



PUČKI PRAVOBRANITELJ

IZVJEŠĆE O POJAVAMA DISKRIMINACIJE
ZA 2009. GODINU

Zagreb, rujan 2010.

I. UVOD

Sukladno odredbi članka 12. Zakona o suzbijanju diskriminacije, pučki pravobranitelj podnosi Hrvatskom saboru, nakon prve godine primjene ovog Zakona, Izvješće o pojavama diskriminacije.

Diskriminacija je negativna društvena pojava, a javlja se u više oblika: marginalizacija određenih društvenih skupina, nasilje, socijalna nepravda, zatiranje temeljnih ljudskih prava, širenje predrasuda, uznemiravanje, segregacija, i slično. Posljedica diskriminacije je, kao i kod korupcije i sličnih pojava, stvaranje podjela i animoziteta u društvu, a što dovodi do rastakanja društvene solidarnosti i onemogućava suživot. Suzbijanje ove pojave zahtijeva aktivnu ulogu države i njenih institucija, kako preventivnu – kroz suzbijanje predrasuda, tako i represivnu – kroz sankcioniranje diskriminatornog postupanja.

Zabrana diskriminacije i načelo jednakosti građana predstavlja temelj suvremenog sustava zaštite i promicanja ljudskih prava čija je izgradnja započela usvajanjem Opće deklaracije o ljudskim pravima koja već u prvom članku propisuje da su sva ljudska bića rođena slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima zahvaljujući činjenici da su ljudska bića. Svakome su dostupna sva prava i slobode bez diskriminacije bilo koje vrste. Nitko ne smije biti izložen diskriminaciji ili zaknut u pravima zbog svoje rase, boje kože, spola, jezika, vjerskog ili političkog uvjerenja, nacionalnosti, socijalnog statusa.

U izgradnji sustava zaštite ljudskih prava predstoji još mnogo rada, a uspostava zakonskog okvira za suzbijanje diskriminacije u domaćem zakonodavstvu značajan je korak u tom pravcu.

Donošenjem Zakona o suzbijanju diskriminacije ("Narodne novine", broj 85/08 – na snazi od 1. siječnja 2009.) Republika Hrvatska je u navedenom području uskladila svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije.

Pučki pravobranitelj je ovim Zakonom određen kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije u Republici Hrvatskoj. U njegovoj je ovlasti, između ostaloga, i izvješćivanje Hrvatskog sabora o pojavama diskriminacije. Osim prikaza pojava diskriminacije, Izvješće daje i prikaz rada i aktivnosti pučkog pravobranitelja i posebnih pravobraniteljica u navedenom području za prethodnu godinu.

Aktivnosti pučkog pravobranitelja u proteklom razdoblju dijelimo u dvije osnovne skupine:

- reaktivno djelovanje po pojedinačnim pritužbama građana i praćenje diskriminacijskih pojava i trendova u društvu kroz druge izvore saznanja te
- proaktivno djelovanje koje je bilo usmjereno na podizanje javne svijesti o zabrani diskriminacije, na promociju pučkog pravobranitelja kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije i podizanje standarda zaštite od diskriminacije.

Sastavni su dio Izvješća i očitovanja posebnih pravobraniteljica koja se odnose na njihova postupanja sukladno odredbama Zakona o suzbijanju diskriminacije. Uvažavajući samostalnost navedenih institucija te njihov zakonom propisan djelokrug rada, sadržaj i oblik

očitovanja posebnih pravobraniteljica uglavnom su uklopljeni u obliku u kakvom su nam i dostavljeni.

II. ŠTO JE DISKRIMINACIJA

Ne postoji jedinstvena definicija pojma diskriminacije. U najširem smislu, diskriminacija je svako nedopušteno i neopravdano razlikovanje osoba na osnovu nekih osobnih karakteristika. Sukladno definiciji iz članka 1. Zakona, diskriminacija predstavlja svako stavljanje osobe u nepovoljniji položaj na temelju neke zakonom propisane osnove i to: rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije.

Za utvrđenje postojanja diskriminacije u konkretnom slučaju, potrebna su dva elementa:

- diskriminatorno postupanje u jednom od zakonskih oblika (izravna diskriminacija, neizravna diskriminacija, uznemiravanje i spolno uznemiravanje, poticanje na diskriminaciju ili propuštanje razumne prilagodbe i segregacija), i
- jedna od osnova navedenih u članku 1. Zakona.

Tome treba dodati da Zakon (a i međunarodni dokumenti obvezujući za Republiku Hrvatsku) predviđaju i iznimke u kojima se diskriminatorno postupanje neće smatrati takvim ukoliko postoji valjan i opravdan razlog utemeljen na zakonu, te ako ne postoji neka druga, primjerena mjera kojom bi se mogao ispuniti cilj zbog kojega je konkretna radnja poduzeta. Nadalje, diskriminacijom se ne smatra poduzimanje pozitivnih akcija temeljenih na propisu ili nekom drugom aktu, a koje imaju za cilj poboljšanje položaja ugroženih pojedinaca i skupina diskriminiranih po osnovama iz članka 1. Zakona.

U praksi diskriminacija predstavlja situaciju, kada zbog osobnih karakteristika propisanih zakonom, grupa ili pojedinac dođu u nejednaki, nepovoljniji položaj u usporedbi s većinom. U takvom slučaju antidiskriminacijsko zakonodavstvo djeluje bilo preventivno ili kurativno s ciljem suzbijanja ove neželjene pojave. Naravno, kao i kod svake društveno neželjene pojave, načini diskriminiranja pojedinca ili određene društvene skupine uvijek su maštovitiji u odnosu na aktivnosti usmjerene na njihovo suzbijanje. Stoga sustav zaštite od diskriminacije ne može biti statičan, već je podložan stalnom usavršavanju.

Stupanjem na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije u Republici Hrvatskoj je zaokružen institucionalni sustav suzbijanja diskriminacije.

Što se tiče njegove provedbe i rada središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije, u prvoj je godini primjene Zakona veliki dio aktivnosti bio usmjeren na organizaciju samog Ureda za izvršavanje novih poslova u okviru postojećih kapaciteta, edukaciju savjetnika s ciljem osposobljavanja za konzumiranje svih ovlasti koje za pučkog pravobranitelja iz Zakona proizlaze te na početno osposobljavanje svih drugih dionika provedbe Zakona. Odrađen je i velik dio posla koji se odnosi na postupanje po pritužbama građana. Iskustvo stečeno u prvoj godini primjene Zakona ukazuje da se nalazimo tek na početku i da je pred nama ozbiljan rad na suzbijanju diskriminacije.

III. MJERODAVNI PROPISI

Ustavom Republike Hrvatske zajamčena je jednakost građana kao najveća vrednota ustavnog poretka koja je temelj za tumačenje Ustava. Nadalje, članak 14. Ustava propisuje da svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama te da su svi pred zakonom jednaki. Prava i slobode zajamčena Ustavom i cjelokupnim pravnim poretkom mogu se ograničavati isključivo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje, ali uz uvjet da svako ograničenje mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

I prije Zakona o suzbijanju diskriminacije pojedini su zakoni sadržavali odredbe kojima se jamči zaštita od diskriminacije. Iako postoji tridesetak zakona koji više ili manje opsežno uređuju i zaštitu od diskriminacije, među najznačajnijima su:

- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina,
- Zakon o radu,
- Zakon o ravnopravnosti spolova
- Zakon o istospolnim zajednicama,
- Zakon o državnim službenicima
- Kazneni zakon
- Zakon o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske
- Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.

Navedeni se zakoni oslanjaju na međunarodnopravne dokumente koji su postavili temelje suvremenog sustava suzbijanja diskriminacije počevši od već spomenute Opće deklaracije o ljudskim pravima pa sve do Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije i Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena.

U okviru Vijeća Europe, najznačajnija je Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja (čl. 14.) zabranjuje diskriminaciju pri uživanju prava koja su priznata Konvencijom i Protokol 12 uz Konvenciju, koji sadrži opću zabranu diskriminacije.

Potrebno je naglasiti i značaj pravne stečevine EU, tim više što i naš Zakon predstavlja korak naprijed u usklađivanju hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU. Tu je potrebno istaknuti prije svega Direktivu Vijeća 2000/43 o primjeni načela jednakog postupanja prema osobama neovisno o rasnom ili etničkom podrijetlu te Direktivu Vijeća 2000/78 o općem okviru za jednako postupanje pri zapošljavanju i odabiru zvanja kojom su obuhvaćeni dob, invaliditet, spolna orijentacija i vjera kao osnove.

Naš Zakon uređuje zabranu diskriminacije na temelju većeg broja osnova nego direktive (ukupno 17) i to u širokom rasponu područja, pa njegova primjena može biti mnogo šira nego što je to u europskom zakonodavstvu. Ovako postavljeni odnos diskriminacijskih osnova i područja diskriminacije predstavlja iskazivanje političke volje stvarnog suzbijanja diskriminacije u svim pojavnim oblicima, ali otvara i niz dilema u primjeni Zakona. Postupanje u određenim slučajevima tako sveobuhvatne primjene zakona predstavlja izazov i u odnosu na europsku sudsku praksu (Europski sud za ljudska prava i Europski sud pravde) budući da se često radi i o vrlo osjetljivom političkom pitanju u kojem je moguće tražiti

razloge iz kojih europske direktive nisu išle tako široko kao što je to slučaj s hrvatskim zakonodavstvom.

Nakon jednogodišnjeg iskustva primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije, uočene su i neke njegove manjkavosti i nedostaci, zbog čega se pristupilo izradi izmjena i dopuna, a što će omogućiti efikasniju borbu protiv diskriminacije.

Unatoč do sada postojećim antidiskriminacijskim odredbama u Ustavu i pojedinim propisima, postojala je potreba za donošenjem jedinstvenog krovnog zakona. Između ostaloga, novim je Zakonom sustavno uređena materija zaštite od diskriminacije, određeno je što se smatra diskriminacijom, ugrađen je institut prebacivanja tereta dokazivanja u skladu sa pravnom stečevinom EU, razrađene su postupovne odredbe uz mogućnost podnošenja tužbe u slučaju diskriminacije i udružne tužbe za zaštitu od diskriminacije posebno ugroženih skupina građana te je određeno središnje nacionalno tijelo za suzbijanje diskriminacije.

