, etniciteta, vjere, jezika, socijalne ili regionalne pripadnosti. Na primjer, osnovno obrazovanje trebalo bi biti besplatno dostupno svima. Ako se pokazatelj broja djece upisane u osnovne škole podijeli prema etničkim skupinama ili manjinama u pojedinoj državi, to može otkriti nejednakosti između pojedinih populacijskih skupina a možda i diskriminaciju kojoj su neke skupine ili manjine izložene u okviru pristupa obrazovanju i uživanja prava na obrazovanje u toj državi. Situacija tada može biti podvrgnuta dodatnoj kvalitativnoj analizi kako bi se dobila točnija ocjena diskriminacije. U određenim slučajevima, pokazatelji poput „broja zaposlenika (npr. radnika migranata) koji su prijavili diskriminaciju i zlostavljanje na radnom mjestu“ ili posebice „broj poslodavaca koji su odabrali kandidata iz većinske etničke skupine između dva kandidata s potpuno jednakim profilom i kvalifikacijama osim njihove etničke pripadnosti“, omogućuje izravniju procjenu diskriminacije s kojom su određene populacijske skupine suočene u društvu. Također, kako bi se prikazale međusektorske norme nediskriminacije i jednakosti, naglasak mora biti na pokazateljima koji reflektiraju „pristupačnost“ a ne samo „dostupnost“ one robe i usluga koje omogućavaju pojedincu uživanje njegovih prava.

Međusektorska norma bi se također mogla promatrati kao „procesno pravo“ koje ima utjecaj u ostvarenju određenog „materijalnog prava“; prema tome, ona se definira pozivanjem na to pravo. Stoga, sukladnost normi „pristup lijekovima“ u kontekstu slobode od mučenja i okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupka ili kažnjavanja mogla bi se ocijeniti korištenjem pokazatelja kao što je „broj žrtava seksualnog ili drugog nasilja s pristupom prikladnim zdravstvenim, psihosocijalnim i pravnim uslugama“. Na sličan način, sukladnost s normom nediskriminacije u kontekstu prava na obrazovanje, kao materijalnog prava, trebala bi se ocjenjivati korištenjem pokazatelja poput broja djevojčica školske dobi koje su zaista upisane u školu s brojem dječaka iste dobne skupine koji su upisani u školu. Za načelo ljudskih prava *sudjelovanja*, cilj je prikazati sudjeluju li određeni segmenti populacije u nekoj državi u usvajanju mjera koje nositelj obveze implementira a koje se odnose na njegove obveze (npr. broj ciljanih populacija koje navode da su zadovoljne s osjećajem uključenosti u odlučivanje koje utječe na njihovo uživanje prava na prikladno stambeno rješenje ili pristup ciljanih populacija kanalu/kanalima sudjelovanja u odlučivanju ili implementaciji programa od strane države potpisnice u okviru ispunjavanja njenih obveza vezanih uz ljudska prava), ili mjera u kojoj ih se konzultira prilikom odabira pokazatelja uključenih u postupak izvještavanja te države (vidi poglavlje V). Na više agregiranoj razini, promjene u broju pokazatelja, poput Ginijevog koeficijenta, koji prikazuje raspodjelu troškova potrošnje ili prihoda kućanstava kako bi se ocijenilo potiče li razvojni proces u nekoj državi sudjelovanje, inkluziju i jednakost u raspodjeli dohotka, mogle bi se koristiti kao *indirektni pokazatelji*. Pokazatelji o sudjelovanju u radu i ostvarivanju obrazovanja u populaciji općenito, te u specifičnim skupinama (na primjer, kod žena ili manjina), također bi mogli biti korisni u ovom kontekstu (vidi daljnju raspravu u poglavljima IV i V o specifičnim primjerima pokazateljima kojima se prikazuju međusektorske norme kao i pravo na sudjelovanje u javnim pitanjima).

Konačno, prvi koraci u implementaciji načela *odgovornosti* već se poduzimaju čim se normativni sadržaj određenog prava ugradi u relevantne i pouzdane kvantitativne i

kvalitativne pokazatelje. Zaista, dostupnost informacija koje su osjetljive na ljudska prava i prikupljanje i širenje istih putem neovisnih mehanizama korištenjem transparentnih postupaka, poboljšava odgovornost. Nadalje, predloženi procesni indikatori, po definiciji, nastoje promovirati odgovornost nositelja obveze u ispunjavanju njihovih obveza vezanih uz ljudska prava. Osim toga, specifični pokazatelji o funkcioniranju mehanizama odgovornosti na nacionalnoj razini (nacionalna institucija za ljudska prava) i međunarodnim razinama (npr. posebni postupci Vijeća za ljudska prava) za praćenje implementacije obveza ljudskih prava od strane nositelja obveza također su uključeni u okvir.



