

Gordan Bosanac*

Osvrt na ulogu institucije pučkog pravobranitelja u zaštiti i promociji ljudskih prava u Hrvatskoj

Sadržaj

1. Uvod

2. Položaj pučkog pravobranitelja unutar institucionalnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava u Hrvatskoj

2.1. *Spajati ili razdvajati institucije za zaštitu ljudskih prava?*

3. Koliko je institut pučkog pravobranitelja neovisan?

3.1. *Izbor u Saboru*

3.2. *Napadi na pučkog pravobranitelja kao dokaz njegove neovisnosti?*

4. Koliko je institut pučkog pravobranitelja učinkovit?

4.1. *Različita očekivanja od rada pučkog pravobranitelja*

4.2. *Ograničenost mehanizama rada koje ima na raspolaganju pučki pravobranitelj*

4.3. *Suradnja pučkog pravobranitelja sa civilnim društvom*

4.4. *Mora li pučki pravobranitelj biti pravnik?*

5. Zaključak

1. Uvod

Institucija pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj u lipnju 2017. godine obilježila je dvadeset pet godina postojanja. Definirajući svoje političko uređenje kao liberalna demokracija – Republika Hrvatska je u svom Ustavu definirala niz ljudskih prava koje želi promovirati i štiti te je kao jednu od važnih institucija za tu ulogu odredila pučkog pravobranitelja kao ovlaštenika 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*¹. Time je institucija pučkog pravobranitelja zauzela jedno od centralnih mjesta promocije i zaštite ljudskih prava.

U ovom radu dajem osvrt na ulogu te institucije u hrvatskom društvu i to kroz njen institucionalni položaj unutar sustava zaštite ljudskih prava, raspravu o njenoj neovisnosti i raspravu o njenoj učinkovitosti uzimajući u obzir pozitivne i negativne aspekte njegova rada.

* Autor je aktivist za mir, nenasilje i ljudska prava u Hrvatskoj. Radi pri Centru za mirovne studije u Zagrebu.

¹ Čl. 93 st. 1 Ustava Republike Hrvatske, *NN* 59/90, 135/97, 8/98 – proć. tekst, 113/00, 124/00 – proć. tekst, 28/01, 41/01 – proć. tekst, 55/01 – ispr. 76/10, 85/10 – proć. tekst i 5/14.

Unutar poglavlja o institucionalnom položaju propituje se komplementarnost pučkog pravobranitelja sa ostalim institucijama nadležnim za zaštitu ljudskih prava, te se posebno tematizira postojanje četiri pravobraniteljstva u Hrvatskoj (tri specijalizirana i jedno opće). Posebno poglavlje posvećeno je pitanju neovisnosti pučkog pravobranitelja te se tematiziraju granice te neovisnosti. Konačno, u poglavlju o učinkovitosti dan je osvrt na pozitivne i negativne strane vezane uz učinkovitost rada pučkog pravobranitelja. Kroz tekst, se na više mjesta daju i preporuke kako unaprijediti rad pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj.

2. Položaj pučkog pravobranitelja unutar institucionalnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava u Hrvatskoj

Predanost pojedine države zaštiti ljudskih prava vidljiva je i iz javnih politika ljudskih prava koje te države provode. Institucija pučkog pravobranitelja danas je u liberalnim demokracijama gotovo neizbježni mehanizam promocije i zaštite ljudskih prava. Ipak, ona nije jedina niti mora biti centralna institucija za obavljanje tog posla. Poznato je da u trodiobi demokratske vlasti najvažniju ulogu u zaštiti ljudskih prava trebalo bi imati neovisno i učinkovito sudstvo. Neovisna sudbena vlast, kao jedan od stupova demokratskog poretka, pokazala se pogotovo u tranzicijskim zemljama, kao nedovoljno učinkovit mehanizam². U Hrvatskoj, promjena iz jednostranačkog sustava u višestranačje, ratne i post-ratne godine obilježene teškim povredama ljudskih prava, sklonost ne-liberalnim modelima vladanja – doveli su dvadeset i pet godina nakon osamostaljenja države - do nepovjerenja građana u sudbenu vlast. Brojne reforme pravosuđa koja su danas konstanta gotovo svakog političkog programa jesu do neke mjere unaprijedile sudbenu vlast – posebno kroz proces priključenja RH Europskoj uniji – ali biti će potrebno još vremena i kvalitetnih pravednih sudskih presuda, istaknutih sudaca i sutkinja, da bi građani stekli povjerenje u sudstvo te da bi se kroz sudske postupke pravovremeno zaštitila ljudska prava građana.