Unatoč zatvorenom broju diskriminacijskih osnova, što nije slučaj sa ranije spomenutim međunarodno-pravnim dokumentima, niti s našim Ustavom, potrebno je istaknuti da su sve osnove pobrojane u našem Zakonu jednakovrijedne, te načelno ne postoji tzv. hijerarhija diskriminacijskih osnova. S druge strane, praksa će vjerojatno, kroz praćenje rada Europskog suda za ljudska prava i Europskog suda pravde, ipak iznjedrili svojevrsnu hijerarhiju između diskriminacijskih osnova obuhvaćenih europskim direktivama i onih osnova koje se u njima nisu našle.

Nadalje, već sada je sasvim izvjesno da su pojedine iznimke iz članka 9. Zakona o suzbijanju diskriminacije preširoko postavljene u odnosu na tzv. europsko pravo te će se Zakon, u skladu s preporukama Europske komisije, morati mijenjati i u tom dijelu prije ulaska Republike Hrvatske u EU.

IV. NADLEŽNOST I OVLAŠTI PUČKOG PRAVOBRANITELJA KAO SREDIŠNJEG TIJELA ZA SUZBIJANJE DISKRIMINACIJE

Sukladno Zakonu o suzbijanju diskriminacije pučki je pravobranitelj središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije. Ovlašti pučkog pravobranitelja u području suzbijanja diskriminacije proizlaze iz odredbe članka 12. stavak 2. Zakona o suzbijanju diskriminacije te iz odredaba Zakona o pučkom pravobranitelju.

Prema članku 12. Zakona o suzbijanju diskriminacije, pučki pravobranitelj kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije ima sljedeće ovlašt:

1. zaprima prijave svih fizičkih i pravnih osoba iz članka 10. ovoga Zakona,
2. fizičkim i pravnim osobama koje su podnijele pritužbu zbog diskriminacije pruža potrebne obavijesti o njihovim pravima i obvezama te mogućnostima sudske i druge zaštite,
3. ako nije započet sudski postupak, ispituje pojedinačne prijave i poduzima radnje iz svoje nadležnosti potrebne za otklanjanje diskriminacije i zaštitu prava diskriminirane osobe,
4. upozorava javnost na pojave diskriminacije,
5. uz pristanak stranaka provodi postupak mirenja uz mogućnost sklapanja izvansudske nagodbe,

6. podnosi kaznene prijave u vezi sa slučajevima diskriminacije nadležnom državnom odvjetništvu,
7. prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije,
8. u svom godišnjem izvješću, a po potrebi i izvanrednim izvješćem Hrvatski sabor izvješćuje o pojavama diskriminacije,
9. provodi istraživanja u području diskriminacije, daje mišljenja i preporuke te predlaže Vladi Republike Hrvatske odgovarajuća zakonska i strateška rješenja.

U cilju zaštite diskriminirane osobe te otklanjanja diskriminacije pučki pravobranitelj upozorava, obavještava, predlaže i daje preporuke, a u svojem radu je neovisan i samostalan.

Iako je i Zakonom o pučkom pravobranitelju i Zakonom o suzbijanju diskriminacije isključeno postupanje pučkog pravobranitelja u slučajevima kada je pokrenut sudski postupak, Zakon o suzbijanju diskriminacije u određenim slučajevima dopušta i tu mogućnost uvođenjem instituta umješaka i udružne tužbe. Naime, sukladno odredbi članka 21. Zakona, pučki se pravobranitelj može pridružiti na strani tužitelja diskriminacije u postupak pred sudom kao umješak, uz pristanak tužitelja i dozvolu suda.

Nadalje, zakonom je predviđena ovlast pučkog pravobranitelja da provodi, uz pristanak stranaka, i postupak mirenja uz mogućnost sklapanja izvansudske nagodbe. Vezano uz provedbu postupka mirenja, jedan od zamjenika i tri savjetnice pučkog pravobranitelja prošla su, zahvaljujući suradnji sa Pravosudnom akademijom Ministarstva pravosuđa, edukaciju za izmiritelje.

Kako Zakon propisuje i da udruge, tijela, ustanove ili druge organizacije koje su osnovane u skladu sa zakonom, a imaju opravdani interes za zaštitu kolektivnih interesa određene skupine ili se u sklopu svoje djelatnosti bave zaštitom prava na jednako postupanje mogu podnijeti tužbu protiv osobe koja je povrijedila pravo na jednako postupanje većeg broja osoba, navedena ovlast proizlazi i za pučkog pravobranitelja.

Važan segment posla pučkog pravobranitelja u području suzbijanja diskriminacije predstavlja i praćenje statističkih podataka o diskriminaciji i to o:

- pritužbama pristiglim pučkom pravobranitelju;
- slučajevima diskriminacije iz nadležnosti posebnih pravobraniteljica te
- sudskim predmetima vezanim za diskriminaciju.

Unatoč novim ovlastima koje za pučkog pravobranitelja proizlaze iz Zakona o suzbijanju diskriminacije, te unatoč potrebi osiguranja značajnih financijskih sredstava za provedbu navedenog Zakona koja su bila iskazana već u samom prijedlogu Zakona, za prvu godinu njegove primjene Uredu pučkog pravobranitelja tražena sredstva nisu osigurana, niti je to učinjeno za 2010. godinu. Izvršavanje novih ovlasti i obveza koje iz Zakona proizlaze osigurana su preraspodjelom postojećih, kako materijalnih tako i ljudskih potencijala. Obavljanje poslova koje za pučkog pravobranitelja proizlaze iz Zakona o suzbijanju diskriminacije je, tijekom 2009. godine, koordinirao jedan zamjenik pučkog pravobranitelja uz dvije savjetnice pučkog pravobranitelja od kojih je jedna imenovana koordinatoricom za područje suzbijanja diskriminacije.

Budući da je Zakon predvidio i nadležnost posebnih pravobraniteljica u provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije, pripremljen je i Sporazum o suradnji u području primjene Zakona

o suzbijanju diskriminacije. Navedenim je sporazumom, definirana suradnja i podjela nadležnosti u anti-diskriminacijskim predmetima između pučkog pravobranitelja i posebnih pravobraniteljica.

V. POSTUPANJE PUČKOG PRAVOBRANITELJA PO DISKRIMINACIJSKIM PRITUŽBAMA

Tijekom 2009. u Uredu pučkog pravobranitelj otvorena su 172 spisa predmeta koja se odnose na suzbijanje diskriminacije. Predmeti se otvaraju na zahtjev oštećene osobe, na inicijativu druge pravne ili fizičke osobe ili na inicijativu samog pučkog pravobranitelja. Vezano uz navedene diskriminacijske predmete 98% (njih 169) otvoreno je na inicijativu građana koji pritužuju diskriminaciju bilo kao žrtve, bilo kao osobe koje su svjedočile diskriminaciji, a manji dio otvoren je na inicijativu pučkog pravobranitelja – ukupno 3 predmeta (2%) kao reakcija na natpise u medijima.

Pritužbe su upućivane zbog postupanja svih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima te na postupanje svih pravnih i fizičkih osoba na koje se Zakon o suzbijanju diskriminacije i primjenjuje.

Tabela 1. – Tijela na koja se odnose pritužbe na diskriminaciju upućene pučkom pravobranitelju

PRITUŽENA TIJELA	BROJ PRITUŽBI
Fizičke osobe	5
Organizacije civilnog društva	4
Pravne osobe	40
Pravne osobe s javnim ovlastima	19
Pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe	1
Pravne i fizičke osobe	2
Pravosudna tijela	12
Pravosudna tijela i pravne osobe	1
Tijela državne uprave	71
Tijela državne uprave i pravne osobe	1
Tijela državne uprave i pravosudna tijela	6
Tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	10
Ukupno	172

Od ukupnog broja predmeta tijekom 2009. godine, riješeno je njih 130 (75,5%), dok je 42 predmeta u rješavanju.

Diskriminacijske osnove koje su se pojavljivale u diskriminacijskim predmetima otvorenim u Uredu pučkog pravobranitelja tijekom 2009. godina su:

Tabela 2. - Diskriminacijske osnove koje se pojavljuju u pritužbama upućenim pučkom pravobranitelju

DISKRIMINACIJSKA OSNOVA	BROJ PREDMETA	%
Rasa/ etnička pripadnost/ boja kože/ nacionalno podrijetlo	54	31,39
Spol	17	9,88
Jezik	0	0,00
Vjera	4	2,33
Političko ili drugo uvjerenje	3	1,74
Imovno stanje	3	1,74
Članstvo u sindikatu	6	3,50
Obrazovanje	7	4,06
Društveni položaj/socijalno podrijetlo	11	6,39
Bračni ili obiteljski status	3	1,74
Dob	5	2,91
Zdravstveno stanje	4	2,33
Invaliditet	10	5,81
Genetsko nasljeđe	0	0,00
Rodni identitet, rodno izražavanje	0	0,00
Spolna orijentacija	1	0,58
Nema iskazane osnove niti se može utvrditi iz pritužbe	44	25,58
UKUPNO:	172	100%

Pritužbe na diskriminaciju odnosile su se na sva područja predviđena Zakonom, kako je prikazano u sljedećoj tabeli.

Tabela 3. – Područja diskriminacije u pritužbama upućenim pučkom pravobranitelju

PODRUČJE DISKRIMINACIJE	BROJ PREDMETA	%
Rad i radni uvjeti/zapošljavanje/stručno usavršavanje/ prekvalifikacija	56	32,55
Obrazovanje, znanost i šport	10	5,81
Socijalna sigurnost/socijalna skrb/mirovinsko i zdravstveno osiguranje/osiguranje za slučaj nezaposlenosti	15	8,72
Zdravstvena zaštita	2	1,16
Pravosuđe i uprava	51	29,65

Stanovanje	3	1,74
Javno informiranje i mediji	3	1,74
Pristup dobrima i uslugama i pružanje istih	18	10,46
Članstvo i djelovanje u sindikatima/organizacijama civilnog društva/političkim strankama ili bilo kojim drugim organizacijama	4	2,33
Sudjelovanje u kulturnom i umjetničkom stvaralaštvu	4	2,33
Diskriminacija općenito	6	3,50
UKUPNO:	172	100

Iz navedenih podataka o zaprimljenim pritužbama, kao i iz njihovog sadržaja, proizlazi da nije moguće dati preciznu sliku stanja o pojavnosti diskriminacije u našem društvu.

