

Dijana Kesonja\*

## Institucija pučkog pravobranitelja u Republici Hrvatskoj

Sadržaj

- 1. Uvod**
- 2. Neovisnost i samostalnost institucije pučkog pravobranitelja**
  - 2.1. Zakonski okviri neovisnosti*
  - 2.2. Financijski i kadrovski aspekt neovisnosti i samostalnosti*
  - 2.3. Suradnja pučkog pravobranitelja s dionicima i jačanje institucije*
  - 2.4. Izbor i izvješća pučkog pravobranitelja kao stupovi stručnosti i neovisnosti institucije*
- 3. Djelokrug rada pučkog pravobranitelja**
  - 3.1. Ovlaštenja*
  - 3.2. Vrste povreda prava i sloboda građana*
- 4. Institucija pučkog pravobranitelja i sudski postupci**
  - 4.1. Povrede prava koje su predmetom sudskih postupaka*
  - 4.2. Strateška litigacija pučkog pravobranitelja*
  - 4.3. Analiza pravosudnih predmeta u Republici Hrvatskoj vezanih uz diskriminaciju*
- 5. Zaključak**

### 1. Uvod

Godine 2017. svečano je obilježeno 25 godina postojanja institucije pučkog pravobranitelja u Republici Hrvatskoj. Od uvođenja institucije pučkog pravobranitelja u hrvatski pravni sustav, Ustavom iz 1990. godine<sup>1</sup>, njezine nadležnosti su se proširivale, jačajući ulogu kao zaštitnika ljudskih prava.

---

\* Autorica je sveučilišna specijalistica europskih integracija iz Rijeke, savjetnica pučke pravobraniteljice za pravne poslove i stratešku litigaciju.

<sup>1</sup> NN 56/90, zakon je stupio na snagu 01. 01. 2009.

Stupanjem na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije<sup>2</sup> značajno je proširena nadležnost institucije koja je time postala središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije u Republici Hrvatskoj. Naime, Direktivom Vijeća 2000/43/EZ<sup>3</sup> regulirana je obveza država članica osigurati tijela za suzbijanje diskriminacije temeljem rasnog ili etničkog podrijetla. Pri tome je državama članicama prepuštena odluka o načinu provedbe ove obveze, odnosno hoće li osnivati potpuno nova tijela ili će nacionalnim tijelima za zaštitu ljudskih prava proširiti mandat na suzbijanje diskriminacije. Sukladno preporuci Europske komisije protiv rasizma i nesnošljivosti iz Trećeg izvješća o Republici Hrvatskoj<sup>4</sup>, institucija pučkog pravobranitelja je dobila mandat za suzbijanje diskriminacije te je financijski i kadrovski ojačana za obavljanje poslova suzbijanja rasne diskriminacije<sup>5</sup>. Međutim, zakonskim rješenjem temeljem kojega je institucija postala nadležna za sve diskriminacijske osnove iz članka 1 Zakona o suzbijanju diskriminacije, kojih ima ukupno sedamnaest, ne samo da su zadovoljeni minimalno traženi standardi direktive, već se išlo i daleko iznad zahtjeva. Nakon što je institucija pučkog pravobranitelja postala središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije, ona je postala i članom Europske mreže za promicanje jednakosti (EQUINET - *European Network of Equality Bodies*<sup>6</sup>).

Sljedeće značajno proširenje nadležnosti dogodilo se 2012. godine kada je u mandat pučkog pravobranitelja ušlo i djelovanje Nacionalnog preventivnog mehanizma. U istom razdoblju, novim Zakonom o pučkom pravobranitelju<sup>7</sup> definirane su i proširene zadaće institucije u području promocije ljudskih prava, odnosa s javnošću, istraživačkog rada, institucionalne suradnje i suradnje s organizacijama civilnoga društva te je zakonski regulirano institucionalno pripajanje javne ustanove Centar za ljudska prava, u cilju jačanja kapaciteta za promotivni rad. Tijekom dugogodišnjeg postupka proširenja mandata institucije, provodio se i postupak jačanja njezine samostalnosti i neovisnosti, kao bitan preduvjet stručnog, objektivnog i učinkovitog djelovanja.

## 2. Neovisnost i samostalnost institucije pučkog pravobranitelja

### 2.1. Zakonski okviri neovisnosti

Pučki pravobranitelj je opunomoćenik Hrvatskog sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska<sup>8</sup>. Djelovanje institucije regulirano je Zakonom o pučkom pravobranitelju, Zakonom o suzbijanju diskriminacije i Zakonom o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprječavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili

<sup>2</sup> NN 85/08 i 112/12.

<sup>3</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043>, očitavanje: 29. 05. 2017.

<sup>4</sup> <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Croatia/HRV-CbC-III-2005-24-HRV.pdf>, očitavanje: 23. 05. 2017.

<sup>5</sup> Povijest institucije pučkog pravobranitelja, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/o-nama/povijest/institucija-pp>, očitavanje: 23. 05. 2017.

<sup>6</sup> <http://www.equineteurope.org/>, očitavanje: 23. 05. 2017.

<sup>7</sup> NN 76/12.

<sup>8</sup> Čl. 93 Ustava Republike Hrvatske, NN 59/90, 235/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispr. 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst, 5/04 i čl. 2 Zakona o pučkom pravobranitelju, NN 76/12.

ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja<sup>9</sup> te je izričito regulirana njezina samostalnost i neovisnost, pri čemu je zabranjen svaki oblik utjecaja na rad institucije<sup>10</sup>.

Od 2008. godine do danas, institucija pučkog pravobranitelja u Republici Hrvatskoj, nositelj je akreditacije s najvišim postojećim statusom A prema Pariškim načelima<sup>11</sup>. Akreditaciju dodjeljuje Međunarodni koordinacijski odbor za nacionalne institucije ICC NHRI, kao reprezentativno tijel nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava pri Vijeću za ljudska prava UN-a. Ovime je prepoznata kao neovisna nacionalna institucija za promicanje i zaštitu ljudskih prava<sup>12</sup>.

## 2.2. Financijski i kadrovski aspekt neovisnosti i samostalnosti

Samostalnost i neovisnost institucije pučkog pravobranitelja ostvarena je ne samo zakonom reguliranim ovlaštenjima već i dostatnim financijskim i kadrovskim kapacitetima. Jedan od pokazatelja bolje financijske neovisnosti institucije bilo je otvaranje područnih ureda. Krajem 2014. godine te sredinom 2015. godine otvorena su tri područna ureda i to u Rijeci, Osijeku i Splitu. Područni uredi su ciljano otvoreni u tri strateški odabrana grada koji predstavljaju ekonomska, politička, kulturna i socijalna središta tih dijelova Republike Hrvatske. Strateškim otvaranjem područnih ureda, ostvarena je bolja dostupnost institucije te je omogućeno građanima iz udaljenijih dijelova zemlje da ostvare svoja prava, odnosno neposredno se obrate pučkom pravobranitelju. Međutim, područni uredi su također omogućili instituciji bolji uvid u karakteristične probleme i povreda ljudskih prava povezanih uz određene dijelove zemlje. Naime, iako se pritužba ili bilo koja vrsta upita može dostaviti pučkom pravobranitelju redovnom i elektroničkom poštom, veliki broj građana još uvijek je naklonjeniji osobnom kontaktu. Ovo je naročito karakteristično za osobe starije dobi i lošijeg imovnog stanja, kojima je vrlo često pomoć institucije najpotrebnija, a što im je otvaranje područnih ureda znatno olakšalo.

Da je otvaranje područnih ureda bilo iznimno učinkovito u osiguranju bolje dostupnosti građanima, pokazuje i činjenica da je 2016. godine postupano u rekordnom broju predmeta, njih 5.433, što je 16% više nego godinu ranije i čak 86% više nego 2012. godine<sup>13</sup>. Osim toga, dolaskom institucije u ostale dijelove zemlje, omogućen je izravan pristup informacijama o povredama sloboda i prava građana, što je pridonijelo ne samo efikasnijoj zaštiti prava građana već i znatnijoj neovisnosti institucije prilikom pribave podataka o povredama prava i sloboda građana. Međutim, otvaranje područnih ureda prethodno je podrazumijevalo osiguranje dostatnih financijskih sredstava, vodeći računa ne samo o inicijalnim troškovima već i dugoročnom radu ureda i s time povezanim troškovima.

<sup>9</sup> NN 18/11 i 33/15.

<sup>10</sup> Čl. 7 Zakona o pučkom pravobranitelju (bilj. 8).

<sup>11</sup> Pariška načela su međunarodni standardi koji određuju ulogu, strukturu, status te smjernice za rad nacionalnih institucija za zaštitu ljudska prava (NHRI), koji su usvojeni na Općoj skupštini UN-a 1993.

<sup>12</sup> Povijest institucije pučkog pravobranitelja (bilj. 5), očitavanje: 26. 05. 2017.

<sup>13</sup> *Izješće pučkog pravobranitelja Hrvatskom saboru za 2016. godinu*, s. 3, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>, očitavanje: 26. 05. 2017.

Kada su u pitanju financijska sredstva potreba za rad institucije pučkog pravobranitelja, ona se dodjeljuju iz državnog proračuna<sup>14</sup>, sukladno godišnjem strateškom planu rada<sup>15</sup>. Proračun institucije bilježi kontinuiran blagi porast od 2013. godine, prateći porast broja predmeta, što podrazumijeva potrebu jačanja ljudskih resursa kako bi se svi predmeti kvalitetno i pravovremeno rješavali. Jedino jačanjem materijalnih i financijskih kapaciteta institucije, moguće je odgovoriti na kontinuirano povećanje broja predmeta, ali i učinkovito ispuniti sve zadatke iz mandata institucije. S obzirom se i nadalje očekuje porast broja predmeta, nužno je nastaviti jačati proračun institucije koji je do sada omogućavao njezino učinkovito funkcioniranje<sup>16</sup>.

### 2.3. Suradnja pučkog pravobranitelja s dionicima i jačanje institucije

Osim pučkog pravobranitelja, u Republici Hrvatskoj djeluju i institucije tri posebna pravobranitelja i to pravobranitelj za djecu, pravobranitelj za osobe s invaliditetom i pravobranitelj za ravnopravnost spolova, čija su djelovanja regulirana Zakonom o pravobranitelju za djecu<sup>17</sup>, Zakonom o pravobranitelju za osobe s invaliditetom<sup>18</sup> te Zakonom o ravnopravnosti spolova<sup>19</sup>.

Kada govorimo o podjeli nadležnosti pučkog i posebnih pravobranitelja u području suzbijanja diskriminacije, pučki pravobranitelj, kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije, nadležan je u odnosu na sve diskriminacijske osnove iz članka 1 Zakona o suzbijanju diskriminacije. Međutim, za obavljanje pojedinih poslova reguliranih člankom 12 st. 2 t. 1 do 6 Zakona o suzbijanju diskriminacije<sup>20</sup>, nadležni su i posebni pravobranitelji, pri čemu je nadležnost podijeljena tako da pravobranitelj za ravnopravnost spolova postupa u slučajevima

<sup>14</sup> Čl. 33 Zakona o pučkom pravobranitelju (bilj. 8).

<sup>15</sup> <http://ombudsman.hr/hr/o-nama/ured/strateski-plan>, očitavanje: 19. 05. 2017.