U takvim okolnostima, važno je postojanje drugih institucionalnih mehanizama zaštite ljudskih prava – te je uloga pučkog pravobranitelja time još važnija. Valja napomenuti da je RH još 2001. godine osnovala Ured Vlade Republike Hrvatske za ljudska prava koji se 2012. godine spojio sa Uredom za nacionalne manjine i danas se zove Ured za ljudska prava i nacionalne manjine. Ured je inicijalno osnovan kao stručna služba Vlade za obavljanje stručnih i administrativnih poslova u ostvarivanju sustavnog pristupa Vlade Republike Hrvatske zaštiti i promicanju ljudskih prava u Republici Hrvatskoj³. Ova institucija bila je iznimno aktivna tijekom predpristupnog pregovaračkog procesa, ali nakon ulaska RH u Europsku uniju gotovo pa je zamrla i danas je tek puka tehnička podrška Vladi RH oko samo dijela pitanja vezanih uz ljudska prava – poglavito ona vezana za nacionalne manjine. Upravo je to primjer institucionalne derogacije institucije koja bi trebala biti predvodnica ljudsko-pravaških javnih politika. Sa tako oslabljenim uredom, pučki pravobranitelj dobiva na još većem značaju.

² Prema istraživanju Instituta Ivo Pilar, Pilarov barometar hrvatskog društva, povjerenje građana u pravosuđe u 2016. godini dobilo je ocjene 3.14 na skali od 1 – 10 gdje 10 označava potpuno povjerenje. Rezultati su dostupni na: <http://barometar.pilar.hr/rezultati-2016/povjerenje-u-institucije.html>, očitano: 24. 08. 2017.

³ Čl. 1 Uredbe o uredu za ljudska prava i nacionalne manjine. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_03_22_394.html, očitano: 24. 08. 2017.

Osim Ureda za ljudska prava i nacionalne manjine važan ja i saborski Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina koje osim zakonodavnih ovlasti ima i ovlasti propitivanja postupanja institucija vezano uz povrede ljudskih prava te organiziranja tematskih rasprava. Ovo tijelo aktivno je i responzivno na pritužbe vezane uz sistemske povrede ljudskih prava, ali teško može dati zadovoljštinu žrtvi povrede ljudskih prava budući da i nije strukturirano na način da rješava konkretne pojedinačne probleme. U tom smislu pučki pravobranitelj je više prepoznat kao institucija koja može rasvijetliti pojedinačni problem. U RH postoje i druga specijalizirana tijela koja se bave pojedinim segmentima povrede ljudskih prava, npr. Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija (istražuje nezakonitosti u radu sigurnosnih službi), Povjerenica za informiranje (prima pritužbe oko prava na pristup informacijama), Povjerenstvo za postupanje po pritužbama u Ministarstvu unutarnjih poslova (istražuje nezakonitosti u radu policije), Ured Vlade RH za ravnopravnost spolova i itd., te na taj način donekle rasterećuje se rad Pučkog pravobranitelja. Ipak često se zna desiti da žrtva povrede ljudskih prava se obraća svim institucijama te da onda dolazi do institucionalnog zagušenja sa predmetom, što u konačnici stvara nezadovoljstvo kod osobe čija su ljudska prava prekršena. U tom smislu bilo bi važno ojačati koordinaciju između različitih institucija prilikom postupanja po nekoj od pritužbi građana, ali vezano i uz druge zakonodavne inicijative koje dolaze od pojedinih institucija. Uloga pučkog pravobranitelja u ovom segmentu mogla bi se pojačati na način da uistinu prati rad pojedinih institucija koje se bave određenim predmetom povrede ljudskih prava.

2.1. Spajati ili razdvajati institucije za zaštitu ljudskih prava?

Poznato je da je RH osim pučkog pravobranitelja osnovala još tri specijalizirana pravobraniteljstva: Pravobraniteljstvo za ravnopravnost spolova, Pravobraniteljstvo za djecu i Pravobraniteljstvo za osobe sa invaliditetom. Prvotno osnivanje Pravobraniteljstva za ravnopravnost spolova posljedica je višegodišnjeg zagovaranja feminističkih organizacija koje su isticale važnosti fokusiranje jedne institucije na povrede ljudskih prava žena. Svoja pravobraniteljstva dobivaju i osobe sa invaliditetom i djeca kao posebno ranjive skupine. Tijekom osnivanja specijaliziranih pravobraniteljstava razvila se rasprava o tome koliko je učinkovit sustav „cjepkanja“ institucije pučkog pravobranitelja na više zasebnih institucija. Ta rasprava je uzela maha i 2011. godine kada je Vlada RH predložila izmjene Zakona o pučkom pravobranitelju kroz koji je htjela objediniti specijalizirana pravobraniteljstva unutar ureda pučkog pravobranitelja spajanjem Ureda pučkog pravobranitelja s posebnim pravobraniteljima. Prema tadašnjem prijedlogu zakona, specijalizirani pravobranitelji bi ostali obavljati dužnosti koje su i do sada obavljali, ali u funkciji zamjenika pravobranitelja. Glavni argument Vlade pri toj odluci bila je racionalizacija poslovanja (spajanje četiri ureda u jedan) ali i bolja učinkovitost rada budući da je bilo primjera da građani su znali „lutati“ od jedne do druge institucije pravobraniteljstva⁴. Također je važan argument bio kako bi se sinergizirao rad na predmetu da se isti radu *u istoj kući*. Ponekad, čisto zajedničko bivanje u jednom radnom prostoru omogućava bržu i direktniju komunikaciju među zaposlenicima, te se teoretski predmeti mogu i brže rješavati.