Smatramo potrebnim naglasiti da sustav praćenja predmeta, kako kroz pritužbe pravobraniteljima, tako i kroz sudske postupke, nailazi na početne poteškoće, ali je za očekivati da će suradnja svih nadležnih tijela dovesti do uspostave efikasnog sustava evidencija.

Od ukupnog broja predmeta otvorenih tijekom 2009. godine riješeno je 130, od čega je zbog sumnje na diskriminaciju postupano u skladu s ovlastima iz Zakona o suzbijanju diskriminacije u 32 predmeta. U četiri predmeta kod kojih je, po ocjeni pučkog pravobranitelja, utvrđena sumnja na diskriminaciju upućeni su mjerodavnim tijelima odgovarajući prijedlozi i upozorenja. Konačan broj takvih predmeta biti će poznat po okončanju preostala 42 predmeta u radu.

Od 130 dovršenih predmeta, u 16 predmeta strankama je dana uputa o pravima i mogućnostima sudske zaštite, u jednom je predmetu upućena preporuka nadležnom ministarstvu izmijeniti provedbeni propis, u 11 predmeta odgovoreno je na načelni upit stranke, a u 4 predmeta je upućena preporuka ili upozorenje.

U osam predmeta utvrđena je povreda nekog drugog prava (a ne i sumnja u diskriminaciju) pa je postupak nastavljen sukladno Zakonu o pučkom pravobranitelju (a ne Zakonu o suzbijanju diskriminacije).

Ostalih 90 pritužbi riješeno je na sljedeće načine: a) kao očito neutemeljene ili je stranka odustala od pritužbe; b) dio pritužbi je ustupljen na postupanje nadležnim pravobraniteljicama na daljnje postupanje, c) predmeti u kojima nije moguće postupanje jer je već pokrenut sudski postupak ili je postupak već ranije pravomoćno okončan ili zbog zabrane retroaktivnosti primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije, i d) po slobodnoj ocjeni pučkog pravobranitelja.

Tabela 4. - Način rješavanja riješenih anti-diskriminacijskih predmeta

NAČIN RJEŠAVANJA	Broj predmeta
Nije utvrđena sumnja na diskriminaciju – očito neutemeljena pritužba	36
Stranci upućen odgovor na načelni upit	11
Upućena preporuka ili upozorenje	4
Postupanje po Zakonu o pučkom pravobranitelju	8
Presuđena stvar	5
Slobodna ocjena sukladno čl. 12. Zakona o pučkom pravobranitelju	5
Stranka upućena o pravima, obvezama i mogućnostima sudske i druge zaštite	16
Stranka odustala od zahtjeva	8
U tijeku sudski postupak, PP-a nema mandat postupanja	11
Upućena inicijativa za izmjenu zakona ili podzakonskog akta	1
Upućeno posebnim pravobraniteljicama	19
Zabrana retroaktivne primjene Zakona	6
UKUPNO:	130

Iz izloženog kratkog pregleda proizlazi da statističke podatke o predmetima valja tumačiti prije kao percepciju građana koji su podnosili pritužbe, nego kao pregled pojava diskriminacije u pojedinim područjima određenim Zakonom o suzbijanju diskriminacije. Upravo zbog velikog broja neutemeljenih pritužbi, u ovom Izvješću nisu prikazani podaci o oblicima diskriminacije kako ih definira sam Zakon.

Jedan dio pritužbi, u kojima nije utvrđena sumnja na diskriminaciju, zapravo predstavlja odraz nepovjerenja građana prema radu nadležnih tijela državne uprave i pravosuđa, te nezadovoljstva primjenom materijalnih propisa.

Naime, određeni broj pritužbi na diskriminaciju predstavlja, u stvari, pokušaj "recikliranja" starih, već okončanih postupaka. Navedeni je trend posebno uočen u prvim mjesecima primjene Zakona. U najvećem broju predmeta, radilo se o nezadovoljstvu rezultatima sudskog ili upravnog postupka, te pokušaju izmjene tih odluka kroz primjenu odredaba Zakona o suzbijanju diskriminacije.

Raspoloživi statistički podaci i navedene ocjene pokazuju da javnost ne zna dovoljno o diskriminaciji, a podudaraju se i sa rezultatima Istraživanja o pojavama diskriminacije koje je provedeno tijekom prve godine primjene Zakona, a koje također upućuje na nedovoljnu

osvijestjenost građana o pojmu diskriminacije te o postojanju mogućnosti traženja zaštite od diskriminacije.

U nastavku teksta su prikazani detaljniji podaci o predmetima.

Praćenje broja pritužbi po područjima kako su propisana Zakonom ne daje pravu sliku u pojedinim segmentima jedinstvenog područja. Naime, potrebno je istaknuti da su područja na koja se zabrana diskriminacije odnosi Zakonom određena vrlo široko i k tome su grupirana, pa primjerice, kao jedinstveno područje nalazimo: socijalna sigurnost, socijalna skrb, mirovinsko i zdravstveno osiguranje te osiguranje za slučaj nezaposlenosti.

U pritužbama na diskriminaciju koje pristižu pučkom pravobranitelju najzastupljenije diskriminacijske osnove su etnička pripadnost, spol, društveni položaj i socijalno podrijetlo te invaliditet. Indikativno je da u čak 25,73% pritužbi nije uopće iskazana osnova diskriminacije niti se ona može utvrditi iz sadržaja pritužbe.

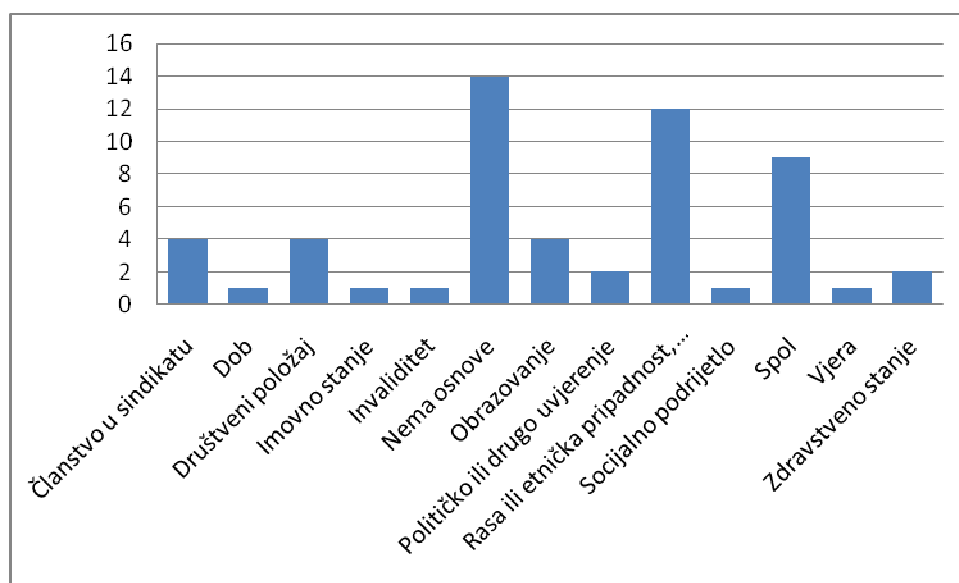
Najveći broj pritužbi odnosio se na diskriminaciju u području rada i zapošljavanja, no njihovom analizom utvrđeno je da u većini slučajeva nema sumnje na postojanje diskriminacije, već je i tu riječ o subjektivnom osjećaju nezadovoljstva. Primjerice, građani su se osjećali diskriminirani zbog toga što nisu automatizmom, trenutkom ispunjavanja uvjeta za određeno radno mjesto na isto i napredovali, a smetalo ih je i postavljanje posebnih uvjeta za zasnivanje radnog odnosa kao što je to poznavanje engleskog jezika.

U nekoliko predmeta stranke upućuju na diskriminaciju zbog nezadovoljstva visinom mirovine i načinom njena izračuna, međutim nakon provedenog ispitnog postupka u navedenim je predmetima utvrđeno da je nadležno tijelo postupalo u skladu sa zakonom.

U predmetima u kojima nakon provedenog ispitnog postupka nije utvrđena sumnja na diskriminaciju, pritužitelji su upućivani o drugim mogućnostima ostvarivanja svojih prava odnosno o mogućnostima sudske zaštite.

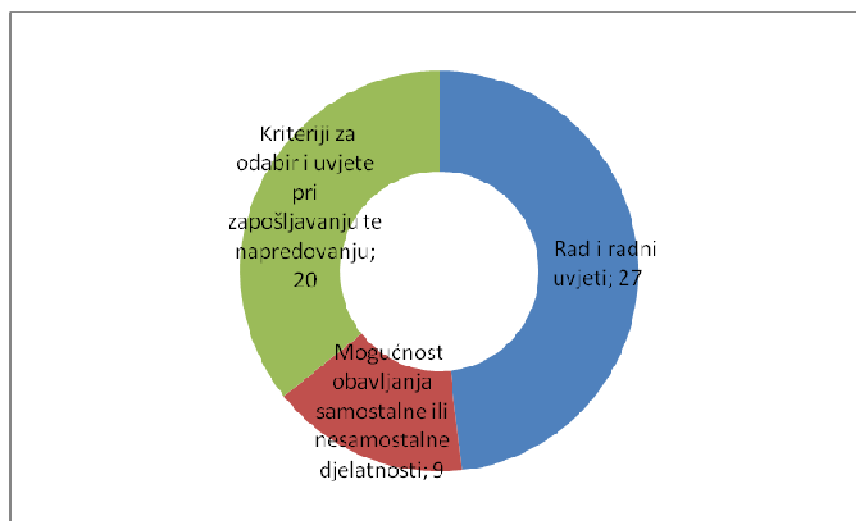
Osnove prituživane u području rada su sljedeće:

Grafikon 1. – Osnove diskriminacije u području rada i zapošljavanja



U odnosu na Zakonom propisane kategorije koje ulaze u područje rada i zapošljavanja od kupno 56 pritužbi omjer je sljedeći:

Grafikon 2. – Diskriminacija u području rada i zapošljavanja



Pristup dobrima i uslugama predstavlja jedno od tri područja u kojima je najveći broj pritužbi. U navedenom području dio se pritužbi odnosi na uvjete poslovanja banaka s posebnim naglaskom na uvjete za ostvarivanje ili reprogramiranje kredita pri čemu do izražaja dolazi percepcija stanja u društvu odnosno o mogućnostima rješavanja određenih odnosa isključivo kroz "rodbinske veze" i politički utjecaj.