<sup>16</sup> Proračun za 2016. godinu izvršen je u iznosu od 10.830.782,91 kuna, što je 99,44% planiranog, pri čemu su rashodi za zaposlene izvršeni u visini od 99,85%, materijalni rashodi 97,81%, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine 98,76% od planiranog proračuna. U odnosu na 2015. godinu proračun institucije bio je veći za 9,97%, a povećanje se najvećim dijelom odnosilo na potrebe proizašle iz otvaranja područnih ureda u ranijem razdoblju. Usporedbe radi, 2008. godine proračun institucije je iznosio 6.976.000, 2009. godine 7.202.894 kn, 2010. godine 7.680.442 kn, 2011. godine 7.573.769 kn, 2012. godine 8.954.000 kn, 2013. godine 8.804.988 kn, 2014. godine 8.904.731 kn, 2015. godine 9.904.000 kn te konačno 2016. godine proračun institucije je iznosio 10.891.669 kn. *Izješće pučkog pravobranitelja Hrvatskom saboru za 2016* (bilj. 13), s. 207.

<sup>17</sup> NN 96/03. Pravobranitelj za djecu isti štiti, prati i promiče prava i interese djece na temelju Ustava Republike Hrvatske, međunarodnih ugovora i zakona.

<sup>18</sup> NN 107/07. Zadaća pravobranitelja za osobe s invaliditetom je štiti, pratiti i promicati prava i interese osoba s invaliditetom na temelju Ustava Republike Hrvatske, međunarodnih ugovora i zakona.

<sup>19</sup> NN 107/07. Pravobranitelj za ravnopravnost spolova obavlja poslove neovisnog tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije u području ravnopravnosti spolova, razmatrajući slučajeve kršenja načela ravnopravnosti spolova, slučajeve diskriminacije prema pojedincima ili grupama koje su počinila tijela državne uprave, jedinice tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave i druga tijela s javnim ovlastima, zaposleni u tim tijelima i druge pravne i fizičke osobe.

<sup>20</sup> Odredbe članka 12 st. 2 t. 1 do 6 Zakona odnose se na poslove zaprimanja prijava svih fizičkih i pravnih osoba, pružanju potrebnih obavijesti o pravima i obvezama te mogućnostima sudske i druge zaštite osoba koje su podnijele pritužbu radi diskriminacije, ispitivanju pojedinačnih prijava i poduzimanju radnji potrebnih za otklanjanje diskriminacije i zaštitu diskriminirane osobe, upozoravanje javnosti na pojave diskriminacije, provođenje postupka mirjenja uz mogućnost sklapanja izvansudske nagodbe te podnošenje kaznene prijave u vezi sa slučajevima diskriminacije.

diskriminacije na osnovi spola, spolne orijentacije, bračnog ili obiteljskog statusa i rodnog identiteta ili izražavanja, pravobranitelj za djecu postupa ukoliko je riječ o diskriminaciji djece, a pravobranitelj za osobe s invaliditetom u slučaju diskriminacije osoba s invaliditetom. U odnosu na diskriminaciju temeljem preostalih dvanaest diskriminacijskih osnova iz članka 1 Zakona o suzbijanju diskriminacije<sup>21</sup>, postupa pučki pravobranitelj.

Pučki i posebni pravobranitelji međusobno surađuju prilikom planiranja zajedničkih aktivnosti, postupanja u pojedinačnim slučajevima, kontinuiranog održavanja sastanaka, zajedničkih istupa u javnosti i suradnji s medijima, suradnji pri izradi izvješća i analiza te drugim relevantnim pitanjima. Sve četiri institucije potpisnice su Sporazuma o međuinstitucionalnoj suradnji<sup>22</sup>, od 10. prosinca 2013. godine, koji naročito ističe suradnju institucija u radu na pritužbama građana, prilikom obilazaka i pregleda mjesta na kojima se nalaze osobe lišene slobode<sup>23</sup>, provođenja istraživanja, izvještavanja o pitanjima diskriminacije te edukaciji zaposlenika, a sve s ciljem što učinkovitije zaštite i promicanja ljudskih prava te suzbijanja diskriminacije i promicanja jednakosti.

Međusobnom suradnjom institucija pučkog i posebnih pravobranitelja jača se uzajamna neovisnost, a ujedno pružaju građanima visoki stupanj zaštite njihovih prava. Primjerice, ukoliko pritužitelj dostavi pučkom pravobranitelju pritužbu koja se odnosi na zaštitu prava osoba s invaliditetom, on se neće proglasiti nenadležnim i upućivati pritužitelja da se obrati pravobranitelju za osobe s invaliditetom, već će pritužbu izravno proslijediti nadležnom pravobranitelju, s ciljem što bržeg početka postupanja nadležne institucije te otklanjajući pritužiteljevo eventualno nesnalaženje s nadležnostima institucija pučkog i posebnih pravobranitelja<sup>24</sup>. Jednako postpanje primjenjuje se u slučaju bilo koje od institucija posebnih pravobranitelja koje djeluju u Republici Hrvatskoj<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Rasa ili etnička pripadnost ili boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, imovno stanje, članstvo u sindikatu, obrazovanje, društveni položaj, dob, zdravstveno stanje, genetsko nasljeđe.

<sup>22</sup> <http://ombudsman.hr/attachments/article/360/Sporazum%20o%20me%C4%91uinstitucionalnoj%20suradnji.pdf>, očitavanje: 23. 05. 2017.

<sup>23</sup> Tijekom 2016. godine institucije pučkog pravobranitelja i pravobranitelja za osobe s invaliditetom zajedno su obilazili kaznena tijela, prilikom čega je, između ostaloga, utvrđivana pristupačnost građevina osobama s invaliditetom. Utvrđeno je da je većina kaznenih tijela smještena u nepristupačnim građevinama, a zatvorski odjeli da su raspoređeni na više etaža koje su međusobno povezane stepenicama te nepristupačne ili teško pristupačne osobama s invaliditetom. *Izvješće pučkog pravobranitelja Hrvatskom saboru za 2016* (bilj. 13), s. 173.

<sup>24</sup> Primjer iz prakse: pritužitelj P.D. obratio se pučkoj pravobraniteljici radi pritužbe protiv sutkinje Upravnog suda u Zagrebu te Porezne uprave Zaprešić temeljem invaliditeta. U sva tri slučaja opisana u pritužbi, pritužitelj je kao razlogom nejednakog postupanja isticao njegovu 100%-tnu invalidnost. Pritužitelj je obaviješten o nadležnosti pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za postupanje po njegovoj pritužbi, pojašnjavajući mu pravnu osnovu nadležnosti posebne pravobraniteljice te način njezina postupanja. Pritužba je proslijeđena pravobraniteljici za osobe s invaliditetom.

<sup>25</sup> Primjer iz prakse: pritužitelj A.B. obratio se pučkoj pravobraniteljici s pritužbom protiv poslodavca G.H. d.o.o. radi diskriminacije na radu temeljem seksualne orijentacije i zdravstvenog stanja. U dijelu u kojem se odnosi na navode o diskriminaciji temeljem seksualne orijentacije, pritužba je proslijeđena pravobraniteljici za ravnopravnost spolova, obavještavajući pritužitelja o zakonskoj osnovi takvog postupanja, dok je pučka pravobraniteljica nastavila s postupanjem glede diskriminacije temeljem zdravstvenog stanja. Nakon prosljeđivanja pritužbi posebnim pravobraniteljstvima, isti u pravilu obavještavaju pučku pravobraniteljicu o ishodu njihovog ispitnog postupka glede utvrđenja (ne)osnovanosti pritužbe. Međutim, neovisno o tome, institucije pučkog i posebnih pravobranitelja svaka djeluju samostalno u postupanju po pritužbama te nije isključena mogućnost da pr. pravobranitelj za osobe s

Jedan od primjera uspješne suradnje institucija odnosi se na zaštitu prava osoba romske pripadnosti, među kojima se nalaze odrasle osobe i djeca. Pučka pravobraniteljica i pravobraniteljica za djecu uspješno surađuju na predmetima zaštite prava romske nacionalne manjine, međusobno prosljeđujući relevantne informacije o povredi prava iz nadležnosti svake od institucija, koordinirano nastupajući prema jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i nadležnim državnim tijelima, svaka u svojem području djelovanja, štiteći prava romske djece kao i njihovih roditelja<sup>26</sup>.

U obavljanju poslova iz svojeg djelokruga, pučki pravobranitelj također blisko surađuje s javnošću, naročito s organizacijama civilnog društva koje promiču interese građana, akademskom zajednicom i medijima, koja suradnja podrazumijeva i davanje stručnih mišljenja znanstvenika, stručnjaka, ustanova i drugih institucija<sup>27</sup>. Institucija trenutno ima pet regionalnih kontakt točaka. Mreža je formirana 2012. godine s ciljem smanjenja broja neprijavljenih slučajeva diskriminacije. Riječ je o mreži organizacija civilnog društva koje se aktivno bave zaštitom ljudskih prava, strateški smještenih po različitim dijelovima Republike Hrvatske i koje čine Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć, Vukovar, Centar za građanske inicijative, Poreč, Projekt građanskih prava, Sisak, Cenzura plus, Split te Centar za mirovne studije, Zagreb<sup>28</sup>. Riječ je o organizacijama civilnog društva koje su u svojim sredinama (a i šire) prepoznate po ljudsko-pravaškom djelovanju, njihovi članovi su educirani za savjetovanje građana o mogućnostima zaštite njihovih prava u slučaju diskriminacije te nerijetko pojedinačne pritužbe, kao i informacije o kolektivnim povredama ljudskih prava, prosljeđuju instituciji pučkog pravobranitelja radi daljnjeg postupanja.

Stručnosti i neovisnosti u radu institucije pučkog pravobranitelja u Republici Hrvatskoj svakako doprinosi i suradnja s relevantnim međunarodnim institucijama i organizacijama. Institucija pučkog pravobranitelja član je Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava (ENCRI), Europske mreže tijela za promicanje jednakosti (EQUINET), Međunarodnog instituta

---

invaliditetom u odnosu na pritužbu radnika s invaliditetom radi diskriminacije od strane poslodavca, donese drugačiju odluku od pučkog pravobranitelja u predmetu radi diskriminacije radnika s narušenim zdravstvenim stanjem od strane istog poslodavca i u pogledu istih ili sličnih okolnosti. Međutim, međusobnom koordinacijom pravobraniteljskih institucija i razmjenom informacija, ovakve situacije se nastoje izbjeći.

<sup>26</sup> Tijekom 2016. godine pučka pravobraniteljica je obišla više naselja na kojima živi romsko stanovništvo. Prilikom obilaska područja Grada Delnice, odnosno Dedina i Broda na Kupi, utvrđen je vrlo nizak životni standard romskih obitelji s nizom povreda njihovih prava. U nekoliko su slučajeva utvrđeni iznimno loši uvjeti života gdje obitelji s do devetero malodobne djece žive u kontejnerima smještenim u šumi, svaki površine 12 m<sup>2</sup>, bez struje i pitke vode, dok neke obitelji žive u kamp prikolicama i improviziranim šatorima. Riječ je o iznimno siromašnim obiteljima, korisnicima prava iz socijalne skrbi, čiji se puni razmjer životnih i pravnih problema mogao identificirati tek osobnim razgovorom s članovima obitelji i obilaskom njihovih „domova“. Socijalno su isključeni od lokalne zajednice, financijski im je vrlo teško doći do nekog od ureda pravobraniteljskih institucija i zatražiti pomoć u realizaciji njihovih prava te neki od njih nisu niti upoznati sa svojim pravima kao niti institucijama kojima se mogu obratiti. S obzirom se među posjećenim osobama nalazi veći broj djece, o zatečenom stanju je obaviještena i pravobraniteljica za djecu te su predstavnici obje institucije sudjelovali na sastancima s dionicima nadležnim za uklanjanje utvrđenih povreda te i dalje zajednički rade kako na sistematskom rješavanju stambenog zbrinjavanja najugroženijih obitelji tako i na pojedinačnim povredama prava iz različitih područja života. *Izvješće pučkog pravobranitelja Hrvatskom saboru za 2016* (bilj. 13), ss. 42 i 43.