⁴ Taj problem je 2013. riješen potpisivanjem Sporazuma o međuinstitucionalnoj suradnji između sve četiri institucije pravobraniteljstva. Sporazum je dostupan na: <http://ombudsman.hr/attachments/article/-/360/Sporazum%20o%20me%C4%91uinstitucionalnoj%20suradnji.pdf>, očitano: 24. 08. 2017.

Glavna kritika spajanja pravobraniteljstva u jednu instituciju išla je u smjeru da će se izgubiti fokus rada na posebno prepoznatim temama. Iako bi postojali specijalizirani pravobranitelji kao zamjenici pučkog pravobranitelja – s vremenom – budući da su podređeni pučkom pravobranitelju – njihov bi se fokus moga razvodniti. Također se postavilo hijerarhijsko pitanje odgovornosti i specijaliziranosti u pojedinoj temi. Što kada zamjenik ima veća znanja i stručnost u specijaliziranoj temi nego sam pravobranitelj i kada se pogledi na rješavanje problema drastično razlikuju? Da li će to samo generirati dodatne sukobe unutar kuće? Da li će taj sukob ići preko žrtve povrede ljudskih prava? Nakon žustre javne rasprave Vlada RH je ostala pri svom prijedlogu da ujedini specijalizirana pravobraniteljstva. Iako je Zakon o pučkom pravobranitelju⁵ izglasan u Hrvatskom saboru, nekoliko mjeseci kasnije Ustavni sud je srušio Zakon jer nije bio donesen potrebnom većinom glasova⁶. Budući da se ovdje radilo o tzv. organskom zakonu – u kojemu se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode – bilo je potrebno da Hrvatski sabor izglasa Zakon većinom svih zastupnika, a ne samo većinom prisutnih zastupnika na sjednici Sabora. Time je srušen i pokušaj Vlade RH da objedini pravobraniteljstva, te je godinu dana kasnije, nova Vlada donijela novi Zakon o pučkom pravobranitelju, zadržavši specijalizirana pravobraniteljstva kao zasebne institucije.

Pitanje što je učinkovitije – raditi zajedno pod krovom jedne institucije – ili raditi kao odvojeno institucije ostalo je neodgovoreno pitanje u javnosti. Jasno je da za svaku opciju postoje pozitivne i negativne strane. Ipak, valja istaknuti kako u kontekstu zemlje koja tek razvija svoje demokratske institucije kao i institucije za zaštitu ljudskih prava, nije na odmet imati više, nego manje institucionalnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava. To se pokazalo važnim nekoliko godina kasnije kada je Hrvatski sabor po prvi puta u svojoj povijesti u lipnju 2016. godine odbio godišnje izvješće Pučke pravobraniteljice za 2015. godinu – želeći na taj način odaslati poruku nastavka ne-liberalnih trendova u tadašnjoj Vladi Tomislava Karamarka, koja je vrlo otvoreno napadale neovisne institucije za zaštitu ljudskih prava, slobodu medija, nezavisnu kulturu i civilno društvo. Tadašnji napad na instituciju Pučkog pravobranitelja – da su sva pravobraniteljstva bila integrirana u jednu instituciju – nanio bi štetu svim institucionalnim mehanizmima. Npr. odbijanje godišnjeg izvještaja od strane Hrvatskog sabora daje za pravo institucijama na koje se odnose preporuke iz izvještaja da iste ignoriraju i po njima ne postupaju. Ovako je npr. Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova uspjela „preživjeti“ napad⁷ i po njenim preporukama institucije moraju postupati.

3. Koliko je institut Pučkog pravobranitelja neovisan?

3.1. Izbor u Saboru

Ustav RH jasno ističe: *Pučki pravobranitelj samostalan je i neovisan u svom radu.*⁸ Naravno, nemoguće je stvoriti javnu instituciju koja će biti u potpunosti samostalna i neovisna o svom radu. I ne treba imati očekivanja o besprijeornoj samostalnosti i neovisnosti u radu. Iz perspektive zaštite ljudskih prava, puno je važnije pitanje koliko je institucija progresivna, tj.