# ECAR Monitoring Manual

Monitoring Racism and  
Discrimination at the Local Level

---

Markus Möstl | Alexandra Stocker | Klaus Starl

---

“ECAR – European Cities against Racism” Project

## Kratak sažetak

Ovaj priručnik o monitoringu (mjerama protiv) rasizma i diskriminacije na lokalnoj razini razvijen je u okviru projekta „Europski gradovi protiv rasizma – odgovornosti gradova u održivom suzbijanju rasizma“ (ECAR, od eng. „European Cities against Racism“), koji je financirala Europska komisija. Opći cilj ovoga projekta je poboljšati utjecaj i održivost lokalnih strategija i projekata protiv rasizma i diskriminacije kroz razvoj, razmjenu i prenošenje inovativne dobre prakse u borbi protiv rasne diskriminacije. Monitoring rasizma i diskriminacije za dobrobit lokalnih aktera također je jedan od povezanih ključnih ciljeva projekta. Osnovna pretpostavka je da dostupnost objektivnih podataka o rasizmu i diskriminaciji predstavlja preduvjet za kreiranje politika utemeljenih na dokazima na lokalnoj razini. Pa ipak, praksa je pokazala da europski gradovi gotovo da nisu uopće omogućili pokazatelje koje je moguće objektivno potvrditi u svrhu mjerenja rasizma i diskriminacije, kao i utjecaja njihovih postupaka u borbi protiv tih vrlo raširenih pojava.

Priručnik se bavi tim nedostatkom i predstavlja konkretne korake koje općine i znanstvenici mogu poduzeti u razvoju i primjeni sheme monitoringa rasne diskriminacije na lokalnoj razini koja će biti prilagođena pojedinoj okolini i utemeljena na pokazateljima. Namijenjena je za korištenje od strane akademika i znanstvenika koji su zainteresirani za ocjenjivanje (mjera politike protiv) rasizma i diskriminacije. Cjelokupni cilj publikacije je jednostavnim jezikom objasniti koje korake je potrebno poduzeti kako bi se objektivizirao fenomen koji se često smatra nečime što je povezano s percepcijom, umjesto sa stvarnim činjenicama. Ključna novost u ovoj publikaciji je opis inovativnog, integriranog okvira utemeljenog na ljudskim pravima koji služi za mjerenje rasne diskriminacije. Priručnik daje detaljne informacije o tome kako razviti i primijeniti shemu monitoringa utemeljenu na tom teorijskom okviru te navodi smjernice za definiranje značajnih pokazatelja, korake za operacionalizaciju te izdvaja pitanja koja treba uzeti u obzir kod prikupljanja podataka. Jasna i iskrena objašnjenja dana su za naučene lekcije iz razvoja i primjene pilot sheme monitoringa tijekom ECAR projekta.

Priručnik o monitoringu nije ni u kojem slučaju namijenjen kako bi pružio alat za sustav rangiranja među različitim općinama. Iako je popis pokazatelja razrađen za odabrano područje javnog prostora, priručnik nema za cilj predstaviti popis pokazatelja koji su spremni za primjenu od strane općina, uglavnom zbog toga što takav pristup ne bi mogao uzeti u obzir široki opseg kulturnih, socijalnih i pravnih različitosti među općinama. Umjesto toga, smjernice za monitoring trebaju pomoći općinama razumjeti da monitoring može postati vrijedno sredstvo za poboljšanje situacije ljudi koji su pogođeni rasnom diskriminacijom.

## **2. Zašto provoditi monitoring rasizma i diskriminacije na lokalnoj razini?**

Cjelokupni cilj ovog priručnika o monitoringu je dati zainteresiranim korisnicima podroban alat kojim se može nadzirati rasizam i diskriminacija na lokalnoj razini na teoretski razuman i objektivan način. To nikako ne predstavlja isključivo akademski pothvat. Aktivnosti monitoringa koje se mogu primijeniti na lokalnoj razini na temelju ovoga priručnika mogu poslužiti pri ostvarivanju nekoliko kratkoročnih, ali i srednjoročnih i dugoročnih ciljeva koji idu u korist kako općinama tako i znanstvenicima koji se bave aktivnostima borbe protiv rasne diskriminacije.

### **2.1. Kratkoročni ciljevi**

#### ***a) Pratiti status quo u kontekstu rasizma i diskriminacije na lokalnoj razini***

Sveobuhvatna ocjena trenutne situacije u određenoj općini vezano uz rasnu diskriminaciju može pomoći stvoriti objektivnu sliku o dobro poznatim pojavnim oblicima rasizma i diskriminacije. Nadalje, sveobuhvatna mjera monitoringa može pomoći otkriti oblike i/ili učinke rasizma i diskriminacije koji su do tada bili nepoznati.