<sup>27</sup> Čl. 7 Zakona o pučkom pravobranitelju (bilj. 8).

<sup>28</sup> <http://ombudsman.hr/hr/lnk/udruge/145-regionalne-antidiskriminacijske-kontakt-tocke-pucke-pravobraniteljice>, očitavanje: 19. 05. 2017.

pravobranitelja (IOI) i Mreže pravobranitelja članica EU.<sup>29</sup> Suradnja s međunarodnim organizacijama podrazumijeva razmjenu dobre prakse i znanja, praćenje zakonskih novina i standarda u zaštiti ljudskih prava, što doprinosi praćenju usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s međunarodnim propisima i standardima. S obzirom je jedan od primarnih ciljeva navedenih međunarodnih organizacija i mreža, učinkovita primjena načela neovisnosti i samostalnosti nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, to ima za posljedicu bolju zaštitu prava građana, aktivna suradnja na međunarodnom nivou neizostavan je dio djelovanja institucije u Republici Hrvatskoj.

#### *2.4. Izbor i izvješća pučkog pravobranitelja kao stupovi stručnosti i neovisnosti institucije*

Pučkog pravobranitelja bira Hrvatski sabor na vrijeme od osam godina, uz mogućnost ponovnog izbora. Izabrana osoba mora biti pravne struke, istaknuti stručnjak koji u javnosti uživa ugled osobe visokih moralnih načela te zaštitnika i promicatelja ljudskih prava i sloboda te vladavine prava, imati hrvatsko državljanstvo i prebivalište na području Republike Hrvatske, najmanje 15 godina radnog iskustva u struci te ne smije biti osuđivana niti se protiv nje smije voditi kazneni postupak za kaznena djela za koja se postupak pokreće po službenoj dužnosti. Također je nužno da osoba nije član političke stranke, što je jedan od preduvjeta njezine neovisnosti<sup>30</sup>. Traženi uvjeti imaju za cilj odabir one osobe koja će svojom stručnošću, znanjem i profesionalnošću, u svojem radu postupati u skladu sa zakonskom regulativom, ali i u skladu s moralnim vrijednostima te neće biti pod utjecajem niti jedne političke opcije, sve s ciljem najvišeg stupnja zaštite prava građana.

Pučki pravobranitelj ima najmanje tri zamjenika koje na njegov/njezin prijedlog također bira Hrvatski sabor na vrijeme od osam godina, uz mogućnost ponovnog izbora. Zamjenici pučkog pravobranitelja moraju ispunjavati jednake uvjete kao pučki pravobranitelj, s izuzetkom potrebnih godina radnog staža koji kriterij je za zamjenike nešto blaži i iznosi osam godina<sup>31</sup>. Iako se za zamjenike traži gotovo duplo manji radni staž nego za čelnika institucije, riječ je o osobama koje moraju biti istaknuti stručnjaci te koje u javnosti uživaju ugled zaštitnika i promicatelja ljudskih prava i sloboda, kao jamstvo njihovog kvalitetnog djelovanja unutar institucije. Premda se navedene karakteristike mogu donekle subjektivno tumačiti, dosadašnje djelovanje zamjenika nije pokazalo da bi regulirani radni staž bio u koliziji s traženim standardom navedene funkcije. Na pučkog pravobranitelja i njegove zamjenike primjenjuju se odredbe Ustava Republike Hrvatske o imunitetu zastupnika u Hrvatskom saboru, a ta okolnost pridonosi njihovoj neovisnosti prilikom obnašanja funkcija na koje su izabrani<sup>32</sup>.

Za razliku od posebnih pravobranitelja, Zakon o pučkom pravobranitelju ne predviđa mogućnost razrješenja čelnika u slučaju neprihvatanja godišnjeg izvješća o radu u Hrvatskom saboru. Ova okolnost omogućuje instituciji neovisnost u radu i objektivno izvještavanje o stanju sloboda i prava u Republici Hrvatskoj bez posljedice razrješenja ukoliko se većina u Hrvatskom saboru ne suglasi s iznesenim.

<sup>29</sup> <http://ombudsman.hr/hr/mns/clanstva-pp-u-mrezama>, očitavanje: 19. 05. 2017.

<sup>30</sup> Čl. 11 Zakona o pučkom pravobranitelju (bilj. 8).

<sup>31</sup> *Ibid*, čl. 12.

<sup>32</sup> *Ibid*, čl. 8.

Upravo ovakva mogućnost razrješenja postala je predmetom diskusije povodom donošenja novog Zakona o pravobranitelju za djecu koji je izglasan u Hrvatskom saboru dana 14. srpnja 2017. godine (stupio na snagu 01. kolovoza 2017). Naime, Zakon o pravobranitelju za djecu, koji je stupio na snagu 18. lipnja 2003. godine, ukinut je odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske<sup>33</sup>.

Novi Zakon o pravobranitelju za djecu izglasan je ne uvažavajući amandmane pravobraniteljice za djecu<sup>34</sup> koja je smatrala spornim neke od odredbi prenesenih iz dosadašnjeg Zakona kao i novu odredbu koja bitno narušava neovisnost institucije pravobranitelja za djecu. Institucija je predložila brisanje zakonske odredbe temeljem koje se pravobranitelj za djecu razrješuje dužnosti u slučaju neprihvatanja godišnjeg izvješća, a što je bilo regulirano i dosadašnjim člankom 25 točka 5 Zakona te je takva odredba prenesena i u novo izglasani Zakon. Navedena odredba iznimno je bitna za još uvijek aktualnu pravobraniteljicu za djecu, Ivanu Milas Klarić<sup>35</sup> s obzirom da njezino godišnje izvješće za 2015. godinu nije podržala potrebna većina zastupnika Hrvatskog sabora. Ovim su još 2016. godine ostvarene zakonske pretpostavke za njezino razrješenje. Iako se ovom odredbom, kako navodi Ivana Milas Klarić „de jure i de facto, mandat od osam godina, koji za svrhu upravo ima neovisnost institucije pravobranitelja o predviđenom prosječnom četverogodišnjem ciklusu jedne vlade, skraćuje na jednogodišnji mandat“<sup>36</sup>, ona nije razriješena svoje dužnosti. Prije toga se, s više od godine dana odmaka od neusvajanja godišnjeg izvješća, pristupilo glasovanju o izmjenama i dopunama Zakona o pravobranitelju za djecu, koji je dao još jednu zakonsku osnovu za promjenu čelnika institucije. Naime, člankom 27 regulirano je da će danom stupanja na snagu novog Zakona, Hrvatski sabor pokrenuti postupak izbora pravobranitelja za djecu. Ovom odredbom daje se legitimitet saboru za razrješenje još uvijek aktualne pravobraniteljice za djecu, neovisno o okolnosti izostanka prihvata godišnjeg izvješća institucije za 2015. godinu.

Nadalje, odredbom članka 19 novodonesenog Zakona također je regulirano da Hrvatski sabor, u bilo kojem trenutku, može od pravobranitelja za djecu zatražiti tzv. izvanredno izvješće i to u roku koji sam odredi. Ovakva vrsta obveze nije sadržana u Zakonu o pučkom pravobranitelju kao niti zakonima koji reguliraju djelovanje ostalih posebnih pravobraniteljskih institucija. Za navedenu odredbu je pravobraniteljica za djecu ocijenila da predstavlja uvođenje izravne kontrole i mogući utjecaj Hrvatskoga sabora, a posredno i vladajuće stranke putem parlamentarne većine, na instituciju pravobranitelja za djecu, potencijalno je pretvarajući u agenciju Hrvatskog sabora<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Odluka br. U-I-4301/2005 od 07. 03. 2017. godine zbog njegovog donošenja bez zakonom propisane većine svih saborskih zastupnika. Zakon o pravobranitelju za djecu stavljen je van snage nakon što je Ustavni sud uvidom u fonogram 32. sjednice 4. saziva Hrvatskog sabora od 29. 05. 2003. utvrdio da je osporeni Zakon donesen sa 62 glasa „za“, 38 glasova „protiv“ i 2 suzdržana, to jest većinom koja je propisana člankom 82. Ustava („običnom“ većinom), a ne većinom glasova svih zastupnika u Hrvatskom saboru, u smislu članka 83 stavka 2 Ustava, odnosno „kvalificiranom“ većinom. Dostupno na: [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_04\\_30\\_683.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_04_30_683.html), očitavanje: 18. 07. 2017.

<sup>34</sup> <http://www.prvi.hr/prvi-hr/top-stories/sabor-donio-novi-zakon-o-pravobranitelju-za-djecu>, očitavanje: 18. 07. 2017.

<sup>35</sup> U vrijeme pisanja ovog teksta Ivana Milas Klarić još uvijek je obnašala funkciju pravobraniteljice za djecu te nije bilo poznato tko će biti imenovan za novog čelnika institucije.

<sup>36</sup> <https://lider.media/aktualno/biznis-i-politika/hrvatska/milas-klaric-prijedlog-zakona-o-pravobranitelju-za-djecu-napad-na-neovisnost-institucije/>, očitavanje: 20. 07. 2017.

<sup>37</sup> <http://www.dijete.hr/websites/dijete.hr/index.php/hr/vijesti-othersmenu-98/2748-konani-prijedlog-zakona-o-pravobranitelju-za-djecu-uvodi-novo-ogranicenje-njegove-neovisnosti.html>, očitavanje: 18. 07. 2017.



Navedene odredbe Zakona o pravobranitelju za djecu naišle su na oštre kritike ne samo te institucije već i pučke pravobraniteljice, ali i visokog povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe Nilsa Muižnieksa koji su složni u zaključku kako se njima dira u neovisnost i samostalnost institucije<sup>38</sup>. Još uvijek aktualna pravobraniteljica za djecu inzistira kako je intencija ovih odredbi ne samo njezino razriješenje kao čelnice institucije već i narušavanje neovisnosti institucije, što smatra daleko većim problemom od njezine smjene.

Osim što je Zakonom o pravobranitelju za djecu regulirano razriješenje čelnika institucije u slučaju neprihvatanja godišnjeg izvješća Hrvatskom saboru, jednaka odredba nalazi se u Zakonu o ravnopravnosti spolova<sup>39</sup> te Zakonu o pravobranitelju za osobe s invaliditetom<sup>40</sup>, što dovodi u pitanje neovisnost i samostalnost institucija posebnih pravobranitelja. Do sada se ove odredbe nisu primjenjivale s obzirom su sva ranija godišnja izvješća pravobraniteljice za ravnopravnost spolova i pravobraniteljice za osobe s invaliditetom bila prihvaćana potrebnom većinom saborskih zastupnika. Međutim, nije isključena njihova buduća primjena u slučaju da godišnja izvješća, iz bilo kojeg razloga, ne dobiju potrebnu većinu glasova u saboru. Pri tome se ima cijeniti okolnost da sve pravobraniteljske institucije svoje kritike i preporuke vezano za povrede ljudskih prava, nerijetko upućuju državnim tijelima, a ponekad se one odnose i na pojedine saborske zastupnike, koji nakon toga glasuju o izvješćima tih institucija<sup>41</sup>.

Dok neizglasavanje godišnjeg izvješća posebnih pravobranitelja ima drastične posljedice u pogledu razriješenja čelnika institucije, to ipak nije slučaj s pučkim pravobraniteljem. Redovito godišnje izvješće pučkog pravobranitelja Hrvatskom saboru, sadrži analizu i ocjenu stanja zaštite prava i sloboda u Republici Hrvatskoj, analizu i ocjenu stanja vezanu za određene pojavne oblike povreda prava pojedinaca ili određenih društvenih skupina, ocjenu o mjeri postupanja državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima u skladu s izdanim preporukama, mišljenjima, prijedlozima i upozorenjima pučkog pravobranitelja te listu preporuka za otklanjanje sustavnih nedostataka i nepravilnosti koje dovode do povreda prava građana<sup>42</sup>. Stoga je bitno da izvješće bude objektivno, po potrebi kritično te bez ideoloških ili drugih utjecaja.