⁵ NN 125/11.

⁶ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-5654/2011 od 15. 02. 2012, NN 20/12. Odluka je dostupna na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_02_20_552.html, očitano: 24. 08. 2017.

⁷ Iako je izvješće Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova bilo možda pod najžešćom kritikom, zbog trenutnog odnosa snaga u sabornici, i tankom vladajućom većinom, ovo izvješće nije bilo odbačeno od strane vladajućih.

⁸ Čl. 93 st. 3 Ustava RH (bilj. 1).

koliko je hrabra otvarati teme koje su osjetljive ne samo za pojedine stranke na vlasti, već koje su osjetljive i za institucije države kroz koje dolazi do povrede ljudskih prava.

Sama činjenica da se pučki pravobranitelj bira u Hrvatskom saboru već do neke mjere politizira neovisnost pučkog pravobranitelja. Ta politizacija da se izbjeći ukoliko se uistinu poštuju kriteriji koji definiraju tko može biti pučki pravobranitelj. Jedini kvalitativni kriterij za izbor pučkog pravobranitelja je da se mora raditi *o istaknutom stručnjaku koji u javnosti uživa ugled osobe visokih moralnih načela te zaštitnika i promicatelja ljudskih prava i sloboda, odnosno vladavine prava.*⁹ Upravo je ovaj kriterij presudan jer *uživanje ugleda u javnosti* je važan kapital koji bi trebao štiti poziciju pučkog pravobranitelja od političkih pritisaka. Političke stranke koje predlažu pučkog pravobranitelja morale bi ispred javnosti jako dobro obrazložiti upravo ovaj kriterij. U RH osobe koje su prepoznate kao zaštitnici ljudskih prava najčešće dolaze iz civilnog sektora – nevladinih udruga. U RH nikada nismo imali slučaj da je neka od istaknutih osoba za zaštitu ljudskih prava iz civilnog društva postala pučki pravobranitelj. Osobe koje su do danas obnašale tu dužnost zasigurno su imali impresivne životopise, ali bili su u potpunosti nepoznate široj javnosti. A upravo je javnost jedna od jačih poluga moći koju uz sebe može imati pučki pravobranitelj. Dosadašnje komunikacije ureda pučkog pravobranitelja sa javnosti bile su poprilično sramežljive, bez proaktivnog ili čak karizmatičnog karaktera pravobranitelja. A upravo veće artikularnost, karizma i vidljivost pučkog pravobranitelja bi uvelike osnažila tu instituciju i učinila je neovisnijom od bilo koje političke opcije. Uz beneficije koje zakonski uživa: bira se na 8 godina, *de facto* ga se ne može smijeniti, ima imunitet kao i saborski zastupnici, visoki koeficijent plaće (u rangu ministara), službenog vozača, sigurnosni certifikat za pristup svim klasificiranim podacima, regionalni uredi, logistički uvijete za rad i sl. - taj društveni kapital bio bi sjajna podloga za pregovaračke i zagovaračke mehanizme kojima se institucija pučkog pravobranitelja služi.

3.2. Napadi na pučkog pravobranitelja kao dokaz njegove neovisnosti?

Da institucija pučkog pravobranitelja može biti institucija koja smeta vladajućima, uvjerali smo se u Hrvatskoj u dva navrata. Prvo je 2016. godine po prvi puta Hrvatski sabor odbio redovno Godišnje izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu. To je bio jedan u nizu napada na neovisne institucije tadašnje Vlade premijera Oreškovića koja je nedugo nakon odbijanja izvješća i sama pala. Ta Vlada pokazivala je iznimno protu-demokratske trendove kakve smo mogli vidjeti zadnjih godina u Poljskoj i Mađarskoj. Tzv. ne-liberalne demokracija svodi demokraciju samo na puko višestranačje, dok ostale ključne poluge demokracije kao što su slobodni mediji, sudbena vlast, civilno društvo, nezavisna kultura te nezavisne institucije pokušava u što kraćem roku uništiti ili reformirati na način da ih onesposobi za njihov učinkovit i kritičan rad. Činjenica da je institucija pučkog pravobranitelja bila pod tom vrstom napada govori nam o tome da je Vlada imala svojevrsni strah od te institucije. Posebno zabrinjava da je saborska rasprava o izvješću bila površna, utemeljena na iskrivljenim informacijama, te je veći i iz rasprave bilo vidljivo da se radi o primarno političkom obračunu sa nezavisnom institucijom

⁹ Čl. 11 podst. 4 Zakona o pučkom pravobranitelju, NN 76/12. Ostali kvantitativni kriteriji su hrvatsko državljanstvo, završen pravni fakultet, najmanje 15 godina radnog iskustva u struci, da osoba nije osuđivana i protiv koje se ne vodi kazneni postupak za kaznena djela za koja se postupak pokreće po službenoj dužnosti, te da nije član političke stranke.

za ljudska prava. Srećom, parlamentarna većina koja je odbila izvješće, samo nekoliko dana nakon toga se je izgubila, te dolazi do pada Vlade.