#### ***b) Pružiti relevantne podatke za potrebe mjera politike utemeljenih na dokazima***

Postojanje dostupnih relevantnih podataka o rasizmu i diskriminaciji može pomoći kreatorima politika donositi bolje informirane odluke. Rezultat analize trenutnog statusa quo može kreatorima politika dati potrebne informacije i pomoći im razviti ciljne mjere koje predstavljaju odgovor na konkretne izazove. U tom smislu, monitoring predstavlja sredstvo za razvoj i odabir učinkovitih politika u borbi protiv rasizma i diskriminacije.

### **2.2. Srednjoročni do dugoročni ciljevi**

#### ***a) Ocijeniti učinak pojedine mjere protiv rasizma i diskriminacije na lokalnoj razini***

Objektivan monitoring može pomoći ocijeniti (u kvantitativnom i kvalitativnom smislu) učinkovitost pojedine mjere protiv rasizma i diskriminacije i time pružiti kreatorima politika nepristranu povratnu informaciju vezano za njihove aktivnosti u prošlosti. Budući da se borba protiv rasne diskriminacije uglavnom smatra dugoročnim pothvatom, ocjena učinka pojedine mjere politike može pomoći identificirati postignuti napredak u različitim trenucima. Takve ocjene omogućavaju praćenje poboljšanja ili pogoršanja vezano uz rasnu diskriminaciju.

#### ***b) Povećati svijest o nedostacima podataka***

Monitoring rasne diskriminacije zahtijeva prikupljanje širokog opsega vrlo specifičnih podataka. Često se u praksi događa da važne podatke nije moguće prikupiti, jednostavno zbog toga što nisu dostupni ili nisu korisni za pojedine zahtjeve sheme za monitoring rasne diskriminacije. Monitoring također može pomoći povećati svijest o tim nedostacima podataka i može potaknuti inicijative za rješavanje tog problema.

#### ***c) Potaknuti komunikaciju i ostvariti partnerstva između uprave i znanstvenika***

Monitoring rasne diskriminacije na lokalnoj razini uglavnom zahtijeva suradnju znanstvenika i osoblja općinske uprave. Zajednički razvoj i primjena prikladnih pokazatelja može potaknuti



komunikaciju među njima i može pomoći u razvoju zajedničkog poimanja ukupnih kriterija za napredak i uspjeh u borbi protiv rasne diskriminacije.

Ovaj priručnik o monitoringu nema za cilj predstaviti popis gotovih pokazatelja spremnih za primjenu od strane općina. Od početka treba biti sasvim jasno da je primarna svrha priručnika o monitoringu podržati općine i znanstvenike prilikom razvoja alata kojima će se ocjenjivati stanje i napredovanje borbe protiv rasne diskriminacije te povećati učinkovitost povezanih mjera politika. Priručnik o monitoringu nije ni u kojem slučaju namijenjen kako bi pružio alat za sustav rangiranja među različitim općinama. Usporedba rezultata monitoringa ne bi mogla uzeti u obzir široki opseg kulturnih, socijalnih i pravnih različitosti pa bi stoga pružila samo vrlo ograničenu korist.

### **3. Razvoj pokazatelja za monitoring mjera protiv rasizma i diskriminacije**

Nekoliko koraka potrebno je poduzeti kako bi se razvila shema monitoringa za mjerenje (postupaka protiv) rasizma i diskriminacije na lokalnoj razini utemeljena na pokazateljima. Prvo je potrebno pronaći prikladne definicije kako bi se jasno razgraničila svrha mjere monitoringa. To uključuje precizan opis područja (teritorija) koji planirana mjera treba pokrivati, specifikaciju tematskog fokusa i identifikaciju socijalnih skupina koje su suočene s rasnom diskriminacijom koja treba biti podvrgnuta monitoringu. Kad se postigne dogovor oko tih osnovnih jedinica analize, kreatori sheme monitoringa mogu započeti s razvojem pokazatelja. Teorijska pozadina koja je navedena u nastavku opisuje brojne opće i specifične zahtjeve koje svi pokazatelji moraju ispunjavati kako bi bili značajni u svrhu mjerenja rasne diskriminacije na lokalnoj razini. Čim se usvoji konačan popis pokazatelja, potrebno je definirati shemu evaluacije, u kojoj će odgovori na pitanja koja postavljaju pokazatelji biti pretvoreni u numeričke rezultate. Konačno, potrebno je prikupiti podatke za operacionalizirane pokazatelje, nakon čega treba izračunati i predstaviti rezultate pokazatelja. Preciznija definicija o tome kako su ti koraci učinjeni u razvoju sheme monitoringa za projekt ECAR dana je u nastavku i može poslužiti kao primjer za druge sheme monitoringa.