Pravosuđe i uprava također je jedno od područja s najvećim brojem pritužbi na diskriminaciju, međutim i tu se u pravilu radilo o nezadovoljstvu odlukama donesenim u upravnim ili sudskim postupcima. Vrlo često stranke smatraju da je izricanje sudske odluke koja odstupa od njihovih očekivanja također oblik diskriminacije. I dugotrajnost sudskih i upravnih postupaka prijavljivani su kao diskriminacija. Primijećeno je i kako se određeni broj

pritužbi odnosio na postupke u kojima je već donesena pravomoćna sudska odluka (4,6% od ukupno riješenih predmeta), odnosno, da se radi o događajima na koje se Zakon o suzbijanju diskriminacije ne može primijeniti jer je u istom predmetu već u tijeku sudski postupak (8,4% riješenih predmeta), ili se radilo o događaju iz razdoblja prije stupanja na snagu Zakona (4,6% riješenih predmeta). Dio pritužbi odnose se i na uvjete izdržavanja kazne zatvora, čime se pučki pravobranitelj redovito bavi i koje je područje detaljno obrađeno u Izvješću o radu pučkog pravobranitelja.

Kako je Zakonom o suzbijanju diskriminacije pridržana nadležnost posebnih pravobranitelja, svi predmeti koji su se odnosili na njihova specifična područja rada upućivani su im na nadležno rješavanje (14,6% od ukupno riješenih predmeta), a detaljniji podaci o načinu njihova rješavanja prikazani su u nastavku izvješća, u dijelu koji se odnosi na aktivnosti posebnih pravobranitelja u području suzbijanja diskriminacije.

U 6,1% od ukupno riješenih predmeta po pritužbi na diskriminaciju, po provedenom postupku nije utvrđena sumnja na diskriminaciju, ali je utvrđena povreda nekog drugog temeljnog prava iz nadležnosti pučkog pravobranitelja. Stoga su ove pritužbe rješavane kao predmeti iz redovite nadležnosti, temeljem Zakona o pučkom pravobranitelju. Navedene pritužbe odnose se na rad tijela jedinica lokalne samouprave, na neizvršavanje presuda Upravnog suda, na rješavanje statusnih pitanja i na zaštitu prava vlasništva.

U svim predmetima u kojima su stranke postavile načelni upit da li se u nekoj situaciji radi o diskriminaciji ili ne, dostavljen je odgovor na postavljeno pitanje, te je na taj način riješeno 8,4% od ukupnog broja riješenih predmeta. Upiti o postojanju diskriminacije odnosili su se na različita područja i situacije kao na pr. da li je diskriminacije kada se na natječaju za posao traži dostava osobne fotografije, zatim o pitanjima koja se kandidatima postavljaju prilikom razgovora za posao, određivanje dobne granice za dodjelu stipendija, određivanje dobne granice za odobravanje kredita i drugo.

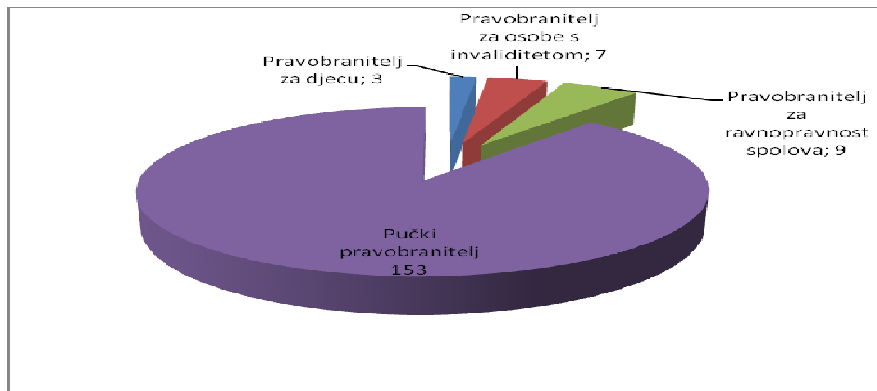
Vežano uz pritužbe u kojima su pritužitelji naveli da su već pokrenuli sudski postupak, razmatrana je mogućnost uključivanja pučkog pravobranitelja u postupak u svojstvu umješaka. Međutim, kako se u pravilu radilo o sudskim postupcima pokrenutim radi zaštite nekog prava, a ne po Zakonu o suzbijanju diskriminacije, tijekom prve godine primjene Zakona nije "iskorištena" navedena ovlast u niti jednom sudskom postupku. Za ponoviti je da se u većini navedenih "sudskih predmeta" radilo o nezadovoljstvu pritužitelja ili načinom vođenja postupka ili sudskom odlukom, te da u takvim predmetima pučki pravobranitelj nema ovlasti postupanja.

Prema podacima Ministarstva pravosuđa, tijekom 2009. godine pokrenuta su samo dva građansko-pravna sudska postupka prema članku 17. Zakona o suzbijanju diskriminacije, dok podaci o postupcima prema članku 16. Zakona još uvijek nisu dostupni.

Kada su se pritužbe odnosile na područja iz nadležnosti posebnih pravobraniteljica, predmeti su im upućivani na nadležno rješavanje i to:

- pritužba na diskriminaciju gdje se kao osnova navodi invaliditet upućene su na nadležno rješavanje pravobraniteljici za osobe s invaliditetom,
- pritužbe na diskriminaciju u kojima se kao osnova navodi spol, rodni identitet i rodno izražavanje, spolna orijentacija i bračni ili obiteljski status upućene su na nadležno rješavanje pravobraniteljici za ravnopravnost spolova, a

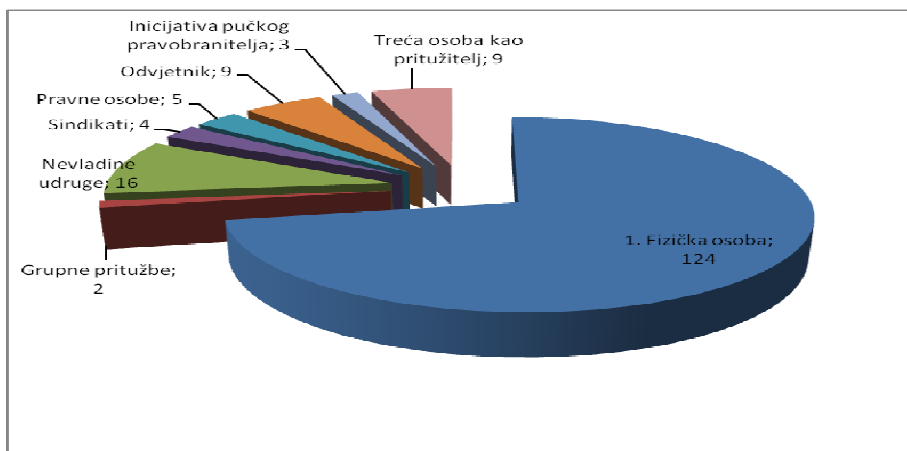
- predmeti u kojima se pritužuje diskriminacija djece po bilo kojoj osnovi upućuju se na nadležno rješavanje pravobraniteljici za djecu.
- **Grafikon 3. - Broj predmeta ustupljen posebnim pravobraniteljicama**



U najvećem broju slučajeva diskriminacije pritužitelji su bili fizičke osobe. Diskriminaciju se pučkom pravobranitelju može prijaviti neposredno u Uredu, pisanim putem i e-mailom. Radi lakšeg snalaženja građana u antidiskriminacijskom zakonodavstvu i izbjegavanja nepotpunih pritužbi, kreiran je i obrazac pritužbe povodom diskriminacije koji je objavljen na web stranici Ureda. Kroz navedeni obrazac stranku se navodi dostaviti sve podatke koji su relevantni za rad po pritužbi.

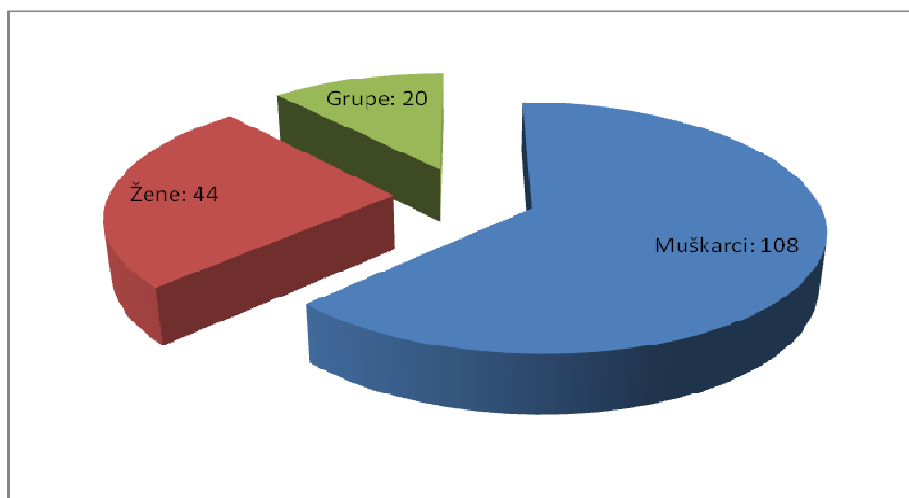
No, većina pritužbi dostavljena je u tzv. slobodnoj formi, bez korištenja navedenog obrasca što je rezultiralo velikim brojem nedovoljno razumljivih i nepotpunih pritužbi. Uz fizičke osobe, najaktivniji u prituživanju diskriminacije bile su organizacije civilnog društva. Kada se pučkom pravobranitelju radi diskriminacije obraćao odvjetnik, uglavnom je već bio u tijeku sudski postupak, ali se ne radi o postupcima pokrenutim prema odredbama Zakona o suzbijanju diskriminacije. Upućen je i određeni broj anonimnih pritužbi, međutim, ukoliko je to bilo moguće, ispitivali su se i navodi takvih pritužbi.

Grafikon4. - Pritužitelji diskriminacije



Sukladno obvezi svih tijela koja postupaju po Zakonu o suzbijanju diskriminacije daje se statistički prikaz pritužitelja po spolu: muškaraca je bilo 108 (62,7%), a u 44 slučaja (25,5%) su to bile žene. U 20 pritužbi radilo se o zaštiti određenih skupina od diskriminacije.

Grafikon 5. - Žrtve diskriminacije po spolu



Nejednakost na osnovu rase, etničke pripadnosti i boje kože te nacionalnog podrijetla

Kako je već navedeno, pritužbe zbog diskriminacije na osnovu etničke pripadnosti i boje kože te nacionalnog podrijetla brojčano su najzastupljenije među pritužbama na diskriminaciju zaprimljenim u Uredu pučkog pravobranitelja.