Identičan scenarij desio se i sa Izvješćem pravobraniteljice za djecu čiji je izvještaj za 2015. godinu također bio odbijen. Ona se je našla u još neugodnijoj situaciji jer odbijanjem izvješća specijaliziranog pravobranitelja, sukladno zakonu, isti se razrješuje sa dužnosti¹⁰. No, iako je izvješće odbijeno u lipnju 2016. Pravobraniteljica za djecu i dalje obnaša svoju dužnost¹¹. Stvari su se dodatno zakomplicirale kada je Ustavni sud RH odlukom iz ožujka 2017.¹² ukinuo Zakon o pravobranitelju za djecu, koji je stupio na snagu 18. lipnja 2003, zbog njegovog donošenja bez zakonom propisane većine svih saborskih zastupnika. Ustavni sud je pri tome dao Vladi RH vrlo kratak rok da donese novi Zakon o pravobranitelju za djecu koji je i usvojen u srpnju 2017.¹³ U javnoj raspravi oko novog prijedloga Zakona odbijen je prijedlog da se iz zakona briše odredba kojom se pravobraniteljica smjenjuje ukoliko joj se odbije godišnje izvješće. Na taj način je taj institut ostao puno ranjiviji na političke pritiske od instituta pučkog pravobranitelja¹⁴.

4. Koliko je institut pučkog pravobranitelja učinkovit?

4.1. Različita očekivanja od rada pučkog pravobranitelja

Opseg rada institucije Pučkog pravobranitelja vrlo je široko postavljen. Prema Zakonu o pučkom pravobranitelju, *Pučki pravobranitelj 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, a u skladu s posebnim zakonima razmatra i pritužbe koje se odnose na rad pravnih i fizičkih osoba*¹⁵. Također ta institucija u području promicanja ljudskih prava i sloboda prati stanje i ukazuje na potrebu njihove zaštite, obavlja istraživačko-analitičku djelatnost, razvija i održava bazu podataka i dokumentacije, pravodobno i redovito informira javnost i zainteresirane sudionike, aktivno potiče i održava suradnju s organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i znanstvenoistraživačkim institucijama te potiče na usklađivanje zakonodavstva s međunarodnim i europskim standardima i njihovu primjenu. Dodatno, institucija brine o usklađenost zakona i drugih propisa s odredbama Ustava Republike Hrvatske i međunarodnim pravnim aktima¹⁶. U zadnjih nekoliko godina Ured pučkog pravobranitelja postao je i središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije (prema čl. 12 Zakona o suzbijanju diskriminacije¹⁷) kao i Nacionalni preventivni mehanizam¹⁸. Iz svega ovoga vidljiv je iznimno veliki opseg djelovanja

¹⁰ Čl. 25 t. 2 Zakona o pravobranitelju za djecu, NN 96/03, 125/11, 20/12 i 30/17.

¹¹ To je djelomično i posljedica neučinkovitosti rada Sabora kao i izvanrednih parlamentarnih izbora održanih u rujnu 2016.

¹² Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-4301/2005 od 07. 03. 2017, NN 30/17. Odluka dostupna na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_04_30_683.html, očitano: 24. 08. 2017.

¹³ Zakon o pravobranitelju za djecu, NN 73/17.

¹⁴ Ista je situacija i sa Pravobraniteljicom za ravnopravnost spolova i Pravobraniteljicom za osobe sa invaliditetom koje također bivaju razriješene ukoliko im se ne prihvati izvješće.

¹⁵ Čl. 4 Zakona o pučkom pravobranitelju (bilj. 9).

¹⁶ *Ibid.*, čl. 5.

¹⁷ Zakon o suzbijanju diskriminacije, NN 85/08 i 112/12.

¹⁸ Nacionalni preventivni mehanizam (NPM) štiti ljudska prava osoba lišenih slobode, kojima je određeno bilo kakvo zadržavanje, zatvaranje ili smještaj u mjesto pod javnim nadzorom te ga ne smiju napustiti po svojoj volji. Izvor: ombudsman.hr/hr/npm-novosti/cln/615-nacionalni-preventivni-mehanizam-uvodno, očitano: 24. 08. 2017.