#### **3.1. Definiranje fokusa interesa**

##### ***a) Teritorijalna pokrivenost***

Monitoring mjera vezanih uz rasizam i diskriminaciju može se općenito poduzeti na međunarodnoj, regionalnoj, nacionalnoj ili lokalnoj razini. Svaka konceptualizacija sheme monitoringa mora uključivati donošenje odluke o tome koja administrativna razina treba biti podvrgnuta monitoringu. Što preciznija definicija pomaže jasno razgraničiti jedinicu analize. Čak i fokus na lokalnoj razini zahtjeva daljnje razgraničavanje, budući da je potrebno odlučiti hoće li se shema monitoringa koncentrirati na jedan ili više okruga određenog grada ili na cijelu općinu.

U svakom slučaju, taj izbor se ne može učiniti na temelju isključivo geografskih činjenica, nego treba uzeti u obzir političko tijelo koje je nadležno za predmetnu administrativnu razinu. Također treba uzeti u obzir za koja je tematska područja nadležna odabrana administrativna razina. Na primjer, ne bi imalo previše smisla usredotočiti se na razinu općine u shemi monitoringa ako su predmetna područja koja treba nadzirati izvan sfere nadležnosti i utjecaja te općine.

Prilikom odabira prikladne administrativne razine koja će biti podvrgnuta monitoringu, potrebno je u određenoj mjeri uzeti u obzir dostupnost i, još važnije, iskoristivost povezanih podataka. Odabir premalene jedinice analize (na primjer, pojedinog okruga unutar male općine) mogao bi dovesti do velikih poteškoća vezano uz iskoristive podatke, budući da prikupljanje podataka, obrada istih ili

rezultati pokazatelja mogu potencijalno prekršiti anonimnost osoba. Početne vježbe mapiranja podataka ili konzultacije sa stručnjacima mogle bi stoga biti koristan alat za prvo pojašnjenje dostupnosti podataka a time i za osiguravanje izvodivosti sheme monitoringa.

Unutar projekta ECAR, u prvom ali očitom koraku odabrana je lokalna razina koju su predstavljale općine. S obzirom na činjenicu da ECAR-konzorcij uključuje pet europskih gradova, taj izbor bio je manje-više očigledan.

### ***b) Tematsko područje***

Nakon definiranja administrativnog ili geografskog fokusa sheme monitoringa, potrebno je definirati specifično tematsko područje koje će se nadzirati. Na primjer, shema monitoringa mogla bi biti usredotočena na posebne oblike rasizma i diskriminacije, ili na rasnu diskriminaciju u odabranim područjima, kao što je stanovanje ili tržište rada.

U sklopu projekta ECAR, tematski fokus stavljen je na rasizam i diskriminaciju u javnom prostoru općina. Budući da se izraz „javni prostor“ često koristi u širem smislu kako bi se opisali prostori grada koji su namijenjeni za uporabu od strane javnosti, uglavnom za društvenu interakciju, kretanje ili rekreaciju, ali također i za posao i konzumaciju, bilo je potrebno usvojiti preciznije shvaćanje toga pojma.

Stoga je javni prostor definiran kao **„zbroj svih javnih površina općine za koje je nadležna lokalna vlast u smislu reguliranja i/ili provođenja vlasti“**.

Također je pojašnjeno da ta nadležnost uključuje posebice ovlast reguliranja i kontroliranja pristupa i uporabe pojedinog prostora, što se uglavnom postiže usvajanjem i/ili implementiranjem zakona, direktiva, pravilnika, odluka, naloga, itd. Iz perspektive ljudskih prava postaje jasno da dobivanjem nadležnosti za određeni prostor, lokalne vlasti također postaju nositelji obveze koji su obvezni izvršavati svoju nadležnost reguliranja i kontroliranja pristupa i uporabe javnog prostora na nediskriminirajući način. Besplatne usluge i usluge bazirane na naknadama u javnom prostoru (od javnog prijevoza do javnih toaleta) mogu pasti pod tu definiciju javnog prostora, iz jednostavnog razloga što bi lokalna vlast mogla biti nadležna za isto. Takvo shvaćanje „javnog prostora“ također pojašnjava da sve usluge i trgovačka društva zasnovana sukladno privatnom pravu (npr. u komercijalne svrhe) nisu predmet istraživanja. Iznimka tome pravilu definirana je za odabrane situacije u kojima je javnost automatski suočena sa specifičnom uporabom prostora bez potrebe da itko bude aktivno angažiran. Najbolji primjeri su prostori za oglašavanje u urbanom prostoru, gdje je javnost automatski izložena pasivnoj konzumaciji.

Kako bi se omogućio cjelovitiji monitoring, u sklopu ECAR projekta dogovoreno je da tematski fokus bude proširen na još dvije dodatne dimenzije koje su usko vezane uz javni prostor.