<sup>38</sup> <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ugrojava-se-neovisnost-institucije-povjerenik-vijeca-europe-trazi-od-hrvatske-vlade-da-ponovno-razmotri-prijedlog-zakona-o-pravobranitelju-za-djecu/6353491/>, <http://www.telegram.hr/politika-kriminal/prica-o-novom-zakonu-o-pravobranitelju-za-djecu-postaje-sve-kompliciranija-pokusali-smo-ju-podjednostaviti/>, očitavanje: 18. 07. 2017.

<sup>39</sup> Čl. 21 t. 5 Zakona o ravnopravnosti spolova (bilj. 19).

<sup>40</sup> Čl. 24 t. 5 Zakona o pravobranitelju za osobe s invaliditetom (bilj. 18).

<sup>41</sup> Pravobraniteljica za djecu Ivana Milas Klarić je početkom 2017. godine upozorila na nedopušteno postupanje saborskog zastupnika Ivana Pernara koji je neovlašteno ulazio u srednje škole, narušavao privatnost učenika fotografirajući ih i objavljujući fotografije na Facebook-u te utjecao na učenike da napuste školu u vrijeme trajanja nastave zbog čega ga je prijavila policiji i državnom odvjetništvu. Nakon što je isti saborski zastupnik u srpnju iste godine kritizirao njezin rad u saboru, pravobraniteljica za djecu je to dovela u vezu s njezinim ranijim postupanjem koje je protiv njega poduzela te je ukazala ne nemogućnost neovisnog obavljanja poslova pravobranitelja ukoliko Hrvatski sabor glasuje o njihovim izvješćima umjesto da ih prima na znanje. <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/pravobraniteljica-za-djecu-pozvala-na-zastitu-skola-od-pernara-mimo-zakona-ulazi-u-srednje-skole-i-poziva-ih-da-bjeze-s-nastave/5561839/>, <http://www.index.hr/vijesti/clanak/-pravobraniteljica-za-index-pernar-se-u-saboru-obracunava-sa-mnom-jer-sam-ga-prijavila-dorhu/982236.aspx>, očitavanje: 21. 07. 2017.

<sup>42</sup> Čl. 16 Zakona o pučkom pravobranitelju (bilj. 8).

Prvi puta nakon 1993. godine, Hrvatski sabor nije prihvatio godišnje izvješće pučke pravobraniteljice za 2015. godinu. Pri tome je interesantno što se izvješće odnosilo na stanje ljudskih prava i sloboda za vrijeme prethodne, a ne aktualne vlade. Kao što je aktualna pučka pravobraniteljica Lora Vidović naknadno komentirala za medije, neprihvatanje njezinog izvješća u Hrvatskom saboru za 2015. godinu, predstavlja politički pritisak na neovisnost institucije. U prilog tomu govori i činjenica da su ga na nadležnim saborskim odborima prihvatili svi zastupnici<sup>43</sup> što je samo potvrdilo neovisnost institucije prilikom djelovanja u okviru svojih mandata.

Izostanak prihvata godišnjeg izvješća nije imalo posljedice u odnosu na nastavak obnašanja dužnosti aktualne pučke pravobraniteljice, nije utjecalo na sadržaj izvješća za 2015. godinu, niti je utjecalo na način izrade narednog izvješća za 2016. godinu. Međutim, usljed neprihvatanja izvješća za 2015. godinu, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske, nije dostavio izvješće o ispunjenju preporuka pučke pravobraniteljice sadržanih u godišnjem izvješću za 2015. godinu<sup>44</sup>. To upućuje na stav Ureda da okolnost neprihvatanja izvješća od strane Hrvatskog sabora, izuzima državna i druga tijela od obveze postupanja sukladno izdanim preporukama. Stoga, iako u odnosu na pučku pravobraniteljicu nije bilo zakonske osnove za njezino automatsko razrješenje, kao što to može biti slučaj kod posebnih pravobranitelja, prisutne su posljedice u vidu praćenja provedbe preporuka, ali vrlo izgledno i glede postupanja po preporukama te subjektivnog stava pojedinaca o instituciji. Unatoč izostanku praćenja provedbe preporuka putem Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Ured pučke pravobraniteljice je samostalno proveo analizu ispunjenja izdanih preporuka te je utvrđeno da je 28,75% preporuka ispunjeno ili je u postupku ispunjavanja, 65% preporuka nije ispunjeno dok za ostatak preporuka nema informacija o ispunjenju<sup>45</sup>. Za očekivati je da se među 65% neispunjenih preporuka nalaze i one čije neispunjenje je posljedica neprihvata izvješća od strane Hrvatskog sabora.

Godišnje izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu sadrži 220 preporuka. Jedan dio njih se ponavlja iz prethodnog godišnjeg izvješća, usljed kontinuiranih povreda ljudskih prava. U vrijeme sastava ovog rada još uvijek nije održano glasovanje Hrvatskog sabora o prihvatu godišnjeg izvješća pučke pravobraniteljice za 2016. godinu tako da nije poznato kakav će biti stav većine saborskih zastupnika. U svakom slučaju, u skladu s načelom bezuvjetne neovisnosti i samostalnosti institucije, godišnje izvješće za 2016. godinu je koncipirano na jednaki način kao i prethodno, bez ublažavanja stvarnog stanja ljudskih prava i sloboda u Republici Hrvatskoj i s jednakom, ako ne i većom dozom kritičnosti prema povredama ljudskih prava kojima smo svjedočili tijekom godine.

Međutim, za potrebe budućih izvješća i praćenja ispunjenosti preporuka te s obzirom na karakter institucije pučkog pravobranitelja, potrebno je jasnije definiranje uloge Hrvatskog sabora prilikom dostave izvješća pučkog pravobranitelja. Vjerodostojnost izvješća kao i obvezu postupanja po njegovim preporukama ne smije se dovoditi u vezu s njegovim prihvatom pred

<sup>43</sup> <http://www.nacional.hr/pravobraniteljica-vidovic-neprihvatanje-izvjesca-je-politicki-pritisak-na-neovisnost-institucije/>, očitavanje: 23. 05. 2017.

<sup>44</sup> Izvještavanje o provedbi preporuka iz godišnjih izvješća pučkog pravobranitelja je obveza Republike Hrvatske koja je proizašla iz predpristupnih pregovora s Europskom unijom, kao jedno od mjerila za zatvaranje Poglavlja 23. Pravosuđe i temeljna prava.

<sup>45</sup> *Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016* (bilj. 13), s. 6.

Hrvatskim saborom. Samo na taj način moguće je eliminirati opasnost korištenja izvješća institucije za eventualna politička razračunavanja. To može utjecati na ispunjenost preporuka, a time i na prava i slobode građana u vezi kojih su preporuke izdane.

Uvjeti za izbor pučkog pravobranitelja, tražene stručne i moralne karakteristike osobe koja se imenuje za čelnika institucije i njegove/njezine zamjenike, trebale bi biti dovoljna garancija kvalitete rada te vjerodostojnosti godišnjeg kao i posebnih izvješća. Naročito s obzirom da Zakon o pučkom pravobranitelju sadrži odredbu o razrješenju pučkog pravobranitelja ukoliko ne obavlja dužnost sukladno Zakonu<sup>46</sup>, što je dostatan instrument za nadzor stručnosti i zakonitosti obnašanja dužnosti.

### 3. Djelokrug rada pučkog pravobranitelja

#### 3.1. Ovlaštenja

Ovlaštenja pučkog pravobranitelja u Republici Hrvatskoj pokrivaju niz područja, odnoseći se na promotivne aktivnosti, zaštitu ljudskih prava, prevenciju i suzbijanje diskriminacije, uključujući i stratešku litigaciju, zaštitu prava osoba lišenih slobode i Nacionalni preventivni mehanizam. Pri tome značajan dio djelovanja institucije odnosi se na promotivne aktivnosti koje imaju za zadaću promicati jednakost, suzbijati diskriminaciju i netrpeljivost, promicati različitosti i uspostavljali dobre odnose između različitih grupa u društvu<sup>47</sup>.

Institucija pučkog pravobranitelja promiče i štiti ljudska prava i slobode te vladavinu prava razmatrajući pritužbe o postojanju nezakonitosti i nepravilnosti u radu državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima te u slučajevima diskriminacije, svih pravnih i fizičkih osoba<sup>48</sup>. U slučaju utvrđenja povrede ljudskih prava, institucija može izdati jednu od četiri raspoložive mjere i to mišljenje, prijedlog, preporuku i upozorenje<sup>49</sup>. U ispitnom postupku koji prethodi zaključku o (ne)osnovanosti pritužbe na povredu ljudskih prava pučki pravobranitelj ima pravo dobiti informacije te pravo uvida u podatke i dokumente državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima, a u slučaju diskriminacije, i svih pravnih i fizičkih osoba za koje je iskazana vjerojatnost sumnje na diskriminatorno postupanje<sup>50</sup>.

Međutim, u tome segmentu potrebne su određene izmjene radi podizanja standarda učinkovitosti. One se odnose na postupanja u predmetima radi diskriminacije i uvjetovane su drugačijom zakonskom regulacijom ovlaštenja institucije u odnosu na pravne i fizičke osobe. Naime, u slučaju da državna tijela te tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odbiju suradnju s pučkim pravobraniteljem, oni za to mogu prekršajno odgovarati. Pri tom su regulirane novčane kazne za odgovorne osobe u državnom tijelu i jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave koja na zahtjev pučkog ili posebnog pravobranitelja, u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva ne podnese očitovanje, podatke ili dokumente vezane uz diskriminaciju i ne

<sup>46</sup> Čl. 14 st. 2 Zakona o pučkom pravobranitelju (bilj. 8).

<sup>47</sup> <http://ombudsman.hr/hr/o-nama/nadleznosti-i-ovlasti>, očitavanje: 19. 05. 2017.

<sup>48</sup> Čl. 4 Zakona o pučkom pravobranitelju (bilj. 8).

<sup>49</sup> *Ibid.*, čl. 15.

<sup>50</sup> *Ibid.*, čl. 9.

omogućiti uvid<sup>51</sup>. Međutim, ovakva prekršajna odgovornost nije regulirana za fizičke i pravne osobe zbog čega, bez zakonske sankcije, mogu odbiti suradnju s institucijom i uskratiti tražene informacije. To može predstavljati prepreku sveobuhvatnoj i učinkovitoj provedbi ispitnog postupka. Iako je dosadašnja praksa pokazala da većina fizičkih i pravnih osoba suraduje s pučkim pravobraniteljem, kako bi se prevenirale drugačije situacije, trebalo bi obvezu njihove suradnje izjednačiti s obvezama državnih tijela te tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ove dvije grupe subjekata razlikuju se i glede obveze postupanja po mjerama izrečenim po okončanju ispitnog postupka. Naime tijela državne uprave, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima te pravne i fizičke osobe u slučajevima diskriminacije, dužni su u danome roku obavijestiti pučkog pravobranitelja o mjerama poduzetim povodom izrečene preporuke ili prijedloga.<sup>52</sup> Za razliku od postupanja prema državnim tijelima, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima, pučki pravobranitelj, međutim, nema takvih ovlasti u odnosu na fizičke i pravne osobe kojima su izrečene mjere za sumnju na diskriminaciju. Na njima leži više moralna obveza postupanja sukladno izrečenoj mjeri, bez zakonskog mehanizma prisilnog izvršenja ili sankcioniranja zbog nepostupanja po izrečenoj mjeri. Upravo ova okolnost može biti prepreka izvršenja izrečenih mjera.