Ureda pučkog pravobranitelja. Tu leži i potencijalna zamka: tamo gdje postoji veliki opseg rada institucije, pitanje je koliki je njen doseg, tj. koliko tako široko postavljena institucija može biti učinkovita.

Kao prvo treba osvijestiti različita očekivanja od institucije pučkog pravobranitelja. Ako ste građanin čija su ljudska prava prekršena, vaše dominantno očekivanje je da vam se čim prije na neki način ukloni učinjena nepravda, kazne odgovorni i po mogućnosti da primite svojevrsnu kompenzaciju za naneseu nepravdu (od isprike do novčane naknade). Ova vrsta očekivanja nažalost nije nešto što možete dobiti od institucije pučkog pravobranitelja niti tome ta institucija služi. Iz opisa poslova jasno je da pučki pravobranitelj primarno može utjecati na sistemske pogreške unutar sustave države koje generiraju povrede ljudskih prava. On je svojevrsni *watch dog* javnih politika iz domene ljudskih prava, a pritužbe građana kao jedan od ključnih mehanizama kojima se detektiraju slabe točke sustava. U takvim odnosima, žrtvi povrede ljudskih prava institucija pučkog pravobranitelja može biti razočarenje. Zato je važno komunicirati što otvoreniji sa građanima koji su dosezi rada pučkog pravobranitelja. Taj nezahvalan položaj pučkog pravobranitelja unaprijeđen je davanjem ovlasti umješaka u antidiskriminacijske sudske postupke gdje onda pojedine osobe mogu imati konkretnu veću pomoć u borbi za pravdom¹⁹.

Iz pozicije nevladine udruge za zaštitu ljudskih prava institucija pučkog pravobranitelja može izgledati kao nedovoljno progresivna institucija. Organizacije za zaštitu ljudskih prava imati će velika očekivanja u smislu veće konfrontacije pučkog pravobranitelja sa institucijama, te više korištenja metodologije *naming and shaming* kojima će u javnosti prozivati one koje krše ljudska prava unutar institucija. S obzirom na autonomiju i zaštićenost pučkog pravobranitelja ta institucija, ovisno o stilu osobe koja joj je na čelu, mogla bi se odlučiti i za takvo djelovanje. Ipak, prema zakonskom okviru i ovlastima koje pučki pravobranitelj ima, javne konfrontacije sa institucijama mogle bi biti kontraproduktivne. Naime, razina demokratske kulture kritičnog argumentiranja problema kroz konfrontaciju u RH je i dalje niska. Kada se institucija prozivaju zbog svojih propusta, često se te prozivke doživljavaju osobno, a ne institucionalno. Iz toga mogu slijediti vrlo osobne reakcije čelnika ili djelatnika institucija koje mogu namjerno odugovlačiti procedure i time otežavati rad. Pučki pravobranitelj u svom radu mora naći mjeru između oštice i pregovora kako bi mogao s jedne strane imati autoritet, a sa druge strane i spremnost institucija da daju adekvatne, što točnije i odgovore na vrijeme.

4.2. Ograničenost mehanizama rada koje ima na raspolaganju pučki pravobranitelj

Mehanizmi pritisaka pučkog pravobranitelja na institucije su ograničeni. Sukladno Zakonu o pučkom pravobranitelju, pučki pravobranitelj daje preporuke, mišljenja, prijedloge i upozorenja tijelima, te podnosi redovito godišnje izvješće Hrvatskome saboru, a može izrađivati i posebna tematska izvješća²⁰. Iz ovoga je vidljivo da pučki pravobranitelj ima *meku moć* kojom može vršiti pritisak na institucije. Pučki pravobranitelj također može u svako doba bez prethodne

¹⁹ Čl. 21 Zakona o suzbijanju diskriminacije (bilj. 17).

²⁰ Primjeri takvih izvješća bili su vezano uz poplave i izbjegličku krizu.

najave pregledati mjesta u kojima se nalaze osobe lišene slobode, mjesta u kojima se nalaze osobe kojima je ograničena sloboda kretanja te mjesta u kojima su smještene ili borave pojedine skupine čija prava i slobode pučki pravobranitelj štiti. Institucije su dužne komunicirati sa pučkim pravobraniteljem i dostavljati tražene podatke. U tome vjerojatno i leži najveća moć pučkog pravobranitelja.