- (1) Budući da je sudjelovanje u politici preduvjet za vršenje utjecaja na formuliranje i usvajanje pravila vezanih uz javni prostor te za implementaciju tih pravila, mogućnost jednakog vršenja utjecaja na reguliranje javnog prostora također je uzeta u obzir prilikom mjerenja rasizma i diskriminacije.
- (2) Lokalne vlasti koje imaju nadležnost za reguliranje pojedinih pitanja u općini nisu nužno također odgovorne i za reagiranje na slučajeve rasizma ili diskriminacije koji se dogode u „njihovom“ javnom prostoru, jednostavno stoga što možda nemaju nadležnost u izvršnom smislu. Zbog važnosti izvršne nadležnosti unutar javnog prostora, ponašanje izvršnih tijela koja djeluju u javnom prostoru općina također je uzeto u obzir prilikom razvoja sheme monitoringa.

### **c) Ciljna skupina (skupine)**

Svaka shema monitoringa mora jasno definirati koje socijalne skupine trebaju biti predmet istraživanja. Naravno, odabir prikladne ciljne skupine treba uzeti u obzir postojeće znanje, na primjer, relevantne studije o skupinama u društvu koje su izložene određenom riziku diskriminacije. Članak 1 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (ICERD) navodi pravnu orijentaciju za definiranje ciljne skupine. Prema toj odredbi, rasna diskriminacije znači „svako **razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili preferiranje na temelju rase, boje kože, srodstva ili nacionalnog ili etničkog porijekla** koje ima za cilj ili kojim se ostvaruje poništavanje ili ograničavanje jednakog priznanja, uživanja ili ostvarenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u **političkom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom ili drugom području javnog života**“ (dodatno naglašeno).

Na temelju te odredbe, shema monitoringa mogla bi prikladno izmjeriti svaku diskriminaciju na temelju rase, boje kože, srodstva ili nacionalnog ili etničkog porijekla te istražiti neke ili sve skupine koje su izložene riziku u tom smislu. Međutim, također bi moglo biti korisno staviti naglasak na samo neke odabrane skupine za koje je izabrani tematski fokus od posebnog interesa. Čak i unutar definiranog teritorijalnog i tematskog fokusa, sveobuhvatno mjerenje socijalne i pravne stvarnosti svih tih društvenih skupina koje su suočene s rasizmom i diskriminacijom možda će prerasti opseg primjene pojedine inicijative monitoringa. Sheme monitoringa ne moraju nužno biti sveobuhvatne u tom smislu, nego bi mogle postaviti jasan fokus na odabranu ciljnu skupinu. Zaista, razvoj i primjena sheme monitoringa za samo jednu ili nekoliko posebno ranjivih društvenih skupina omogućava dublje i točnije proučavanje njihove situacije. Međutim, to ostaje teško izvodivo u praksi: Kako „definirati“ takve skupine? Kako ih „identificirati“? I naposljetku, ali ne manje važno, kako dobiti podatke o njima i njihovoj situaciji u predmetnim područjima (vidi odlomak 3.6.b o tom problemu)?

U sklopu ECAR projekta, odlučeno je koncentrirati se na crnce, muslimane i Rome u svim gradovima projekta, budući da su te skupine identificirane kao posebno ranjive u javnim prostorima općina. Dodatne ciljne skupine dodane su za pojedine općine kako bi se bolje prikazale različite situacije u pojedinim europskim gradovima. U Španjolskoj, na primjer, migracija predstavlja noviji fenomen nego što je to slučaj u gradovima sjeverne Europe, te također ima drukčije karakteristike, djelomično zbog povijesti kolonizacije koja je imala značajan utjecaj na migracijske tokove. Kao posljedica toga, 51 posto imigranata koji žive u Madridu potječu iz južnoameričkih ili karipskih zemalja, što je značajan broj koji je doveo do toga da se ta ciljna skupina doda za potrebe monitoringa u Madridu. Odluka se također temeljila na manifestaciji socijalne stvarnosti u javnom prostoru. U Madridu, osobe koje su imigrirale iz južnoameričke zemlje opisuju se kao osobe koje običavaju intenzivno koristiti javne prostore. Iz toga ali i iz drugih razloga, predstavnici te društvene skupine vrlo su vidljivi i vjerojatno je da će postati žrtve rasizma ili diskriminacije na javnom prostoru. S obzirom na tematski fokus monitoringa, odluka o uključivanju osoba s poviješću imigracije iz Južne Amerike kao ciljne skupine bila je stoga imperativ.

### **3.2. Opći zahtjevi za pokazatelje**

#### **a) Koliko pokazatelja?**

Pokazatelji općenito imaju za cilj mjeriti često složen fenomen navođenjem kvalitativnih i/ili kvantitativnih činjenica o pojedinom aspektu tog fenomena. Kao posljedica toga, samo jedan pokazatelj neće biti dovoljan kako bi se na zadovoljavajući način izmjerili društveni fenomeni koji imaju više aspekata, kao što je to rasizam i diskriminacija. Samo skupina pokazatelja grupiranih u sklopu dobro osmišljene sheme monitoringa može proizvesti zaključak o toj temi koji će imati pravi

značaj. Prilikom razrade sheme monitoringa, također je potrebno prihvatiti da pokazatelji ne navode sasvim objektivna mjerenja, uglavnom zbog toga što su definicija i odabir pokazatelja, a stoga i rezultati pokazatelja, utemeljeni na više subjektivnih pretpostavki i odluka. Kako bi se te pretpostavke opravdale, važno je imati konceptualnu jasnu sliku o fenomenu koji se mjeri. Nadalje, od ključne je važnosti da metodologija i kriteriji koji se primjenjuju za identificiranje pokazatelja budu transparentni i dobro dokumentirani.