Kada govorimo o područjima u kojima se navedena diskriminacija pritužuje, najveći broj se odnosi na područje rada i zapošljavanja, a u manjem broju na pravosuđe i upravu te pristup dobrima i uslugama. Teritorijalno, znatan je broj pritužbi osoba koje žive na područjima pogođenima ratom.

Međutim, osim po pritužbama građana na konkretne slučajeve diskriminacije, ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina u fokusu je interesa pučkog pravobranitelja, te je navedeno područje praćeno i kroz druge informativne izvore kao što su različita izvješća nadležnih državnih tijela, nevladinih organizacija i izvješća tijela nadležnih za praćenje pojedinih instrumenta međunarodnog prava.

Iako je u cilju potpore provedbe obveza koje proizlaze iz Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina izgrađen zadovoljavajući zakonodavni sustav zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina, pripadnici manjina ponekad nisu u mogućnosti koristiti institute koji su im stavljeni na raspolaganje.

U Alternativnom izvješću o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u RH, koje je temeljem zapažanja suradnih organizacija civilnog društva izradio Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć iz Vukovara, navode se problemi u postupcima po zahtjevu za izdavanje osobne iskaznice na jeziku i pismu nacionalne manjine, te pri upisu nacionalne pripadnosti u popis birača od pripadnika nacionalnih manjina. Nadalje, iako u službenim evidencijama Ministarstva unutarnjih poslova zahtjevi za stjecanje hrvatskog državljanstva nisu evidentirani prema nacionalnoj pripadnosti podnositelja zahtjeva, već prema pravnoj osnovi na kojoj je zahtjev utemeljen, a niti su stranke dužne izjasniti se o svojoj nacionalnoj pripadnosti, primijećeno je da određen broj pripadnika nacionalnih manjina, posebice Srba, Roma i Bošnjaka, unatoč činjenici dugogodišnjeg prebivanja u Republici Hrvatskoj, imaju poteškoće u ostvarivanju prava na hrvatsko državljanstvo, što potencijalno uzrokuje i diskriminaciju u drugim područjima (ekonomska, socijalna i politička prava).

Stanje u uporabi manjinskih jezika u postupcima pred pravosudnim tijelima i dalje ne pokazuje značajniji napredak.

Što se tiče uporabe jezika i pisma nacionalne manjine, prema podacima iz listopada 2009. godine 27 jedinica lokalne samouprave (u kojima pripadnici nacionalne manjine čine najmanje 1/3 stanovništva) dužne su svojim statutima propisati da li se pravo na ravnopravnu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina ostvaruje na cijelom njenom području ili samo u pojedinim mjestima. Od navedenog broja 7 (25%) ih još uvijek to nije učinilo.

Trenutno su manjinski jezik i pismo u službenoj uporabi u ukupno 56 jedinica lokalne samouprave.

Iako postoji zakonodavni okvir za proporcionalnu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u institucijama zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti te u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, uočljiv je nedostatak proaktivnog pristupa sustava u cilju ostvarivanja navedenog prava i to na svim razinama. Na žalost, ne postoje posebni mehanizmi osiguranja učinkovite primjene navedenih normi ali niti nacionalnih politika i programa. Od 180 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su bile obvezne statutima propisati zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkom tijelu odnosno razmjernu zastupljenost u predstavničkom i zastupljenost u izvršnom tijelu, njih 13 to nije učinilo.

Unatoč uočenom značajnom napretku u području zaštite prava i interesa nacionalnih manjina, u društvu su i dalje prisutni razni oblici netrpeljivosti i netolerancije s kojima se susreću pripadnici nacionalnih manjina (posebice srpske, bošnjačke i romske manjine, ali i druge manjinske skupine).

U području zapošljavanja, posebice je osjetljivo pitanje zastupljenosti pripadnika manjina u područjima stradalima u ratu, a u kojima manjine predstavljaju znatan udio stanovništva. Problem nedostatne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima i dalje je prisutan. Smatramo da treba pojačati aktivnosti radi efikasne primjene odredbe članka 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, koji predviđa zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u nacionalnim i lokalnim tijelima, te u pravosudnim tijelima. U svojem Trećem izvješću o Hrvatskoj, iz prosinca 2004. godine, ECRI (Europska komisija protiv rasizma i nesnošljivosti) je naznačila ozbiljnost i značaj ovog pitanja, te ukazala na potrebu prikupljanja statističkih podataka o pripadnicima nacionalnih manjina, jer bi bez njih bilo teško učinkovito provesti navedeni članak 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. U preporuci iz navedenog Izvješća stoji: "Sustav skupljanja podataka trebao bi biti u skladu s nacionalnim zakonima i europskim propisima i preporukama o zaštiti podataka i zaštiti privatnosti, kako je navedeno u Općoj preporuci br. 1 o politici u borbi protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i nesnošljivosti. Kada podaci budu skupljeni, hrvatske će vlasti posebno morati poštovati anonimnost i dostojanstvo ispitanih osoba i dobiti njihov potpuni pristanak. Sustav za skupljanje podataka o rasizmu i rasnoj diskriminaciji trebao bi uzeti u obzir i jednakost između muškaraca i žena, naročito u svjetlu mogućnosti pojave dvostruke ili višestruke diskriminacije."

Unatoč proteku više godina, ovaj sustav još uvijek nije uspostavljen, a za podsjetiti je da će ECRI 2011. godine provesti analizu i izraditi novo izvješće o Republici Hrvatskoj.

Istražujući problem zapošljavanja pripadnika manjina u policiji, pučki je pravobranitelj utvrdio da je na nacionalnoj razini udio pripadnika srpske manjine 5%, što odgovara udjelu u postotku stanovništva. Međutim, potrebno je obratiti pažnju na njihov udio posebice u područjima u kojima Srbi imaju znatan udio u stanovništvu, zbog nedavnih ratnih zbivanja koja su ostavila teške posljedice na međunacionalne odnose.

I u drugim službama (zdravstvo, školstvo, javna poduzeća, socijalne službe i sl.) uočljiva je podzastupljenost manjina, pa iako Ustavni zakon u ovim oblastima ne nalaže proporcionalno zapošljavanje pripadnika manjina, nužno je poduzeti mjere radi rješavanja ovog problema. U područjima posebne državne skrbi posebice je teška gospodarska situacija, a zapošljavanje je moguće uglavnom u državnom sektoru, javnim službama i poduzećima. Kako je istaknuto i u nekoliko godišnjih izvješća o radu pučkog pravobranitelja, povratnici su posebno osjetljiva

skupina, koja se u postupku povratka susreće s brojnim preprekama koje se odnose na povrat imovine, obnovu imovine ali i reintegraciju u društvo uopće.

Razmatrajući diskriminaciju pripadnika nacionalnih manjina, valja navesti probleme s kojima se susreću pripadnici srpske nacionalnosti, posebice na područjima posebne državne skrbi.

Ratna zbivanja dovela su do migracije velikog broja Srba, čiji je udio u stanovništvu Republike Hrvatske, sa predratnih 12-ak, pao na otprilike 5%.

Problemi s kojima se susreću, odnose se na povratak njihove privremeno zauzete imovine, obnovu kuća, stambeno zbrinjavanje i statusna pitanja (državljanstvo i boravak). Najčešći prigovori odnose se na dugotrajnost ovih postupaka. Osim toga, prisutan je problem predrasuda zbog njihove nacionalne pripadnosti u sredinama u koje se žele vratiti.

Republika Hrvatska je jasno iskazala političku volju omogućiti povratak svih u svoje domove, odnosno, riješiti problem stanovanja svih osoba koje se vraćaju u Hrvatsku.

Prema službenim podacima o nacionalnoj pripadnosti podnositelja zahtjeva za obnovu kuća i stambeno zbrinjavanje, na osobe srpske nacionalnosti otpada preko 70%, dok nevladine organizacije izražavaju sumnju da se radi o još većem postotku.

U razdoblju neposredno nakon rata, izvor povreda, prije svega, bila su zakonska rješenja kojima je otežan povratak i raspolaganje imovinom, pristup pravosuđu, a dodatno i problem nemogućnosti povratka zbog nedostatka putnih isprava i dugotrajnosti postupaka radi njihovog ishoda. Izmjenama propisa (i intervencijama Ustavnog suda Republike Hrvatske) uklonjene su brojne diskriminatorne odredbe, čime je ovim osobama omogućena zaštita njihovih interesa, ali postoje brojni primjeri nepravilne primjene propisa u praksi.

Podnoseći ovo Izvješće za 2009. godinu, valja konstatirati da posljedice ovih nepravilnosti nisu otklonjene u znatnom broju slučajeva, te da su nepravilnosti u postupanju uočljive i danas, iako se radi o znatno manjem broju slučajeva. U odnosu na problem povrata imovine, još uvijek ima više od dvadeset slučajeva vlasnika koji ne mogu ostvariti svoja prava.

I dalje postoji ozbiljan problem dugotrajnosti postupaka, kako u sudskim, tako još više u upravnim predmetima. Samo u predmetima obnove kuća, u tijeku je još uvijek rješavanje više od 7000 zahtjeva.

Kao što je razvidno iz ranijih izvješća pučkog pravobranitelja Hrvatskom saboru, u brojnim predmetima utvrđeno je da nadležna tijela postupaju nedovoljno ažurno (postupci traju i preko deset godina), te postavljaju nepotrebne prepreke podnositeljima zahtjeva kojima su nekretnine oštećene ili zauzete.

Ovaj je problem posebno izražen u predmetima povrata privremeno zauzete imovine.

Iako se u mnogim predmetima nije navodila nacionalna pripadnost stranke, iz predmeta pred Europskim sudom za ljudska prava, te onima s kojima se pučki pravobranitelj susreo u svojem radu, razvidno je da su vlasnici privremeno zauzete imovine bile osobe srpske nacionalnosti.

Brojni su konkretni primjeri u kojima nadležno Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva postupaju pristrano u korist privremenih korisnika, na način da odugovlači s mjerama koje je dužno poduzimati radi predaje nekretnina vlasnicima: obavještanje nadležnog državnog odvjetništva o slučajevima kada privremeni korisnik odbija napustiti nekretninu, obnova objekata i poduzimanje mjera zaštite imovine od štete koju su privremeni korisnici nanijeli devastacijom objekta, te rješavanje spornih ulaganja privremenih korisnika u objekte koji su im dodijeljeni na privremeno korištenje.