U slučajevima kada pritužene fizičke ili pravne osobe odbiju postupati po preporuci ili prijedlogu institucije, pritužitelju je na raspolaganju sudski postupak radi ostvarenja njegovih prava, pri čemu se izdana mjera pučkog pravobranitelja može eventualno koristiti kao dokaz osnovanosti tužbenog zahtjeva. Međutim, u znatno lošijoj situaciji naći će se oni pritužitelji koji zbog lošeg financijskog stanja ili straha od (daljnje) viktimizacije, nisu u mogućnosti pokrenuti sudski postupak. Budući se upravo građani lošijeg imovnog stanja češće obraćaju pučkom pravobranitelju te nerijetko u ovoj instituciji vide jedino rješenje, nužno je ojačati njezine ovlasti u odnosu na pravne i fizičke osobe za koje se utvrdi sumnja da su počinili diskriminaciju.

Radi bolje učinkovitosti provedbe ispitnog postupka i zaštite prava pritužitelja potrebno je osnažiti i pojedine procesne instrumente institucije. Naime, u ispitnim postupcima radi sumnje na diskriminaciju od strane pravnih i fizičkih osoba, moguće su potrebe za neposrednim saslušanjem pritužitelja, prituženika i/ili svjedoka kako bi se utvrdile relevantne okolnosti. Nerijetki su slučajevi zasnivanja pritužbe na usmenim navodima koje prituženik osporava. S obzirom da ispitni postupak pučkog pravobranitelja ne sadrži saslušanja osoba kako se to čini u

<sup>51</sup> Sukladno čl. 27 Zakona o suzbijanju diskriminacije (bilj. 2), predviđena novčana kazna kreće se u visini od 1.000,00 do 5.000,00 kn. Istom kaznom kazniti će se za prekršaj odgovorna osoba u državnom tijelu i jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave koja na zahtjev pučkog ili posebnog pravobranitelja, u roku od 30 dana od zaprimanja zahtjeva, ne podnese očitovanja, podatke i dokumente vezano uz diskriminaciju, ne omogućiti uvid u njih ili ne omogućiti uvid u spis.

<sup>52</sup> Čl. 27 Zakona o pučkom pravobranitelju (bilj. 8) regulira da ukoliko tijela državne uprave, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima u danome roku ne obavijeste pučkog pravobranitelja o mjerama poduzetim povodom izrečene preporuke ili prijedloga, pučki pravobranitelj će o navedenome obavijestiti tijelo nadležno za provođenje nadzora nad državnim tijelima, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima. Ukoliko niti nadzorno tijelo u danome roku ne obavijesti pučkog pravobranitelja o utvrđenim činjenicama i poduzetim radnjama, pučki pravobranitelj će o tome obavijestiti Vladu Republike Hrvatske, a ako se radi o većem stupnju kršenja prava ili ugroženosti prava građana, moguće je obavijestiti Hrvatski sabor.

dokaznim sudski postupcima, izostaje mogućnost neposrednim opažanjima utvrđivati vjerodostojnost izjava te provedba suočavanja u slučaju kontradiktornih iskaza. Ponekad to predstavlja ključan dokaz (ne)osnovanosti pritužbe. Provođenje ovakvog ispitnog postupka podrazumijevalo bi znatniju financijsku i administrativnu podršku, ali i prilagodbu postojećih propisa. Ovi uvjeti za sada nisu ispunjeni. Iako se u takvim slučajevima pritužiteljima daje opća pravna informacija o raspoloživim pravnim instrumentima zaštite njihovih prava te mogućnosti pokretanja sudskog postupka, za dio njih puno sretnije rješenje bi bila provedba takvog postupka unutar institucije pučkog pravobranitelja.

### 3.2. Vrste povreda prava i sloboda građana

Kroz 2016. godinu institucija pučkog pravobranitelja postupala je po 5433 predmeta od čega je 4031 otvoren temeljem pritužbi građana i raspoređen po pojedinim službama institucije<sup>53</sup>. Od ukupnog broja novootvorenih predmeta, unutar iste godine postupanje je završeno u 2880 predmeta, od čega je u 717 predmeta utvrđeno da su pritužbe bile neosnovane, dok je u 298 predmeta bila riječ o osnovanim pritužbama. U čak 1009 predmeta pritužiteljima je dana opća pravna informacija o nadležnim tijelima za postupanje u njihovim predmetima, relevantnoj pravnoj regulativi i sudskoj praksi i sl. Putem općih pravnih informacija, osim educiranja o raspoloživim mogućnostima ostvarenja njihovih prava, pritužitelje se ujedno educira o nadležnostima pučkog pravobranitelja kako bi se ubuduće preveniralo njihovo obraćanje nenadležnoj instituciji ili propustilo prepoznati neku od vrsta povrede ljudskih prava. U 332 predmeta otvorena kroz prošlu godinu, institucija pučkog pravobranitelja nije bila nadležna za bilo kakvo postupanje dok je 165 predmeta upućeno posebnim pravobraniteljicama, nadležnim za postupanje s obzirom na sadržaj pritužbe.<sup>54</sup>

Dakle, od ukupnog broja otvorenih i riješenih predmeta kroz prošlu godinu, u nešto više od 10% predmeta utvrđena je osnovanost zaprimljene pritužbe. S obzirom da je kroz godinu zaprimljen veći broj pritužbi po kojima nije bilo nadležnosti za postupanje pučkog pravobranitelja, u odnosu na one u kojima je utvrđena osnovanost pritužbe, sve ukazuje na još uvijek nedovoljnu razinu znanja građana o nadležnostima institucije te znatnom trošenju kapaciteta na predmete u kojima nema osnove za postupanje. S druge strane, kao što će biti pojašnjeno u nastavku, znatan broj slučajeva diskriminacije, a za pretpostaviti je i ostalih slučajeva povrede ljudskih prava, još uvijek se ne prijavljuje niti jednoj instituciji pa tako niti pravobraniteljskim i to kao posljedica neznanja građana o pravnoj klasifikaciji povreda koje trpe i pravu na njihovu zaštitu, ali i zbog stava da time ne bi ništa prmijenili te zbog straha od viktimizacije<sup>55</sup>.

Pritužbe radi kojih se građani obraćaju instituciji pučkog pravobranitelja obuhvaćaju čitav niz područja, od povreda ljudskih prava u području pravosuđa, statusnih prava, radnih i službeničkih odnosa, socijalne skrbi i obiteljsko-pravne zaštite, prava hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji, zdravstvene zaštite i osiguranja, mirovinskog osiguranja i socijalne sigurnosti starijih osoba, imovinsko-pravnih odnosa, zaštite okoliša, povrede prava osoba lišenih slobode do

<sup>53</sup> U predmetima po pritužbama postupaju Služba za zaštitu ljudskih prava, Služba za osobe lišene slobode i Nacionalni preventivni mehanizam te u instituciji još djeluju Služba za komunikaciju, suradnju i promicanje ljudskih prava i Služba za opće poslove.

<sup>54</sup> *Izveštće pučke pravobraniteljice za 2016* (bilj. 13), s. 4.

<sup>55</sup> *Ibid.*, s. 10.

diskriminacije. Pri tome je u ovoj analizi nemoguće obuhvatiti sve vrste pritužbi po kojima institucija postupa, bilo da je riječ o individualnom kršenju ljudskih prava ili sustavnim povredama<sup>56</sup> i nefunkcioniranju pojedinih institucija<sup>57</sup>. Međutim, osim postupanja po individualnim povredama prava i sloboda građana, značajno je postupanje institucije s ciljem saniranja sustavnih povreda, prvenstveno se odnoseći na mišljenja, primjedbe i prijedloge na izmjene i dopune relevantnih zakona i ostalih pravnih dokumenata<sup>58</sup> te prijedloge donošenja novih propisa<sup>59</sup>.

Nadalje postupanje institucije po mandatu nacionalnog preventivnog mehanizma i osoba lišenih slobode, obuhvaća niz specifičnosti kako glede vrste pritužbi<sup>60</sup> tako i načina postupanja<sup>61</sup>. U

<sup>56</sup> Jedan od značajnih problema jest nejednak regionalni razvoj pri čemu su nerijetko u naročito lošem stanju ruralna područja, posljedica čega je sve češći odljev mlađeg stanovništva iz tih područja. Pučka pravobraniteljica je 2016. godine obišla područja Požeško-slavonske, Osječko-baranjske, Zadarske i Sisačko-moslavačke županije, u kojima živi ruralno stanovništvo, kako bi utvrdila s kojim izazovima se susreće lokalna vlast kao i identificirala povrede prava stanovnika tih područja. Neodgovarajuće zdravstvene i socijalne usluge, udaljenost ustanova, slabo opremljene škole, nepostojanje ili neadekvatnost javnog prijevoza te nedostatne mogućnosti za zapošljavanje samo su neki od identificiranih problema stanovnika ovih krajeva, a što za posljedicu ima i njihovu depopulaciju te ostanak uglavnom starijeg stanovništva. Stoga je izdan niz preporuka Hrvatskom saboru, Vladi Republike Hrvatske, Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova Europske unije kao i Ministarstvu državne imovine s ciljem osnaženja ruralnih krajeva, zaustavljanja daljnjeg porasta rizika od siromaštva te daljnjeg odseljavanja mlađih stanovnika. *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2016* (bilj. 13), s. 107.

<sup>57</sup> Primjerice, u području zdravstva to su pritužbe radi općenito lošeg funkcioniranja sustava zdravstvene zaštite, odnoseći se na uskratnu adekvatne zdravstvene zaštite zbog dugotrajnog čekanja na specijalistički liječnički pregled teško bolesne osobe, povećanje listi čekanja pacijenata, nedostupnost adekvatne zdravstvene zaštite na određenim područjima države do neprimjerenog postupanja zdravstvenih djelatnika prema pacijentima. Preporuke institucije su vrlo često povezane s potrebom sustavnih promjena kao primjerice donošenje Pravilnika o osiguranju medicinski prihvatljivog vremena za ostvarenje zdravstvene zaštite, čije ispunjenje ovisi o nizu okolnosti izvan utjecaja institucije pučkog pravobranitelja. *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2016* (bilj. 13), ss. 125-128.

<sup>58</sup> Primjerice, vezano za prava dužnika u ovršnim postupcima, pučka pravobraniteljica je u godišnjem izvješću za 2015. godinu dala preporuku Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu financija, da izmjenama Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima i Pravilnika o načinu i postupku provedbe ovrhe na novčanim sredstvima propišu obvezu dostave obavijesti između FINA-e i uplatitelja zaštićenog primanja elektroničkim putem istog dana u kojem je ovršeniku otvoren poseban račun, koja preporuka je usvojena te je Porezna uprava određena kao nadležna za izdavanje javne isprave. *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2015. godinu*, s. 100, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/67-2015/745-izvjesce-pp-2015-pdf>, očitavanje: 18. 07. 2017. Nadalje, institucija je dala mišljenja na Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti, na konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poticanju zapošljavanja, na konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona, na prijedlog Zakona o zaštiti osoba od nasilja u obitelji i dr. Dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/zas/misljenja>, očitavanje: 19. 07. 2017.

<sup>59</sup> Primjerice, preporuka Ministarstvu rada i mirovnog sustava da unaprijedi i normativni okvir zaštite od zlostavljanja na radu. *Izvešće pučke pravobraniteljice Hrvatskom saboru za 2016* (bilj. 13), s. 69.