### ***b) Što mjeriti?***

U projektu ECAR poduzeto je nekoliko koraka kako bi se dodatno pojasnio pojam „rasna diskriminacija“. U skladu s Člankom 1 ICERD-a, rasnom diskriminacijom općenito se smatra „svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili preferiranje na temelju rase, boje kože, srodstva ili nacionalnog ili etničkog porijekla koje ima za cilj ili kojim se ostvaruje poništavanje ili ograničavanje jednakog priznanja, uživanja ili ostvarenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u političkom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom ili drugom području javnog života“. Na temelju te definicije, određena su tri aspekta za koje se smatralo da su od posebne važnosti za mjerenje tog fenomena u javnom prostoru općina.

Razlikovalo se između:

- (1) aspekata rasne diskriminacije crnaca, muslimana i/ili Roma u javnom prostoru općina,
- (2) aspekata mjera protiv rasne diskriminacije crnaca, muslimana i/ili Roma u javnom prostoru općina, i
- (3) aspekata dugoročnog napretka u ukidanju rasizma i diskriminacije u javnom prostoru.

### ***c) Kvaliteta podataka, izvora i pokazatelja***

Postoji određen broj dodatnih zahtjeva koje svi pokazatelji sheme monitoringa moraju ispuniti kako bi doprinijeli rezultatima koji će biti značajni. Stoga, pokazatelji koji se koriste za mjerenje rasizma i diskriminacije trebaju se strogo procijeniti u skladu sa sljedećim uvjetima:

- Relevantnost: pokazatelji moraju biti relevantni za procjenu fenomena koji se mjeri, tj. oblika rasizma i diskriminacije s kojima će vjerojatno biti suočena ciljna skupina;
- Pouzdanost: pokazatelji moraju moći dovesti do dosljednih rezultata; tj. isti rezultati dobivaju se kada se pokazatelji primjene više puta s istim izvorima;
- Točnost: pokazatelji moraju zahtijevati precizne informacije o rasnoj diskriminaciji ciljnih skupina;
- Valjanost: pokazatelji trebaju zaista mjeriti ono za što su namijenjeni;
- Razumljivost: pokazatelji moraju biti jednostavni za razumijevanje i ne bi trebali (smjeli) zahtijevati iscrpno tumačenje.

Tablica 8. Koraci koje je potrebno poduzeti za mjerenje rasizma i diskriminacije na lokalnoj razini

<b>Korak 1</b>	<b>Definiranje osnovnih ciljeva mjere monitoringa</b>
	Definirati kratkoročne, srednjoročne i dugoročne ciljeve planirane mjere monitoringa.
<b>Korak 2</b>	<b>Definiranje fokusa interesa</b>
	Definirati administrativnu razinu koja bi trebala biti podvrgnuta monitoringu. Definirati tematski fokus mjere monitoringa.
<b>Korak 3</b>	<b>Identificiranje pokazatelja</b>
	Identificirati potencijalno značajne pokazatelje. Osigurati da svi pokazatelji ispunjavaju opće zahtjeve (pouzdanost, valjanost, itd.). Osigurati da svi pokazatelji ispunjavaju specifične zahtjeve (ICERD, ADIX, OHCHR). Omogućiti participativni pristup za sastavljanje popisa potencijalnih pokazatelja.
<b>Korak 4</b>	<b>Razrada popisa kontekstualno značajnih pokazatelja</b>
	Provesti provjeru izvodivosti za identificirane pokazatelje. Grupirati pokazatelje prema generičkoj matrici za monitoring. Ispuniti i detaljnije razraditi popis pokazatelja sukladno zahtjevima pokazatelja. S glavnim dionicima suglasiti se oko konačnog popisa pokazatelja.
<b>Korak 5</b>	<b>Operacionalizacija pokazatelja</b>
	Definirati moguće rezultate za dogovorene pokazatelje. Kreirati prikladnu shemu evaluacije.
<b>Korak 6</b>	<b>Prikupljanje podataka</b>
	Prikupiti podatke za sve pokazatelje. Provesti vlastito istraživanje kako bi se popunile „rupe“ u podacima.
<b>Korak 7</b>	<b>Evaluacija i prezentacija rezultata</b>
	Pridružiti bodove prikupljenim podacima na temelju sheme evaluacije. Izračunati rezultate. Prezentirati rezultate monitoringa.