Osim toga, zabilježeni su slučajevi (bivših) privremenih korisnika hrvatske nacionalnosti, kojima je Ministarstvo obnovilo kuću, ali su i dalje (godinama) koristili objekte u koje su bili privremeno smješteni. Pri tome se nije poštivala zakonska odredba po kojoj će Ministarstvo tražiti povrat sredstava uloženi u obnovu, kada korisnik obnove ne useli u obnovljeni objekt u roku od 30 dana.

Ovakvo postupanje prema pripadnicima hrvatske nacionalnosti, suprotno je postupanju istog Ministarstva prema pripadnicima srpske nacionalne manjine, u predmetima kada im je odobreno stambeno zbrinjavanje, a nakon toga se provode česte kontrole načina korištenja nekretnina u kojima su zbrinuti. Prema podacima nevladinih organizacija za zaštitu ljudskih prava, učestalo se kontroliraju prisutnost korisnika zbrinjavanja i stanje brojila za struju i vodu. Pri tome, ne uzima se u obzir dodatni problem: u Republici Hrvatskoj velik je broj nezaposlenih osoba, a pripadnici nacionalnih manjina posebice imaju problema pri zapošljavanju. To smatramo opravdanim razlogom odlaska na rad u inozemstvo, pa je provođenje ovakvih kontrola neprimjeren pritisak na povratnike.

Dok za dugotrajnost postupaka obnove kuća i postupaka po zahtjevima za stambeno zbrinjavanje postoji opravdanje u teškoj gospodarskoj situaciji, takvo opravdanje ne nalazimo u postupku donošenja upravnih akata o zahtjevu podnositelja. Samo u manjem broju predmeta, stranke su u postupku propustile poduzeti radnje, zbog čega je produljeno trajanje postupka.

U nekim pritužbama pučkom pravobranitelju, povratnici su iznosili tvrdnje o diskriminaciji zbog odugovlačenja sa obnovom infrastrukture. U ispitnim postupcima utvrđeno je da u nekim mjestima na području posebne državne skrbi postoje udaljeniji zaseoci i domaćinstva, koji su prije rata imali ceste, struju i vodu, a danas ih nemaju. U očitovanjima koje je pučki pravobranitelj dobio od lokalnih komunalnih poduzeća i jedinica lokalne samouprave, navode se razlozi financijske prirode. Naime, u rijetko naseljenim krajevima, potrebno je uložiti znatna sredstva da se udaljenim domaćinstvima osiguraju prilazne ceste i priključci vode i struje. Budući da su raspoloživa sredstva nedostatna, nije moguće procijeniti ovakve pritužbe osnovanima sa aspekta diskriminacije. Unatoč tome, činjenica je da se radi o krajevima gdje srpska nacionalna manjina čini znatan udio, a ponegdje i većinu stanovništva. Smatrajući ovo pitanje iz navedenog razloga posebno osjetljivim, pučki je pravobranitelj intervenirao prema nadležnim tijelima (lokalnim i državnim), predstavnicima političkih stranaka koje imaju predstavnike u tijelima koja određuju liste prioriteta radova, te prema Vladi Republike Hrvatske.

Dodatni je problem ovih krajeva nedovršeno razminiranje, čime su ugroženi životi građana ali i radnika koji obavljaju radove na infrastrukturnim objektima.

Otežan je povratak osoba koje nemaju hrvatsko državljanstvo, niti odobren boravak. Zabilježeni su slučajevi Srba, Bošnjaka, Albanaca i Roma, koji su propustili regulirati svoj

status 1991. godine, a koji su u novije vrijeme pokrenuli postupke radi rješavanja svog statusa. Ovi postupci traju preko zakonskih i razumnih rokova, pri čemu je moguće uočiti i propuste u primjeni propisa.

Zabilježeni su slučajevi da su neke osobe prije 19 godina upisane u knjige državljana, a sada im se domovnice oduzimaju, pri čemu stranke dobivaju objašnjenje da je do upisa došlo greškom službene osobe. Iako su neki od ovih građana sudjelovali u Domovinskom ratu ili ispunili vojnu obvezu nakon rata, o čemu Ministarstvo obrane ima podatke, sada su prisiljeni voditi dugotrajne postupke kao da se radi o strancima koji su nedavno došli u Hrvatsku.

Tijekom 2009. godine, pučkom se pravobranitelju, pritužbom na postupanje MUP-a, obratilo nekoliko povratnika srpske nacionalnosti zbog problema u ishođenju dozvole boravka, iako im je nadležno Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva pozitivno riješilo zahtjev za stambeno zbrinjavanje ili obnovu kuće. Ovi su postupci još u tijeku, ali se može ocijeniti da postoji nekoordiniranost među ministarstvima, zbog čega se usporava proces povratka. Dodatno, smatramo da upravna tijela postupaju neracionalno i neefikasno.

Vlada Republike Hrvatske poduzima mjere i izdvaja znatna sredstva za obnovu infrastrukture, kuća, stambeno zbrinjavanje, kao i za stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskog prava povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, ali je jasno i opravdano nezadovoljstvo trajanjem čitavog procesa, s obzirom da je proteklo 15 godina od okončanja rata.

Nejednakost po imovnom stanju - pristup pravosuđu

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći počeo se primjenjivati u odnosu na građane 1. veljače 2009. godine, te su se protekom prvih 11 mjeseci njegove primjene iskristalizirale neke njegove manjkavosti.

Iako je hvale vrijedna činjenica da Zakon kao pružatelje pravne pomoći uključuje organizacije civilnog društva, sindikate i pravne klinike, kao jedan od osnovnih problema vezanih uz primjenu instituta besplatne pravne pomoći ističe se kompliciran postupak njena odobravanja. Naime, često je pravna pomoć potrebna već i za postupak traženja besplatne pravne pomoći što je rezultiralo, kako navode predstavnici navedenih pružatelja pravne pomoći, relativno malim brojem odobrenih zahtjeva. Iz očitovanja organizacija civilnog društva uočljivo je da je problem posebice prisutan upravo u području kojeg one pokrivaju. Naime, zbog složenog postupka upravo navedeni pružatelji besplatne pravne pomoći nisu bili u stanju utrošiti sredstva koja su im odobrena za pružanje besplatne pravne pomoći. Reagirajući na ove prigovore, Ministarstvo pravosuđa je pojednostavnilo postupak podnošenja zahtjeva.

Može se uputiti prigovor na odredbu Zakona koja ne priznaje pravo na besplatnu pravnu pomoć podnositeljima zahtjeva ako oni, odnosno punoljetni članovi kućanstva, imaju u vlasništvu nekretninu koja se smatra zadovoljavajućim stambenim prostorom u smislu članka 3. ovoga Zakona: stan ili kuću veličine 35 m² korisne površine za jednu osobu, uvećana za 10 m² za svaku daljnju osobu, s mogućim odstupanjem do 10 m².

Iz kontakata sa nevladinim udrugama, proizlazi da je znatan broj osoba temeljem ove odredbe isključen od pristupa besplatnoj pravnoj pomoći, bez valjanog razloga. Naime, postoje

slučajevi osoba teškog imovnog stanja, koje žive u većim stanovima ili kućama, a nalaze se u situaciji da ne mogu osvariti neke vitalne interese prodajom dijela nekretnine. Za sada nema podataka o primjeni odredbe Zakona po kojoj sud može na zahtjev stranke koja ne ispunjava ovim Zakonom propisane uvjete, odobriti pravnu pomoć iz razloga pravičnosti.

Sukladno podacima Ministarstva pravosuđa od početka primjene Zakona do 21. travnja 2010. godine, zaprimljeno je svega 5152 zahtjeva od čega je odobreno 3536 (cca 68%). Prema podacima nevladinih organizacija i Hrvatske odvjetničke komore, u godinama prije donošenja Zakona, desetine tisuća građana su svake godine tražile neki oblik besplatne pravne pomoći.

Osim do sada navedenih problema u primjeni Zakona, smatramo da javnost još uvijek nije dovoljno upućena u prava koja im taj Zakon omogućuje. Naime, ako se uzme u obzir činjenica da u Republici Hrvatskoj ima velik broj nedovršenih sudskih predmeta (nekoliko stotina tisuća), te nepoznat broj upravnih predmeta, a s druge strane podatke o prosječnim primanjima i broju socijalnih slučajeva, teško je za vjerovati da je besplatna pravna pomoć bila potrebna samo u pet tisuća slučajeva.

Kao što je navedeno u redovitom godišnjem izvješću pučkog pravobranitelja Hrvatskom saboru, podjela na siromašne i bogate, neminovna je u izabranom društvenom modelu, ali je nedopustiva pred državnim i drugim javnopravnim tijelima čija je zadaća osigurati svima efektivnu pravnu jednakost i stvarnu ravnopravnost u upravnim i sudskim postupcima. Takva podjela siromašne čini građanima drugog reda i pogubna je za društveni moral i koheziju.

Za efektivnu i stvarnu jednakost i ravnopravnost a time i pravnu sigurnost slabijih i siromašnih država mora unaprijediti sustav besplatne odnosno sponzorirane pravne pomoći.

Položaj Roma

U Alternativnom izvještaju o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, za razdoblje 2004. - 2009. godine, kojega su izradile romske udruge okupljene u Centru za provedbu integracija u Europsku Uniju, navodi se, između ostaloga, da službeni podaci o broju Roma u Hrvatskoj znatno odudaraju od stvarnog stanja.

U Izvješću se navodi sljedeće: "Popis stanovništva Republike Hrvatske iz 2001. godine, također ne odgovara stvarnom broju stanovništva, posebice u podacima koji se odnose na nacionalne manjine. Tako službena brojka Roma od 9.463 znatno odudara od stvarnog broja koji se procjenjuje na 35000 - 40000 (izvor: Državni zavod za statistiku; primjerice, prema izvještaju Ministarstva rada i socijalne skrbi 21.381 pripadnik romske nacionalne manjine prima socijalnu pomoć)."