<sup>60</sup> Pritužbe radi povreda prava osoba lišenih u zatvorskom sustavu odnose se na nedostatnu kvalitetu zdravstvene zaštite, izostanak kompletnog pribora za jelo, neadekvatan prijevoz osoba lišenih slobode, uvjete smještaja u prenapučenim ćelijama, izostanak prostorija u kojima se odvija posjet bračnog ili izvanbračnog druga bez nadzora, vrijeđanje, omalovažavanje i prekoračenje ovlasti pri primjeni sredstava prisile, neadekvatno tretiranje pritužbi koje zatvorenici podnose upraviteljima kaznenih tijela, neučinkovitost pravne zaštite. Nadalje, služba je zaprimala pritužbe radi zaštite prava građana u policijskom sustavu, neprofesionalnog i nedoličnog postupanja policijskih službenika, neadekvatnih uvjeta smještaja osoba lišenih slobode u policijskim postajama, neadekvatnog smještaja osoba s duševnim smetnjama kojima je ograničena sloboda kretanja kao i povrede prava starijih i nemoćnih osoba smještenih u domove. *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2016* (bilj. 13), ss. 167-169.

<sup>61</sup> Čl. 28 Zakona o pučkom pravobranitelju (bilj. 8) regulira da pučki pravobranitelj može u svako doba bez prethodne najave pregledati mjesta u kojima se nalaze osobe lišene slobode, kojima je ograničena sloboda kretanja

okviru ovog mandata nužni su nenajavljeni i sveobuhvatni obilasci institucija u kojima su smještene osobe lišene ili ograničene slobode kretanja kao jedan od osnovnih instrumenata utvrđivanja povreda njihovih prava. Zakonsko uređenje načina provedbe obilazaka omogućuje objektivno utvrđivanje relevantnih okolnosti te je institucija pučkog pravobranitelja u više navrata utvrdila ozbiljne i sustavne povrede prava osoba lišenih ili ograničene slobode kretanja<sup>62</sup>.

U okviru ovog mandata pučka pravobraniteljica je kroz 2016. godinu obišla i mjesta u kojima su bili smješteni tražitelji međunarodne zaštite i iregularni azilanti koji su prolazili tzv. „balkanskom rutom“<sup>63</sup>, prilikom čega su uočene brojne povrede njihovih prava i sloboda te su izdane preporuke radi njihovog uklanjanja<sup>64</sup>. Iako su razni dionici izvještavali o stanju s terena, aktivan boravak na licu mjesta bio je nužan preduvjet objektivnog prikupljanja relevantnih informacija kako bi se kvalitetno pristupilo zaštiti prava osoba zatečenih na pregledanim mjestima i onih koji će se tamo tek naći. Međutim, iako se nakon obilazaka i utvrđenih povreda, kada je potrebno, izdaju upozorenja i preporuke te kroz njih vrši svojevrsna edukacija o nužnim minimalnim standardima smještaja i postupanja, nerijetko je ispunjenje preporuka povezano s proračunskim kapacitetima, na koje pučki pravobranitelj ne može izravno utjecati.

Uvezi sa postupanjem institucije u području diskriminacije, svake godine povećava se broj ovih pritužbi<sup>65</sup>, ali diskriminacijske osnove i najproblematičnija područja života, ostaju nepromijenjeni. Najčešće je riječ o diskriminaciji temeljem rase, etničke pripadnosti, boje kože ili nacionalnog podrijetla, pri čemu su najčešće žrtve diskriminacije srpska i romska nacionalna manjina. U odnosu na počinitelje diskriminacije, najveći broj pritužbi podnosi se protiv državnih tijela, zatim pravnih osoba s javnim ovlastima, a nakon čega slijede fizičke i pravne osobe te tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>66</sup>.

Okolnost koja ukazuje na još uvijek nedovoljno znanje građana o pojmu diskriminacije jest da kroz proteklu godinu u čak 13% zaprimljenih pritužbi nije bila navedena niti jedna

---

te mjesta u kojima su smještene ili borave pojedine skupine čija prava i slobode pučki pravobranitelj štiti. Pri tome ima pravo pregledati sve prostorije u tijelima u kojima obavlja pregled, razgovorati sa svim osobama koje mogu dati informacije vezane za sumnju na kršenje ljudskih prava postupanjem u tijelu ili ustanovi koju se pregledava i to bez nazočnosti službenika predmetnog tijela ili ustanove, a kako bi se dobile objektivne informacije te prevenirala eventualna kasnija viktimizacija osoba koje su ukazale na nezakonito postupanje.

<sup>62</sup> U 2016. godini provedeni su nenajavljeni obilasci Psihijatrijske bolnice za djecu i mladež i Odjel za dječju adolescentnu psihijatriju KBC Osijek kojom prilikom su utvrđena potencijalno ponižavajuća i neljudska postupanja. Primjera radi, utvrđeno je da se na Odjelu za dječju i adolescentnu psihijatriju KBC Osijek, dijete sputava u sobi smještajnog kapaciteta za osam osoba, pred drugim punoljetnim pacijentima, koje postupanje je protivno Pravilniku o mjerama prisile te može biti i sigurnosno rizično te ponižavajuće za pacijenta. Povodom utvrđenog stanja izdano je 10 upozorenja i 20 preporuka te kroz 2017. godinu treba pratiti njihovo ispunjenje. Na Zavodu za dječju i adolescentnu psihijatriju KBC Rijeka utvrđeni su krajnje neodgovarajući smještajni uvjeti u kojima ne postoji mogućnost odvajanja djece od punoljetnih pacijenata, što utječe na učinkovitost liječenja i zbog čega roditelji često ne žele hospitalizirati dijete. Ovakvi uvjeti smještaja djece predstavljaju kršenje njihovih prava i ponižavajuće postupanje te je nužno osigurati dodatne prostorne kapacitete, opremu i ljudske resurse. *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2016* (bilj. 13), s. 186.

<sup>63</sup> Zimski tranzitni centar u Slavenskom Brodu, Prihvatilište za strance Ježevo, Prihvatilište za tražitelje azila u Zagrebu i Kutini te Policijsku upravu vukovarsko-srijemsku. *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2016* (bilj. 13), s. 190.

<sup>64</sup> *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2016* (bilj. 13), s. 200.

<sup>65</sup> U 2016. godini zaprimljena je 531 pritužba radi diskriminacije, a u 2015. godini 524 pritužbi. *Izvešće pučke pravobraniteljice Hrvatskom saboru za 2015* (bilj. 58), s. 6.

<sup>66</sup> *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2016* (bilj. 13), s. 5.

diskriminacijska osnova iz Zakona o suzbijanju diskriminacije. Nedovoljno znanje građana o diskriminaciji pokazalo se i kroz Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije koje je institucija pučkog pravobranitelja provela 2012. godine, a temeljem kojega je utvrđeno da više od polovica građana nije znala za postojanje Zakona o suzbijanju diskriminacije. Isto istraživanje je pokazalo da u slučajevima kada su bili žrtvama diskriminacije, čak 61% ispitanika nije poduzelo nikakve radnje kako bi zaštitilo svoja prava te znatan broj njih ni ne zna kome bi se obratili u slučaju diskriminacije<sup>67</sup>. Ovakav stav građana prema diskriminaciji i zaštiti njihovih prava ukazuje da pritužbe koje su podnesene instituciji pučkog pravobranitelja predstavljaju samo jedan manji segment povreda ljudskih prava koja se u praksi zaista događaju.

Područje u kojem se građani najčešće pritužuju radi diskriminacije jesu rad i zapošljavanje<sup>68</sup>, nakon čega slijede javno informiranje i mediji, uprava i stanovanje dok su ostala područja zastupljena u manjem omjeru. Kako u području zaštite ljudskih prava, tako i u predmetima radi diskriminacije, institucija nastoji kroz generalne mjere rješavati sustavnu diskriminaciju<sup>69</sup>, ali i suzbiti diskriminatorno postupanje prema pojedinčnim žrtvama diskriminacije<sup>70</sup>, jednako prioritetno postupajući u obe skupine predmeta.

## 4. Institucija pučkog pravobranitelja i sudski postupci

### 4.1. Povrede prava koje su predmetom sudskih postupaka

<sup>67</sup> <http://ombudsman.hr/hr/dis/publikacije/send/68-publikacije/71-istrazivanje-o-stavovima-i-razini-svijesti-o-diskriminaciji-i-pojavnim-oblicima-diskriminacije-2012>, očitavanje: 19. 07. 2017.

<sup>68</sup> Da je područje rada najproblematičnije ukazuju i nacionalni sudski postupci radi diskriminacije među kojima se, kada su u pitanju civilni postupci, najveći broj njih vodi pred općinskim radnim sudovima. Ukoliko pri tome uzmemo u obzir činjenicu da se kako pučkoj pravobraniteljici, tako i sudovima, radnici najčešće obraćaju tek nakon što im je prestao radni odnos ili nakon što su odnosi na radnom mjestu toliko narušeni da pristaju na daljnje štetne posljedice uslijed prijave poslodavca, jasno je da u području rada i zapošljavanja ima znatno više slučajeva diskriminacije nego što ih se prijavljuje. *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2016* (bilj. 13), s. 24.

<sup>69</sup> Kao generalnu mjeru suzbijanja diskriminacije na području rada i zapošljavanja, kroz godišnja izvješća Hrvatskom saboru preporuča se kontinuirana edukacija različitih dionika na tržištu rada, a poglavito poslodavaca, o stereotipima i diskriminaciji na radnom mjestu i u postupcima zapošljavanja. Preporuke su prihvaćene i edukacije poslodavaca se provode, a njihova učinkovitost će se pokazati u narednim godinama te broju i vrstama pritužbi radi diskriminacije u području rada i zapošljavanja. *Izvešće pučke pravobraniteljice za 2016* (bilj. 13), s. 28.

<sup>70</sup> Primjerice, pučka pravobraniteljica je kroz 2015. godinu vodila ispitni postupak povodom pritužbe nekolicine radnika radi diskriminacije temeljem zdravstvenog stanja, koju je provodio njihov poslodavac. Riječ je bila o radnicima s utvrđenom neposrednom opasnošću od invalidnosti, kojima su, nakon donošenja novog Pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta i Pravilnika o plaćama, u znatno većem postotku nego zdravim radnicima nudeni ugovori o radu za niže plaćena radna mjesta, s posljedicom prestanka radnog odnosa u slučaju odbijanja novo ponuđenog ugovora. Provedbom ispitnog postupka utvrđeno je da poslodavac nije vodio računa o zdravstvenom stanju radnika te je primjena novodonesenih pravilnika imala nepovoljnije učinke na ovu kategoriju radnika. Poslodavac je upozoren na diskriminaciju te su mu dane preporuke s ciljem da radnici narušenog zdravstvenog stanja u budućnosti ne budu stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na zdrave radnike. Poslodavac je postupio po danim preporukama, što je rezultiralo izmjenom Pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta, uvođenjem programa edukacija radnika za složenija radna mjesta te ponudama bolje plaćenih radnih mjesta pojedinim radnicima koji su bili žrtve neizravne diskriminacije. *Izvešće pučke pravobraniteljice Hrvatskom saboru za 2015* (bilj. 58), ss. 62 i 63.



Postupanje institucije pučkog pravobranitelja u pogledu sudskih postupaka regulirano je u ovisnosti o sadržaju pritužbe te vrsti sudskog postupka. Pučki pravobranitelj ne postupuje u slučajevima o kojima se vodi sudski postupak, već je na sudovima da temeljem načela neovisnosti i samostalnosti odluče o povredi prava. Međutim, ukoliko se pritužba podnosi radi nepotrebnog odugovlačenja sudskog postupka ili očite zloupotrebe ovlasti, tada se traži očitovanje predsjednika nadležnog suda, a ukoliko se on ne očituje u danome roku, o tome će obavještava predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske<sup>71</sup>.