## **5. Naučene lekcije i konačni zaključci**

Razvoj ECAR sheme monitoringa započeo je kao istraživački pothvat s ciljem mjerenja (mjera protiv rasizma i diskriminacije na lokalnoj razini. Za vrijeme projekta razrađen je konceptualni okvir koji je prikazan u ovom priručniku i razvijene su skupine pokazatelja za gradove Berlin, Botkyrka, Graz, Madrid i Växjö. Primjenjivi podaci prikupljeni su i rezultati pokazatelja generirani su za internu uporabu. Razvoj matrice monitoringa i primjena pokazatelja unutar ECAR konzorcija predstavljaju značajan korak naprijed. U sklopu tog procesa, naučeno je nekoliko lekcija koje su potakle sljedeće preporuke.

### **5.1. Monitoring je dobrodošao alat kojim se mjere politike mogu učiniti učinkovitijima**

Iako je monitoring rasne diskriminacije zahtjevan pothvat koji traži puno rada, dodana vrijednost koju on donosi neosporna je za sve dionike koji su bili uključeni u razvoj i implementaciju ECAR sheme monitoringa. Osnovna ocjena koja se temelji na RIX-pokazateljima predstavlja prikladnu početnu točku za razvoj značajnih mjera protiv rasizma i diskriminacije. Sistematski i usredotočen monitoring rasizma i diskriminacije posebno je prikladan za uspostavljanje objektivnosti za fenomen koji se često smatra nečim što je vezano uz percepciju, umjesto uz stvarne činjenice. Monitoring se također često smatra važnim i korisnim alatom za kreiranje i revidiranje mjera politike. Nakon provedenog osnovnog mjerenja, prvi rezultati mogu se usporediti s podacima mjerenja nakon što budu izvršene konkretne mjere popravka stanja. S obzirom na taj potencijal i pozitivno iskustvo gradova ECAR-a, preporučljivo je da i druge općine razmotre primjenu ECAR sheme monitoringa.

### **5.2. Pokazatelji se moraju razraditi za različite kontekste pojedinih gradova**

Shema monitoringa za mjerenje rasne diskriminacije nije u stanju ponuditi popis gotovih pokazatelja koji bi se mogli primijeniti u svakoj općini. Kako bi bili značajni, pokazatelji zahtijevaju detaljnu kontekstualizaciju za specifičnu situaciju pojedinog grada, uzimajući u obzir ranjivost i različite prijetnje kojima su izložene ciljne skupine. ECAR shema monitoringa daje logičan konceptualni okvir i predlaže praktične korake za razvoj prikladnog sustava pokazatelja. Međutim, potrebno je prihvatiti da čak i dobro kreirana skupina pokazatelja može zahtijevati dodatnu adaptaciju nakon pilot ispitivanja. Stoga je preporučljivo koristiti ECAR shemu monitoringa za razvoj posebno prilagođenih pristupa monitoringu te definirati i razraditi pokazatelje koji će biti relevantni.

### **5.3. Participativni pristup potreban je za razvoj i primjenu pokazatelja**

Komunikacija i suradnja između uprava općina i drugih vlasti, znanstvenika, službenika koji prate statističke podatke, te nevladinih organizacija predstavlja ključno sredstvo za uspješan razvoj i primjenu sheme monitoringa. Participativni pristup osigurava da pokazatelje ne razvijaju samo akademski stručnjaci, nego i da ih detaljno analiziraju i potvrde osobe koje se time bave u praksi. Time se povećava primjerenost i utemeljenost pokazatelja rasizma i diskriminacije. Nadalje, zajedničko identificiranje relevantnih pokazatelja pomaže minimizirati rizik da će pokazatelji biti formulirani na način koji otvara mogućnost da se rezultati pokazatelja poboljšaju umjetnim mjerama politike koje primarno imaju za cilj kreirati dobre rezultate za same pokazatelje, umjesto dobrih rezultata za ljude koji su izloženi riziku diskriminacije. Stoga je preporučljivo, gdje god je moguće, koristiti participativni pristup kod razvoja i primjene sustava monitoringa za rasizam i diskriminaciju na lokalnoj razini.

#### **5.4. Monitoring rasne diskriminacije ostaje zahtjevan i složen pothvat**

Monitoring (mjera protiv) rasizma i diskriminacije na lokalnoj razini složeno je pitanje i zaista ga nije moguće previše pojednostaviti. No ipak, shema monitoringa koja je previše razrađena i pokazatelji koji su previše detaljni mogli bi predstavljati prepreku i spriječiti potencijalne korisnike da ih upotrijebe. Stoga je preporučljivo pažljivo balansirati izvodljivost i značajnost prilikom razvoja prilagođene sheme monitoringa diskriminacije.