Na brojnim skupovima i u literaturi zabilježen je podatak o znatno većem broju Roma od službenih statističkih podataka. Ova činjenica predstavlja ozbiljno upozorenje da se radi o nacionalnoj skupini koja se ne smatra jednako vrijednom, te se izjašnjava u najvećem broju pripadnicima većinskog, hrvatskog naroda. Stoga je jasno da postoji potreba poduzeti mjere radi njegovanja i vrednovanja romske kulture, jezika i pisma, suzbijanja predrasuda o Romima i njihova poticanja na sudjelovanje u svim oblastima društvenog života, obrazovanja i zapošljavanja, te upoznavanja javnosti sa vrijednostima ovog naroda, koji čini najveću nacionalnu manjinu u zemljama Europe: preko 12 milijuna.

Tijekom posjeta Republici Hrvatskoj, Povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava, Thomas Hammarberg, posjetio je i neka romska naselja, izražavajući zabrinutost zatečenim stanjem i lošim stambenim uvjetima, te je naglasio potrebu sustavnog obrazovanja Roma i njihovog zapošljavanja.

Reguliranje statusnih pitanja je jedan od gorućih problema Roma u Republici Hrvatskoj te je, u svrhu rješavanja navedenog problema te zaštite drugih prava, već Nacionalnim programom za Rome predviđena uspostava besplatne pravne pomoći za Rome i to putem odvjetnika u županijama u kojima žive Romi. Provedba navedene mjere predviđena je do zakonske uspostave sustava besplatne pravne pomoći.

Međutim, stupanjem na snagu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, otežan je pristup besplatnoj pravnoj pomoći jednoj skupini Roma. Radi se o Romima koji nisu regulirali svoj status ni na koji način, odnosno, koji nisu ostvarili hrvatsko državljanstvo niti im je odobren boravak - privremeni ili stalni.

Ove osobe ne ulaze u krug korisnika besplatne pravne pomoći, određenih člankom 7. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, u kojem su nabrojani potencijalni korisnici i to: hrvatski državljani, stranci na privremenom boravku, stranci na stalnom boravku, azilanti, stranci pod supsidijarnom zaštitom i stranci pod privremenom zaštitom koji ne mogu snositi troškove pravne pomoći bez opasnosti od egzistencijalne ugroženosti. Posebno su kao korisnici pravne pomoći određeni i tražitelji azila u postupcima za koje pravna pomoć tražiteljima azila nije predviđena posebnim zakonom.

U radu sa Romima zabilježen je znatan broj slučajeva onih koji, unatoč dugotrajnom boravku na području Republike Hrvatske nisu evidentirani niti u jednom državnim očevidniku. S druge strane, ustrojem sustava besplatne pravne pomoći prekinuta je primjena navedene mjere Nacionalnog programa za Rome.

Na inicijativu pučkog pravobranitelja s Ministarstvom pravosuđa je otvoren dijalog o ostvarivanju besplatne pravne pomoći za Rome kao jedne od najosjetljivijih društvenih skupina.

Prema podacima Ministarstva pravosuđa iskazanim u Trećem izvješću RH o provedbi Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina do stupanja na snagu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći odvjetnici su Romima pružili pravnu pomoć u sljedećim slučajevima:

Tabela 5. – Broj usluga besplatne pravne pomoći pružena Romima

Godina	2005.	2006.	2007.	2008.
Državljanstva	22	38	23	65
Prebivalište, boravište	73	139	46	29
Radne dozvole	1	-	2	-
Ostalo	47	137	32	121
UKUPNO	143	314	103	215

Kako je u predmetnom Izvješću navedeno, nakon 1. veljače 2009. godine pripadnici romske nacionalne manjine, kao i svi ostali građani, moći će ostvarivati besplatnu pravnu pomoć na temelju ovog Zakona. Takvo očitovanje dodatno potkrijepljuje prikazani problem. U cilju njegova rješavanja pučki pravobranitelj intervenirao je dopisom prema Ministarstvu pravosuđa kako bi se popunila navedena praznina u mogućnosti ostvarivanja zakonskog prava na besplatnu pravnu pomoć.

Kao provedbeni partner Ureda Visokog povjerenika ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR), od listopada 2009. godine pučki se pravobranitelj uključio u provedbu projekta pod nazivom "Socijalna uključenost: Potpora marginaliziranim zajednicama". Uloga pučkog pravobranitelja u projektu jest neposredno pružanje pomoći pri reguliranju statusnih pitanja Roma, dakle pri upisu u maticu rođenih, stjecanju hrvatskog državljanstva, reguliranju boravka, izdavanju osobnih isprava te davanje savjeta i pružanja informacija o drugim pravima koja posredno proizlaze iz reguliranog statusnog pitanja. Pučki će pravobranitelj sudjelovati i u organiziranju kampanja s ciljem da se potaknu romske zajednice na traženje pomoći pri reguliranju građanskog statusa pripadnika romske nacionalne manjine kao preduvjeta za ostvarivanje ostalih građanskih, socijalnih, zdravstvenih, obrazovnih, radnih i drugih prava koja proizlaze iz Ustava Republike Hrvatske i ostalih propisa.

Projektne aktivnosti usmjerene su na povećanje socijalne uključenosti Roma, puno ostvarivanje njihovih građanskih prava Roma u Hrvatskoj, te specifičnih projektnih ciljeva: zaštite pripadnika romske zajednice od moguće diskriminacije, posebice onih koji su raseljeni tijekom ratnih sukoba; olakšavanja pristupa na besplatnu pravnu pomoć, osobito u postupcima stjecanja osobnih dokumenata i ostvarivanja osnovnih građanskih prava; povećanje svijesti među samim Romima i drugim relevantnim sudionicima o potrebi upisa u evidencije i pribavljanja isprava te uklanjanje uočenih administrativnih prepreka.

Projektini tim Ureda pučkog pravobranitelja čine: koordinator (savjetnik pučkog pravobranitelja), odvjetnica i predstavnik Roma, a aktivnosti se odvijaju širom Hrvatske, uz prethodni dogovor sa predstavnicima Roma.

Budući da ima Roma koji ne govore dobro hrvatski jezik izrađen je dvojezični letak (na romskom i hrvatskom jeziku) s kratkim objašnjenjem ovoga Projekta koji je podijeljen mogućim korisnicima projekta na terenu i udrugama za zaštitu prava Roma.

Otežan pristup tržištu rada poseban je problem pripadnika romske nacionalne manjine. Osim ovoga, vijeća romske nacionalne manjine ističu probleme u obrazovanju, te nasilje nad romskom djecom i to, kako u školskom sustavu tako i u sustavu socijalne skrbi u čije se ustanove romska djeca, sukladno iskazu predsjednika Vijeća romske nacionalne manjine Međimurske županije, smještaju neselektivno. U njegovu se očitovanju navodi da se mjera izdvajanja iz obitelji donosi puno lakše i češće kada su romska djeca u pitanju nego kada su u pitanju neromske disfunkcionalne obitelji. U očitovanju Vijeća romske nacionalne manjine Međimurske županije istaknuto je da je mladim Romima zabranjen ulaz u neke diskoteke u županiji.

Pravobraniteljica za djecu je tijekom 2009. godine zaprimala pritužbe zbog povrede prava romske djece i to zbog oduzimanje prava roditeljima na život s djetetom i njegov odgoj, povjeravanje djeteta na čuvanje i odgoj zbog zanemarivanja u obitelji, nemogućnost pronalaska adekvatnog smještaja i tretmana za djecu s poremećajima u ponašanju,

maloljetničke trudnoće, nasilja u obitelji, nasilja u školi od strane odraslih osoba, vršnjačkog nasilja u školi kada su počinitelji bili romska djeca, neadekvatnih uvjeti odgoja i obrazovanja romske djece, nemogućnosti ostvarivanja zdravstvene zaštite, sudjelovanja u kulturnim aktivnostima na način neprimjeren djeci.

Prijave su stizale iz županija u kojima živi veći postotak romskog stanovništva, najviše iz Grada Zagreba i Međimurske županije – po četiri prijave.

Iz razgovora s predstavnicima romske zajednice, iz medija te iz pojedinačnih prijava povreda prava koje stižu u Ured, možemo zaključiti da je doticaj Roma s većinskom zajednicom uglavnom slab i odvija se uglavnom u okviru školovanja, a njihov odnos, nažalost, često obilježava obostrano nepovjerenje i predrasude. Iz zaprimljenih prijava može se steći dojam da se romska djeca ne osjećaju u potpunosti prihvaćenom u obrazovnim institucijama. Iako se u nekim dječjim vrtićima i školama (posebno na području Međimurja i Zagreba) provode programi učenja hrvatskog jezika i priprema za školu, mnoga romska djeca nisu obuhvaćena niti jednim od oblika predškolskog odgoja (predškola i vrtić) pa ne mogu na jednak način pratiti nastavu i sudjelovati kao druga djeca. Prilikom postupanja po pritužbama uočena je nedovoljna spremnost, kako sustava, tako i pojedinaca unutar sustava da odgovore na različite potrebe koje imaju romska djeca kada je riječ o obrazovanju. Većina obrazovnih institucija nije razvila nadomjesne specijalizirane programe (priprema za školu, produženi boravak, učenje hrvatskog jezika kao drugog jezika, dodatne i dopunske programe, i sl.) kojima bi se zadovoljile potrebe romske populacije. Škole često u svojim programima ne predviđaju oblike rada i aktivnosti koje odgovaraju romskoj djeci i ne razvijaju suradnju s obiteljima i zajednicom, neophodnu za uključivanje i uspješno školovanje djece.

Uvjerenje je pravobraniteljice da bi suzbijanju tih predrasuda i stereotipa o djeci koja su pripadnici romske nacionalne manjine mogli pridonijeti odrasli pripadnici nacionalne manjine koji poštuju i njeguju svoju kulturu, ali imaju kritičan odmak prema onim običajima koji su kažnjivi, a za djecu uz to i potencijalno ugrožavajući. Ističemo važnost uključivanja romske djece u obrazovni sustav i redovito pohađanje nastave uvjereni kako je obrazovanje put prema boljoj zaštiti djece, a posebno romskih djevojčica.

Aktivnost koju smatramo najnužnijom u radu s djecom pripadnicima romske nacionalne manjine je sustavno rano učenje hrvatskog jezika, kako nepoznavanje jezika ne bi i dalje bio izgovor i glavni razlog kojim se tumači i opravdava neuspjeh kvalitetnog uključivanja romske djece u odgojno-obrazovni proces.