Važna rasprava koja je uzela maha prilikom donošenja Zakona o pučkom pravobranitelju bila je vezana uz davanja više moći pučkom pravobranitelju posebno u pogledu komunikacije sa institucijama. Naime, kako sada stvari stoje, iako su institucije dužne komunicirati sa pučkim pravobraniteljem, ne postoje konkretne sankcije prema onima koji bi tu komunikaciju ignorirali, zlorabili ili zavlčili. Posebno zabrinjava što ne postoje sankcije za one koji ne provode preporuke pučkog pravobranitelja. Neizvršavanje preporuka pučkog pravobranitelja svelo se je na političko „tužakanje“ nadležnom tijelu za provođenje nadzora nad tijelima, Vladi RH ili u koncu široj javnosti. Iz ovoga je vidljivo kako je moguće politički zaštititi/prikriti povredu ljudskih prava koju uoči i adresira pučki pravobranitelj, budući da su tijela nadzora često pod političkom kontrolom vladajućih. U konačnici se sve svodi na dobru volju Vlade da reagira ili ne reagira na ignoriranje preporuka od strane institucija.

U tom smislu se je predlagalo da se uvedu novčane sankcije za odgovorne osobe unutar institucija koje ne surađuju sa pučkim pravobraniteljem ili ne provode preporuke. Taj prijedlog je odbijen iako npr. neke druge nezavisne institucije mogu propisivati novčane kazne, kao npr. Povjerenstvo za sukob interesa kada utvrdi da je došlo do sukoba interesa kod državnog dužnosnika. Taj manjak moći prema državnim dužnosnicima i službenicima zasigurno oslabljuje poziciju pučkog pravobranitelja.

4.3. Suradnja pučkog pravobranitelja sa civilnim društvom

Upravo u različitostima koje postoje između etabliranih organizacija civilnog društva za zaštitu ljudskih prava i institucionalnih mehanizama zaštite ljudskih prava treba naći zajednički modus djelovanja. Uska suradnja pučkog pravobranitelja sa nevladinim organizacijama može biti učinkovita ukoliko se istoj pristupi taktički i racionalno. Nevladine organizacije mogu biti glasnije i kritičnije, dok pučki pravobranitelj kroz suradnju sa njima može raditi institucionalno na problematičnim točkama unutar sustava. Naravno za tu vrstu suradnje potrebno je međusobno povjerenje i spremnost na dugoročnu taktičku suradnju. Primjer jedne takve uspješne suradnje bila je suradnja pri podnošenju prvih udružnih antidiskriminacijskih tužbi²¹. Nevladine udruge su bile te koje su preko svojih korisnika došle do slučaja diskriminacije, u suradnji sa odvjetnicima podigle tužbe i kritički komunicirali o sadržaju tužbi prema javnosti, a pravobraniteljstva su se svojom stručnošću uključila u postupak kao umješanci.

²¹ Udružnu antidiskriminacijsku tužbu mogu podnijeti udruge, tijela, ustanove ili druge organizacije koje 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. Čl. 24 Zakona o suzbijanju diskriminacije (bilj. 17). Ova forma tužbe je važna jer u postupak ulazi pravna, a ne privatna osoba. Često privatne osobe – žrtve diskriminacije – teško se odlučuju za pokretanje sudskog postupka.

Prostor unaprjeđenja suradnje pučkog pravobranitelja i organizacija civilnog društva postoji i u području zagovaranja. U Hrvatskoj se tijekom godina razvio znatan broj nevladinih organizacija koje su razvile zagovaračke vještine, posebno u segmentu predlaganja i komentiranja zakonskih prijedloga – te aktivno sudjeluju u radu saborskih odbora prilikom usvajanja novih zakonskih prijedloga. Istu ulogu ima i pučki pravobranitelj. Vrlo često se desi da zagovarački prijedlozi i pozicije pučkog pravobranitelja se poklapaju sa pozicijom nevladinih udruga, iako ne postoji međusobna uska suradnja na izradi tih prijedloga. Kada bi se pojačala ta suradnja i koordinirao zajednički nastup prema Saboru, Ustavnom sudu, medijima i političkim strankama – zasigurno bi i veći broj amandmana i prijedloga javnih politika bio usvojen od strane donositelja odluka.