#### **5.5. Postoje značajne „rupe“ u podacima**

Tijekom primjene sheme monitoringa identificirane su značajne „rupe“ u podacima. Trenutno je dostupna samo mala količina relevantnih podataka na lokalnoj razini za mjerenje rasne diskriminacije crnaca, muslimana i Roma. Mnogi podaci su zastarjeli, mnogi nisu izravno povezani s javnim prostorom, a mnogi podaci prikupljeni na nacionalnoj razini teško bi se mogli tumačiti za primjenu na lokalnoj razini. Često su potrebni precizniji podaci kako bi se izradila kompletna, visoko specijalizirana ECAR shema monitoringa. Stoga je preporučljivo gdje god je moguće primjenjivati rigorozniji postupak prikupljanja podataka o rasizmu i diskriminaciji, kako bi se dobili sistematično prikupljeni podaci kroz duža vremenska razdoblja. Dotad je preporučljivo od samog početka kreirati izvodive pokazatelje uzimajući u obzir postojeće „rupe“ u podacima.

#### **5.6. Potrebno je riješiti poteškoće oko dezagregacije podataka**

Pronalaženje prikladne metode dezagregacije (razvrstavanja) podataka po prikladnim kategorijama predstavlja velik izazov. Svaki postupak promišljanja oko potrebne dezagregacije podataka treba riješiti pitanje o tome kako prikladno zamisliti, upravljati i postići individualizaciju? Osnovni razlog za to leži u činjenici da ne postoji objektivni način kako definirati kategorije „crnac“, „musliman“ ili „Rom“. Nadalje, pravo je svake osobe odabrati želi li ili ne biti tretirana kao pripadnik pojedine skupine. Postojeći skupovi podataka također ne uzimaju u obzir, npr. etnicitet (unatoč nedostatku općenito dogovorene definicije) ili ako ga uzimaju u obzir, ti podaci možda su previše pojednostavljeni u odnosu na puno složeniju stvarnu situaciju. Kako bi se djelomično riješio taj problem, preporučljivo je primijeniti dvostruki pristup dezagregaciji podataka: u prvom koraku treba uzeti u obzir vlastitu ocjenu identiteta pojedine osobe. Kako to možda neće uvijek dovesti do značajnih rezultata, u drugom koraku treba uzeti u obzir ocjenu od strane drugih.

#### **5.7. O tumačenju i prezentiranju rezultata**

Rezultati pokazatelja trebaju se pažljivo tumačiti, budući da je gotovo nemoguće striktno izolirati učinak mjera koje neki grad poduzima protiv rasizma i diskriminacije od ostalih čimbenika koji dovode do poboljšanja ili pogoršanja situacije. Često će biti teško utvrditi koje se varijable mogu smatrati konstantnima. Unatoč složenosti ECAR sheme monitoringa, ta ograničenja nije moguće u potpunosti prevladati. Ukupno bodovanje rezultata za sve pokazatelje neće odražavati složene stvarne situacije, niti će moći dati detaljan prikaz učinaka povezanih mjera politike. Stoga je preporučljivo upotrijebiti kvalitativna izvješća kao preferirani alat za prezentiranje rezultata pokazatelja.

## **5.8. Ograničena usporedivost rezultata pokazatelja**

Na prvi pogled možda će biti primamljivo pokušati usporediti rezultate pokazatelja pojedinih gradova ili kreirati neku vrstu rangiranja između njih. Međutim, s obzirom na posebno prilagođene pristupe koji su potrebni za monitoring različitih pristupa i situacija u vrlo različitim gradovima, tom izazovu treba odoljeti. Usporedba rezultata pokazatelja između gradova nije koristan cilj a i koristi od takve usporedbe bile bi vrlo ograničene. Svako takvo uspoređivanje ne može uzeti u obzir kulturne, socijalne i pravne različitosti. Stoga je preporučljivo koncentrirati se na ono što je realno moguće ostvariti pomoću sheme monitoringa za rasnu diskriminaciju i smatrati ju alatom kojim je moguće ocijeniti vrlo specifične situacije i politike pojedinih općina.

## **5.9. Mogu li se gradovi okrivljavati zbog toga što su „rasistički nastrojani“?**

Protiv ECAR sheme monitoringa diskriminacije moguće je dati važan politički argument:

Što ako pokazatelji okarakteriziraju neki grad kao rasistički nastrojen?

To svakako nije namjera ove sheme monitoringa, a takav zaključak je svakako netočan. Ako RIX pokaže nepovoljnu situaciju, općina će biti stavljena pred izazov implementiranja prikladnih politika. Ta dužnost proizlazi iz obveze poštivanja i zaštite ljudskih prava. Ako IMPLIX pokaže neprikladne mjere politike, ta politika ipak treba za to odgovarati. Ako IMPACTIX pokaže neučinkovitost politika, njih će biti potrebno poboljšati.

Zašto ne bi bilo važno i ono što se ne mjeri? Hoće li se nepovoljna situacija promijeniti ako se kao takva ne definira?