Ukoliko je pritužba podnesena radi povrede ljudskih prava ili temeljenih sloboda, zbog koje je pokrenut postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, podnošenjem ustavne tužbe, pučki pravobranitelj zastaje s postupanjem do donošenja odluke Ustavnog suda. Također, ukoliko pučki pravobranitelj razmatra pritužbu radi povrede prava građana nastalih zbog primjene općeg akta o kojem je pred Visokim upravnim sudom pokrenut postupak ocjene njegove zakonitosti, pučki pravobranitelj će zastati s postupkom do donošenja odluke Visokog upravnog suda<sup>72</sup>. Upravo zbog navedene zakonske regulacije postupanja pučkog pravobranitelja po pritužbama povodom kojih su u tijeku sudski postupci, od pritužitelja se obvezno traži informacija o eventualnom vođenju sudskog postupka.

#### 4.2. Strateška litigacija pučkog pravobranitelja

Iako pučki pravobranitelj ne zastupa građane u sudskim postupcima niti ih pravno savjetuje u vezi pravne stvari radi koje je postupak pokrenut<sup>73</sup>, institucija je na niz drugih načina aktivno involvirana u sudske postupke pred nacionalnim sudovima. Zakon o suzbijanju diskriminacije predviđa slijedeće mogućnosti:

- miješanje u sudski postupak na strani tužitelja;
- podnošenje udružnih tužbi u slučaju postojanja opravdanog interesa za zaštitu kolektivnih interesa određene skupine građana;
- podnošenje optužnih prijedloga u vezi sa slučajevima diskriminacije;
- podnošenje kaznenih prijava u vezi sa slučajevima diskriminacije nadležnom državnom odvjetništvu;
- mirenje<sup>74</sup>.

Procesna pretpostavka za miješanje pučkog pravobranitelja u sudski postupak na strani tužitelja kao žrtve diskriminacije, jest suglasnost tužitelja te rješenje raspravnog suca kojim se odobrava miješanje, a koje je najčešće samo formalne prirode. Nakon toga pučki pravobranitelj ima procesno pravna ovlaštenja kao i ostale stranke postupka<sup>75</sup>, odnoseći se na sudjelovanje na

<sup>71</sup> Čl. 22 Zakona o pučkom pravobranitelju (bilj. 8).

<sup>72</sup> Čl. 26 Poslovnika pučkog pravobranitelja, *NN 99/13*.

<sup>73</sup> *Ibid*, čl. 20.

<sup>74</sup> Čl. 12 Zakona o suzbijanju diskriminacije (bilj. 2).

<sup>75</sup> Čl. 208 Zakona o parničnom postupku, *NN 53/91, 91/92, 112/99, 88/05 2/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11*-pročišćeni tekst, 25/13, 89/14, odredbama članaka od 206 do 209a regulira se sudjelovanje umješaca u sudskom postupku.

ročištima za glavnu raspravu, ispitivanje svjedoka, vještaka, stranaka, dostavu podnesaka, predlaganje dokaza, podnošenje pravnih lijekova na sudsku odluku.

Međutim, s obzirom na ograničene kadrovske kapacitete institucije, ali i okolnost da strateška litigacija podrazumijeva identifikaciju strateških sudskih postupaka, prilikom odlučivanja o miješanju ili podnošenju udružne tužbe, vodi se računa o sljedećim čimbenicima:

- je li riječ o slučaju šireg društvenog interesa koji prelazi interese pojedinačnog slučaja;
- je li riječ o slučaju diskriminacije određene grupe osoba, temeljem jedne ili više diskriminacijskih osnova, koja traje ili je ponavljana kroz dulje vremensko razdoblje;
- ima li diskriminacija naročito negativne učinke na žrtve diskriminacije;
- je li konkretna diskriminacija rezultat pravne nesigurnosti koja može biti eliminirana usvajajućom sudskom odlukom kroz koju će se razjasniti sporne zakonske nesigurnosti;
- postoje li razumni izgledi za uspjeh u sudskom sporu;
- da li će se sudskim postupkom poslati društvu poruka o nezakonitosti i neprihvatljivosti diskriminatornog ponašanja;
- jesu li jasno utvrđene činjenice spora, kako ne bi došlo do neočekivanih obrata u toku sudskog postupka.

Prije odluke o strateškoj litigaciji, također se nastoji uspostaviti uspješna suradnja i odnos međusobnog povjerenja sa žrtvom diskriminacije i njezinim punomoćnikom, kako bi se pribavile sve relevantne informacije o povredi, bez spora o njihovoj vjerodostojnosti. Jedan od bitnih čimbenika prilikom odluke o miješanju u sudski postupak ili podnošenju udružne tužbe, jesu financije. Naime, prije odlučivanja o strateškoj litigaciji nužno je procijeniti očekivane troškove kako u slučaju pozitivnog tako i negativnog ishoda sudskog postupka. Ovo zbog toga što sukladno odredbama Zakona o parničnom postupku<sup>76</sup>, strana koja u cijelosti izgubi sudski postupak obvezna je podmiriti parnične troškove protivne strane. Iako pučki pravobranitelj prilikom sudjelovanja u sudskim postupcima nema trošak zastupanja budući koristi vlastite kapacitete, vrlo često tuženici imaju punomoćnike u osobama odvjetnika te parnični troškovi, koji uključuju nagradu za rad odvjetnika, sudske pristojbe, eventualne troškove vještačenja i putne troškove svjedoka koji dolaze izvan mjesta sjedišta suda, mogu iznimno narasti do kraja sudskog postupka. S obzirom da pučki pravobranitelj troškove strateške litigacije podmiruje iz sredstava koja su mu godišnje dodijeljena iz državnog proračuna, bitno je voditi računa da troškovi litigacije ne premaše stvarne mogućnosti ureda. Budući da navedena okolnost ograničuje provedbu strateške litigacije, vrlo se promišljeno ulazi u svaki sudski postupak. Takva financijska regulacija utječe i na mogućnosti pokretanja sudskih postupaka za koje postoje manji izgledi uspjeha, ali sama činjenica njihovog pokretanja imala bi pozitivne učinke na podizanje društvene svijesti o zabrani pojedinih, specifičnih slučajeva diskriminacije.

U dosadašnjem radu institucije građani su se nerijetko obraćali sa zahtjevom da ih se zastupa u individualnim diskriminacijskim postupcima, očekujući od institucije ulogu pravnog zastupnika, a ne umješaća u sudskom postupku. Trenutna zakonska regulativa ne predviđa ovu mogućnost institucije, iako bi se u pojedinim slučajevima kroz individualne tužbe ostvario isti cilj kao kroz

<sup>76</sup> *Ibid*, čl. 154 st. 1.

udružnu tužbu. Također, ovlaštenje podnošenja individualnih tužbi osigurao bi veći broj strateških sudskih postupaka te bi se omogućilo žrtvama diskriminacije, koje zbog lošeg imovnog stanja nisu u mogućnosti snositi financijski teret vođenja sudskog postupka, a ne ostvaruju uvjete besplatne pravne pomoći, da svoja prava ipak ostvare pred sudom. Pri tome bi njihove interese zastupalo središnje nacionalno tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije.

Međutim, prije davanja ovog mandata, nužno bi bilo osigurati dostatne financijske i kadrovske kapacitete kako bi se unutar institucije osposobili službenici koji bi se bavili isključivo strateškom litigacijom koja podrazumijeva ne samo zastupanje na sudu već i pripremne radnje prethodnog prikupljanja i procjene dokaza. Pri tome razgovori sa žrtvom diskriminacije često zahtijevaju pružanje ne samo pravne već i psihološke podrške. Za ovo je opet potrebno osigurati stručni kadar unutar institucije. U dosadašnjoj provedbi strateške litigacije, pučki pravobranitelj je najčešće sudjelovao u sudskim postupcima kao umješak na strani tužitelja, odnosno žrtve diskriminacije. U nastavku ću ukratko opisati slučajeve mijesanja institucije u sudske postupke.

(1) *Slučaj - diskriminacija temeljem dobi prilikom zapošljavanja:*<sup>77</sup> Postupak je pokrenut radi diskriminacije temeljem dobi i mjesta prebivališta. Tužitelj se javio na natječaj za radno mjesto pravnika u jednoj pravnoj osobi. Iako je ispunjavao sve formalne uvjete za raspisano radno mjesto, njegova prijava nije odabrana te mu je u telefonskom razgovoru sa zaposlenicom pravne osobe navedeno da je prestar za raspisano radno mjesto i da živi predaleko od mjesta gdje bi bilo njegovo mjesto rada. Tužitelj je pokrenuo sudski postupak radi diskriminacije te podnio zahtjev pučkom pravobranitelju za mijesanje u sudski postupak. S obzirom je diskriminacija u području rada i zapošljavanja jedno od najkritičnijih područja diskriminacije, prihvaćen je poziv za mijesanje u sudski postupak. Prvostupanjskom presudom je usvojen tužbeni zahtjev u dijelu koji se odnosio na diskriminaciju temeljem dobi dok je odbijen u dijelu koji se odnosio na diskriminaciju temeljem prebivališta, a s obzirom prebivalište nije jedna od taksativno navedenih diskriminacijskih osnova u članku 1 Zakona o suzbijanju diskriminacije<sup>78</sup>. Prvostupanjsku presudu je potvrdio drugostupanjski sud.

U kontekstu navedenog slučaja, na žalost i dalje smo svjedoci čestih slučajeva diskriminacije temeljem dobi, u području rada i zapošljavanja. Žrtve diskriminacije su osobe već u dobi od 45-50 godina koje se na današnjem tržištu rada smatraju „starijima“ i zbog toga su često nepoželjne za poslodavce. Unatoč tome, mali je broj sudskih postupaka radi diskriminacije temeljem dobi u području rada i zapošljavanja, koja situacija je posljedica nedostatnih financijskih mogućnosti žrtava za vođenje sudskih postupaka, nepovjerenja građana u rad sudova te dugotrajnost i neizvjesnost ishoda sudskog postupka. Pored toga, diskriminirani radnici koji su još uvijek u radnom odnosu, često iz straha od viktimizacije odlučuju ne tražiti ostvarenje svojih prava na sudu.

(2) *Slučaj - diskriminacije temeljem etničke pripadnosti:*<sup>79</sup> Tužiteljice, pripadnice romske nacionalne manjine, pohađale su srednju strukovnu školu te su u okviru srednjoškolskog

<sup>77</sup> Općinski radni sud u Zagrebu, postupak poslovni br. Pr-331/12.

<sup>78</sup> Člankom 1 stavkom 1 Zakona o suzbijanju diskriminacije (bilj. 2) taksativno je navedeno 17 diskriminacijskih osnova zbog kojih može doći do nejednakog postupanja i to su rasa ili etnička pripadnost ili boja kože, spol, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, imovno stanje, članstvo u sindikatu, obrazovanje, društveni položaj, bračni ili obiteljski status, dob, zdravstveno stanje, invaliditet, genetsko nasljeđe, rodni identitet i izražavanje te spolna orijentacija.

<sup>79</sup> Općinski sud u Varaždinu, postupak poslovni br. P-817/11.

obrazovanja trebale odraditi stručnu praksu. Škola je već imala uspostavljenu suradnju s jednom lokalnom pravnom osobom u kojoj su učenici škole obavljali stručnu praksu. Na jednaki način su praksu trebale obaviti i tužiteljice te im je telefonskim putem navedeno kada da se osobno jave u pravnu osobu. Po osobnom dolasku, direktorica pravne osobe ih je uputila da se sutradan jave telefonski i kojom prilikom im je navela da pravna osoba nema mogućnosti uzeti ih na obavljanje stručne prakse jer da su sva raspoloživa mjesta popunjena. Tužiteljice su pokrenule sudski postupak radi diskriminacije temeljem etničkog podrijetla, u koji se umiješao i pučki pravobranitelj. Prvostupanjski sud je usvojio tužbeni zahtjev te je drugostupanjski sud potvrdio prvostupanjsku sudsku odluku.