4.4. Mora li pučki pravobranitelj biti pravnik?

Prilikom donošenja Zakona o pučkom pravobranitelju povelala se i rasprava o kriteriju za izbor pučkog pravobranitelja koji govori da pučki pravobranitelj mora biti osoba koja ima završen pravni fakultet. Naime, puno je kritika bilo usmjereno prema tom kriteriju propitujući premisu o tome da netko tko je krovni zaštitnik ljudskih prava mora biti primarno pravnik. Taj dosta uski pogled na sustav zaštite ljudskih prava svodi ljudska prava na pravne procedure tj. stavlja naglasak upravo na taj segment. Istovremeno, Zakon jasno daje uputu pučkom pravobranitelju da ne smije postupati u postupcima koji se vode pred sudovima (kako bi se štitila neovisnost sudstva). Upravo dominantno pravni pogleda na pitanja promocije i zaštite ljudskih prava sužava mogućnost izbora i interpretaciju posla pučkog pravobranitelja. Upravo suprotno, zaštita ljudskih prava danas je interdisciplinarno područje koje zahtjeva širok spektar interesa od prava preko kulture do dobrog upravljanja. Kriterij pravne struke nažalost samo sužava potencijalni bazen ljudi koji bi mogli odlično obavljati posao pučkog pravobranitelja. U konačnici, svaki pučki pravobranitelj ima zakonsku mogućnost zaposliti vrhunskog pravnog stručnjaka kao svojeg zamjenika/savjetnika.

5. Zaključak

Institucija pučkog pravobranitelja važan je mehanizam zaštite i promocije ljudskih prava u Hrvatskoj. U dvadeset i pet godina postojanja, ta institucija razvila se u jednu od najučinkovitijih institucija za zaštitu ljudskih prava koja je preuzela niz specijaliziranih aktivnosti. Specifično za Hrvatsku je da osim opće institucije pučkog pravobranitelja su se razvile i tri specijalizirana pravobraniteljstva. Iako je taj model bio kritiziran on se je do sada pokazao učinkovitim. Postojanje više specijaliziranih pravobraniteljstva nije loša opcija u društvima gdje sudbena vlast još uvijek nije u potpunosti samostalno profunkcionirala te koja se suočavaju sa relativno novim konceptima razumijevanja i razvoja kulture zaštite ljudskih prava. Ipak, prilikom stvaranja više institucija važno je od početka što jasnije ugraditi jasne mehanizme suradnje kako se institucionalni nesporazumi ne bi prelamali preko žrtava povrede ljudskih prava.

U pogledu neovisnosti svoga rada pučki pravobranitelj u hrvatskoj uživa kvalitetnu statusnu zaštitu koja mu omogućava neovisnost. Neizbježan politički utjecaj na izbor pučkog pravobranitelja kojega na kraju krajeva bira Hrvatski sabor – odnosno političari, može se minimalizirati kroz kvalitetu rada pučkog pravobranitelja. Veća vidljivost i podrška javnosti pravobranitelju još uvijek je prostor za unaprjeđenje rada pučkog pravobranitelja. Kada će pučki

pravobranitelj biti u javnosti prepoznata i vidljiva osoba, taj društveni kapital podrške javnosti omogućiti će mu dodatnu neovisnost.

Različita su očekivanja od pučkog pravobranitelje u Hrvatskoj. Žrtve povrede ljudskih prava žele brzu i adekvatnu reakciju i kompenzaciju, a organizacije civilnog društva za ljudska prava žele više vidljive konfrontacije pučkog pravobranitelja sa onim institucijama države koje krše ljudska prava. S druge strane mehanizme rada pučkog pravobranitelja možemo okarakterizirati kao meke, odnosno njegov rad se ponajviše svodi na konstanto komuniciranje sa institucijama i davanje preporuka za poboljšanje njihova rada. Konkretno sankcije ukoliko se institucije oglašuju na preporuke ili zahtjeve pučkog pravobranitelja nisu razrađene, već su svedene u domenu političkog pritiska. U tom smislu je važno da pučki pravobranitelj ima što veću podršku šire javnosti jer to će mu u konačnici izgraditi jaču poziciju u političkim pritiscima kojima se mora služiti u svom radu.

Konačno, uska suradnja pučkog pravobranitelja sa istaknutim nevladinim organizacijama za zaštitu ljudskih prava pokazala se je učinkovitom. Pučki pravobranitelj može donijeti kvalitetne informacije i stručnost u sudske anti-diskriminacijske postupke kao umješač, a koje pokreću nevladine organizacije. Jednako tako postoji i prostor dodatnog unaprjeđenje suradnje sa zagovaračkim organizacijama oko predlaganja javnih politika i zakonskih rješenja za unaprjeđenje sustava zaštite i promocije ljudskih prava u Hrvatskoj.

Summary

The Ombudsperson Office is an important human rights institution within the human rights institutional framework in Croatia. In new democracies, where human rights culture is still developing, it is a good model to have a part of central Ombudsperson institution also other independent human rights institutions. Specialized Ombudspersons for gender equality, children and persons with disabilities have contributed to the human rights protection although there were attempts to merge those specialized institutions with central Ombudsperson office. Ombudsperson in Croatia has legal precondition for its independent work, although political attacks on Ombudspersons offices are frequent. Ombudspersons (general and specialized one) may get more political weight through the stronger support of general public to their work and through increased collaboration with other human rights institutions and civil society organizations.