Navedeni slučaj bio je od strateškog značaja zbog još uvijek vrlo raširene diskriminacije romske populacije temeljem njihove etničke pripadnosti. Osim toga, bila je riječ o osobama mlađe dobi koje je teže pogodilo postupanje ovlaštene osobe pravne osobe i to na samome početku njihovog životnog osamostaljenja u vidu okončanja obrazovanja i pripreme za budući rad. U multinacionalnim i multikulturalnim sredinama iznimno je važno ostvariti skladan suživot svih stanovnika, što podrazumijeva ne samo prevenirati otvoreno već i pasivno iskazivanje netrpeljivosti. Onemogućavanje obavljanja stručne prakse romskim učenicama, svakako je jedan od neprihvatljivih oblika ponašanja koji je trebalo adekvatno sankcionirati i time prenijeti poruku zajednici o nezakonitosti takvog postupanja. Zbog toga je pučki pravobranitelj odlučio miješati se u ovaj sudski postupak.

(3) *Slučaj - diskriminacija temeljem seksualne orijentacije.*<sup>80</sup> Tužitelji, nekoliko organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava i zaštitom prava LGBT osoba, pokrenuli su sudski postupak protiv tadašnjeg predsjednika Hrvatskog nogometnog saveza, radi diskriminacije temeljem seksualne orijentacije, povodom njegovih izjava za jedne dnevne novine. Pučki pravobranitelj se umiješao u sudski postupak na strani tužitelja. Iako je tužbeni zahtjev odbijen od strane prvostupanjskog suda, odbijajuća presuda je ukinuta te je tužbeni zahtjev u konačnici usvojen od strane Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

U vrijeme pokretanja ovog sudskog postupka, prava LGBT osoba bila su često osporavana te su u nekoliko uzastopnih slučajeva medijski aktivne osobe dale izjave kojima su diskriminirale osobe temeljem njihove seksualne orijentacije. U to je vrijeme bilo i nekoliko slučajeva nanošenja fizičkih ozljeda osobama zbog njihove seksualne orijentacije uslijed čega se LGBT zajednica osjećala prilično ugroženom. Stoga su organizacije civilnog društva, koje se bave zaštitom ljudskih prava, prvenstveno radi širenja svijesti o nezakonitosti takvih izjava i postupaka, pokrenule nekoliko sudskih postupaka radi diskriminacije temeljem seksualne orijentacije pri čemu je pučki pravobranitelj prepoznao važnost miješanja u takvu vrstu sudskog postupka.

Pučki pravobranitelj također može provoditi postupak mirenja stranaka, ukoliko se one s time suglase<sup>81</sup>. Riječ je jednom od alternativnih načina rješavanja sporova koji u Republici Hrvatskoj još uvijek nije dovoljno zaživio, naročito u sporovima između fizičkih osoba. U slučaju uspješnog mirenja stranke zaključuju izvansudsku nagodbu koja u pojedinim slučajevima može imati više moralnu nego zakonsku obvezu jer potpisnik izvansudske nagodbe i dalje može nastaviti s diskriminatornim radnjama za koje će, kao i prije zaključenja nagodbe, prekršajno ili

<sup>80</sup> Županijski sud u Zagrebu, postupak poslovn br. Pnz-7/10.

<sup>81</sup> Čl. 12 st. 2 t. 5 Zakona o suzbijanju diskriminacije (bilj. 2).

kazneno odgovarati. Međutim, sama okolnost da su sukobljene strane pristale pokrenuti postupak mirenja pred institucijom pučkog pravobranitelja, pozitivan je pomak prema rješavanju njihovih međusobnih konflikata.

#### 4.3. Analiza pravosudnih predmeta u Republici Hrvatskoj vezanih za diskriminaciju

Pučka pravobraniteljica već zadnje tri godine u svojim godišnjim izvješćima Hrvatskom saboru analizira pravosudne predmete vezane za diskriminaciju. Analiza se temelji na sudskim odlukama vezanim uz diskriminaciju, koje sudovi u Republici Hrvatskoj dostavljaju instituciji kao i na statističkim podacima o sudskim predmetima vezanim uz diskriminaciju, koje Ministarstvo pravosuđa dostavlja instituciji temeljem Zakona o suzbijanju diskriminacije<sup>82</sup>.

Iz dostavljenih sudskih odluka, koje su svake godine sve brojnije, moguće je identificirati promjene u sudskoj praksi i pomake u prevladavanju izazova provedbe antidiskriminacijske regulative. Analizom odluka od 2009. godine, kada je stupio na snagu Zakon o suzbijanju diskriminacije, do danas, moguće je uočiti velike promjene u načinu primjene nacionalnih zakona kao i europskog antidiskriminacijskog zakonodavstva. Tako su u počecima antidiskriminacijske sudske prakse u Republici Hrvatskoj bili česti propusti u pogledu definiranja diskriminacijske osnove, primjene načela prebacivanja tereta dokaza te ne razlikovanja mobinga od diskriminacije. Vremenskim odmakom te provedbom edukacija sudaca i odvjetnika koji se bave antidiskriminacijskim pravom, uočeni su pozitivni pomaci u pojedinim sudskim postupcima.

Međutim, još uvijek prisutna nedosljedna sudska praksa i nepotpuni tužbeni zahtjevi ukazuju na potrebu nastavka edukacije svih sudionika sudskih postupaka vezanih uz diskriminaciju. Osim usvajanja i nadogradnje potrebnih znanja, učinkovito postupanje protiv diskriminacije zahtijeva donošenje sudskih odluka koje će ostvarivati preventivnu zadaću u odnosu na potencijalne buduće počinitelje. Tek takvim sveobuhvatnim pristupom moguće je stvaranje kvalitetne i učinkovite sudske prakse koja će imati pozitivne učinke i na stjecanje povjerenja žrtava diskriminacije da svoja prava ostvare sudskim putem<sup>83</sup>.

S ciljem što bržeg usklađivanja sude prakse, ali i osiguranja kvalitetnih tužbenih zahtjeva radi diskriminacije i sama institucija pučkog pravobranitelja sudjeluje u edukaciji sudaca, odvjetnika, državnih odvjetnika te policijskih službenika<sup>84</sup>, o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava. Dosadašnja praksa je pokazala da upravo policijski službenici, kojima se najčešće prijavljuju počinjene povrede, ponekad pogrešno klasificiraju počinjeno djelo. Tako je pregledom raspoložive sudske prakse uočeno da se u pojedinim slučajevima okrivljenici terete i procesiraju radi počinjena prekršaja vezanog uz diskriminaciju, iako je riječ o

<sup>82</sup> Odredba čl. 14 st. 3 Zakona o suzbijanju diskriminacije (bilj. 2) glasi: „Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa i posebni pravobranitelji iz stavka 2. ovog članka dužni su dostaviti evidencije i statističke podatke o sudskim predmetima vezanim uz diskriminaciju, pučkom pravobranitelju od 1. veljače za prethodnu kalendarsku godinu“.

<sup>83</sup> *Izvješća pučke pravobraniteljice za 2014. godinu*, ss. 18-25, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/29-2014/562-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2014-godinu>, očitavanje: 19. 05. 2017. *Izvješće pučke pravobraniteljice za 2015* (bilj. 58), ss. 19-25. *Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016* (bilj. 13), ss. 23- 29.

<sup>84</sup> Samo tijekom 2016. godine održane su edukacije policijskih službenika s područja tri policijske uprave (teritorijalno odgovara područjima triju županija).

kaznenom djelu. Uslijed takve pogreške teži počinitelji se sankcioniraju za lakša djela, vrlo često im se izriču sankcije ispod zakonskog minimuma te se ne ostvaruje preventivna svrha vođenja sudskog postupka.

Inače, sankcioniranje počinitelja prekršaja vezanih uz diskriminaciju, novčanim kaznama ispod zakonskog minimuma, okolnost je na koju pučka pravobraniteljica upozorava već treću godinu za redom u svojim godišnjim izvješćima Hrvatskom saboru. Naime, članak 37. Prekršajnog zakona<sup>85</sup> omogućuje sucima da u slučaju postojanja olakotnih okolnosti izreknu sankciju ispod zakonskog minimuma, ukoliko bi se tako umanjenom kaznom ostvarila svrha sankcioniranja. U slučaju prekršaja radi uznemiravanja, reguliranog člankom 25 Zakona o suzbijanju diskriminacije, definirana je novčana kazna čija donja granica glasi 5.000,00 kn<sup>86</sup>. Međutim, sukladno raspoloživoj sudskoj praksi, suci u prekršajnim postupcima redovno koriste institut ublažavanja kazne tako da se ona kreće od po nekoliko stotina kuna do prosječno 2.000,00 kn. S obzirom na povećavanje broja prekršajnih postupaka vezanih uz diskriminaciju evidentno je da ovako izrečene sankcije ne ispunjavaju svoju preventivnu svrhu te je nužno raditi na izmjeni ovakve sudske prakse.

Kvalitetnom edukacijom sudaca, odvjetnika i policijskih službenika, izglednije je pokretanje kvalitetnijih sudskih postupaka radi diskriminacije, omogućujući time i instituciji pučkog pravobranitelja intenzivnije djelovanje u području strateške litigacije, miješanjem u sudske postupke koji ne samo činjenično već i zakonski ispunjavaju pretpostavke za pozitivan ishod postupka.

## 5. Zaključak

Institucija pučkog pravobranitelja u Republici Hrvatskoj od svoga osnivanja do danas znatno je proširila svoje mandate, povezala se s relevantnim dionicima na nacionalnoj i međunarodnoj razini, postala prepoznatljiva kao institucija nadležna za zaštitu ljudskih prava i sloboda te je svojim radom prikazanim kroz izvješća, ukazala na nedostatke u segmentu ljudskih prava i sloboda na kojima je potrebno raditi.

Unatoč navedenome, i dalje ima mjesta za poboljšanje položaja institucije, kako s financijskog i kadrovskog aspekta, koji moraju pratiti kontinuirano povećanje broja pritužbi radi povreda prava građana, tako i s aspekta zakonskog uređenja djelokruga i načina rada institucije te ultimativnog zahtjeva za njezinom neovisnošću i samostalnošću. Pri tome je jedan od bitnih aspekata samostalnosti i neovisnosti, obvezno postupanje po preporukama institucije, na čije ispunjenje ne smiju utjecati rezultati glasovanja Hrvatskog sabora o izvješćima pučkog pravobranitelja niti politička previranja bilo koje vrste.

<sup>85</sup> *NN* 107/07, 39/13, 157/13 i 110/15.

<sup>86</sup> Čl. 25 Zakona o suzbijanju diskriminacije (bilj. 2) glasi: „Novčana kazna za fizičke osobe i za odgovorne osobe u pravnoj osobi, državnom tijelu, pravnoj osobi s javnim ovlastima i jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave iznosi od 5.000,00 do 30.000,00 kn, za obrtnike ili osobe koje obavljaju drugu samostalnu djelatnost u vezi s obrtom ili djelatnošću koju obavljaju, kazna iznosi od 10.000,00 do 200.000,00 kn te za pravne sobe od 30.000,00 do 300.000,00 kn“.

### *Summary*

*The Ombudswoman of the Republic of Croatia as the commissioner of the Croatian Parliament responsible for the promotion and protection of human rights and freedoms and the central equality body for combating discrimination, carries the central role in the field of the protection of human rights in the Republic of Croatia. Institution's independence and autonomy have been strengthening during the time, following updated legal solutions and organizational improvements. Today it is institution with regional offices over the state, recognized among the citizens for its work in the field of the promotion and protection of human rights and combating discrimination and dealing with the highest number of citizens' complaints during its 25 years work. However, despite its accreditation with status „A“ according to the Paris Principles, institutions further works on improving and strengthening its' independence in carrying out its mandates and competences.*