Primjedbe većinske zajednice i škole vrlo često idu na račun neprimjerenih oblika ponašanja koje znaju iskazivati romska djeca. Utoliko je teže za razumjeti da različiti stupnjevi prevencije takvih ponašanja, uključujući i prevenciju nasilja, nisu osigurani putem organiziranog produženog stručnog postupka unutar škole. Primjerice, prema našim informacijama, niti jedna škola na rubnim prostorima Zagreba, a posebice Peščenice, gdje živi i školuje se znatan broj romske djece, nema organiziran produženi stručni postupak.

Na neadekvatnu organizaciju i nedostatak stručne podrške te na nepravovremeno reagiranje sustava ukazuje i slučaj eskalacije sukoba u školi u Međimurju. Prosvjedovali su roditelji koji su prijetili bojkotom nastave zbog neodgovarajuće reakcije škole na opetovane slučajeve nasilja nad njihovom djecom od strane skupine djece pripadnika romske nacionalnosti. Toleriranje bilo koje vrste nasilja, bez obzira tko je počinitelj, u potpunosti je neprihvatljivo, a kada je ono višekratno i smješteno u kontekst odgojno obrazovne institucije, traži posebnu

pozornost i pravovremeno reagiranje kako bi ga se zaustavilo i spriječilo. Iz dostupnih informacija proizlazi da nije bilo pravovremene reakcije, kao ni koordiniranog djelovanja sustava. Slučaj je zahtijevao sveobuhvatno pristupanje rješavanju nastalog problema, kako bi se usmjerili na njegov sadržaj, što je u ovom slučaju nasilje, ne naglašavajući pri tome da su djeca koja se nasilno ponašaju pripadnici upravo romske nacionalne manjine. Zato je važno uvidjeti da su djeca - počinitelji nasilja, djeca s poremećajima u ponašanju što zahtijeva primjeren tretman i pomoć.

Država i nadalje mora težiti promjeni i unapređenju načina rada s romskom djecom te im pomoći da odrastaju u primjerenom okruženju. Razvijanje tolerancije i uvažavanje različitosti omogućavaju kvalitetniji život romske i većinske zajednice na svim razinama. Velika je odgovornost na većinskoj zajednici da odgojem vlastite djece utječu na ublažavanje predrasuda prema Romima u zajednici i na smanjivanje njihovog neravnopravnog položaj u društvu te da svojim ponašanjem pružaju primjer i utječu na to kako će se djeca ponašati prema vršnjacima Romima.

Važno je da se osnaživanje romske zajednice u cijelosti ne zasniva na milosrđu koje promiče ovisnost i slabljenje, nego na partnerstvu, informiranju, poticanju, podršci i obuci koja promiče oslanjanje na vlastite snage i jačanje sposobnosti.

Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu Oršuš

Presudom Velikog vijeća Europskog suda za ljudska prava utvrđena je indirektna diskriminacija u obrazovanju 14 učenika romske nacionalnosti iz Međimurja koji su tijekom svog osnovnoškolskog obrazovanja bili smješteni uglavnom u "romske razrede".

U presudi se posebno ističe da privremeno odvajanje romske od neromske djece zbog nedovoljnog poznavanja jezika samo po sebi ne predstavlja diskriminaciju, međutim, kada je takvo postupanje usmjereno samo na određenu etničku skupinu potrebno je definirati čvrste kriterije postupanja koji predstavljaju jamstvo prevenciji svakog oblika diskriminacije. Naime, prema mišljenju Suda, u Republici Hrvatskoj ne samo da ne postoje standardni postupci provjere znanja jezika sa jasno razrađenom skalom ocjene stupnja znanja nego, osim što su djeca raspoređena u zasebne razrede, nije uslijedila nikakva aktivnost usmjerena na rješavanje problema jezika, a što bi rezultiralo kasnijim formiranjem mješovitih razreda. Navedeno pomanjkanje jasnih kriterija otvorilo je vrata improvizaciji i rješavanju problema "u hodu" što pak potencijalno može dovesti i do diskriminacije, a što je u konačnici i rezultiralo donošenjem predmetne presude.

Nejednakost na tržištu rada

Područje rada i zapošljavanja jedno je od najproblematičnijih, kako općenito tako i s aspekta diskriminacije. Navedenu tezu potvrđuje i postotak od 32,16 % od ukupnog broja pritužbi na diskriminaciju pristiglih pučkom pravobranitelju koje se odnose na područje rada i zapošljavanja.

Institut "Ivo Pilar" proveo je istraživanje, u sklopu projekta "Poticanje ravnopravnosti na hrvatskom tržištu rada". Provedene ankete su pokazale da preko 60% zaposlenih uopće ili uglavnom nije upoznato sa svojim pravima, što je slučaj i sa 50% poslodavaca koji nisu upoznati sa pravima svojih zaposlenika. Velik broj anketiranih (70% poslodavaca i 80% nezaposlenih) ne zna koje je središnje tijelo nadležno za poslove suzbijanja diskriminacije.

Kao najraširenija osnova diskriminacije u području rada s posebnim naglaskom na zapošljavanje, sukladno rezultatima navedenog istraživanja, istaknuta je dob, pa redom invaliditet, spol, etničko podrijetlo, seksualna orijentacija i na kraju vjera.

Istraživanje je pokazalo sljedeće:

- svega 10% hrvatskih tvrtki ima internim aktom reguliran način vođenja razgovora za posao
- u 60% tvrtki kandidatima se prilikom razgovora za posao postavljaju pitanja vezana uz grupne pripadnosti i privatni život;
- u 50% tvrtki jedan od tri najčešća načina regrutiranja novih radnika jest osobno poznanstvo
- u 1/3 tvrtki se kao uvjet natječaja za zapošljavanje propisuje dob
- 40% poslodavaca navodi da u natjecajima za zapošljavanje u pravilu ne navode mogućnost zapošljavanja osoba oba spola.

Zanimljivo je da i navedeno istraživanje kao i Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije koje je provedeno u sklopu projekta "Potpora provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije" ukazuje na slabo poznavanje zakonskih okvira, institucija i prava mogućih žrtava diskriminacije.

Nejednakost na osnovu zdravstvenog stanja

Prema navodima udruga za zaštitu prava pacijenata, osobe koje se osjećaju diskriminirane u sustavu zdravstvene zaštite u većini slučajeva ne traže zaštitu pred nadležnim institucijama iz straha od daljnje viktimizacije, odnosno nemogućnosti ostvarivanja bilo kakve zdravstvene zaštite zbog jakog "liječničkog lobija". U prilog navedenoj tezi govori i činjenica da, prema očitovanju Hrvatske udruge za promicanje prava pacijenata, nije naplaćena niti jedna kazna propisana Zakonom o zaštiti prava pacijenata iako se primjenjuje već 5 godina.

Uočena je i diskriminacija pacijenata s invaliditetom budući da u zdravstvenim ustanovama vrlo često nedostaje oprema prilagođena potrebama osoba s invaliditetom.

U medijima su zabilježeni slučajevi povreda prava pacijenata, koji su od javnosti tražili financijsku pomoć, budući da domaći zdravstveni sustav nije bio u stanju reagirati ispravno, a radilo se o osobama sa teškim oboljenjima. S druge strane, smatramo da mediji nisu u dovoljnoj mjeri zaštitili dostojanstvo osoba o kojima su izvještavali.

Sudski postupci za djela diskriminacije

Vezano za vođenje sudskih postupaka zbog diskriminacije pučki je pravobranitelj zatražio od Ministarstva pravosuđa podatke o praćenju sudskih predmeta vezanih uz diskriminaciju i osnovama diskriminacije, kao i o pravomoćnim presudama povodom diskriminacije. U izvještajnom se razdoblju se uočava vrlo malen broj sudskih tužbi odnosno sudskih postupaka u tom području.

Prema podacima Ministarstva pravosuđa, koje je sukladno odredbi članka 14. stavka 2. ZSD-a dužno pučkom pravobranitelju dostaviti statističke podatke o sudskim predmetima vezanim za diskriminaciju, tijekom 2009. godine pokrenuto je ukupno sedam kaznenih postupaka zbog diskriminacije (članak 174. Kaznenog zakona), od kojih niti jedan nije pravomoćno

riješen. U navedenim kaznenim predmetima prijavljena su četiri slučaja diskriminacije na osnovu rase, etničke pripadnosti ili boje kože, jedan temeljem socijalnog podrijetla odnosno imovinskog stanja, jedan temeljem spola, izražavanja i spolne orijentacije te jedna temeljem političkog ili drugog uvjerenja.

Što se tiče građanskih parnica pokrenutih temeljem članka 17. Zakona o suzbijanju diskriminacije, pokrenuto ih je ukupno dvije i to jedna zbog utvrđivanja diskriminacije na osnovi spola, izražavanja ili spolne orijentacije te druga na osnovi zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog nasljeđa. Jedna od navedenih tužbi je odbijena. Vezano uz podatke o sudskim postupcima za djela diskriminacije moramo istaknuti problem statističkog praćenja postupaka pokrenutih sukladno članku 16. Zakona o suzbijanju diskriminacije. Naime, u navedenim postupcima ne odlučuje se o diskriminaciji kao glavnom pitanju već se pitanje diskriminacije postavlja kao prethodno pitanje o čijem se postojanju stav suda iznosi isključivo u obrazloženju presude. Takvi se predmeti ne nalaze u sudskim odnosno u evidencijama Ministarstva pravosuđa. Kako se isti problem javlja i kod postupaka pokrenutih za zaštitu od diskriminacije u području rada, budući se oni evidentiraju kao radni sporovi, vjerujemo da je broj sudskih postupaka koji se na neki način dotiču i diskriminacije bitno veći od iskazana dva postupka.

Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske izvijestio je nadležno Ministarstvo da prekršajni sudovi, s obzirom na vrlo kratku primjenu Zakona o suzbijanju diskriminacije, nisu imali dovoljno vremena za promjenu i prilagodbu programa e-statistike kako bi se mogli statistički obraditi traženi podaci i unijeti u obrasce za praćenje sudskih predmeta vezanih za diskriminaciju. Istu je primjedbu dostavio i Općinski građanski sud u Zagrebu, budući da evidentiranje predmeta temeljem Zakona o suzbijanju diskriminacije nije predviđeno u e-upisniku niti u e-spisu što znači da se traženi podaci moraju prikupljati ručno. Komentar je nadležnog Ministarstva da će u svrhu prikupljanja podataka iz djelokruga prekršajnih i općinskih sudova biti nužno doraditi modele statističkih istraživanja i analitičkog praćenja sudskih predmeta.

Ministarstvo unutarnjih poslova je tijekom 2009. godine podnijelo nadležnim državnim odvjetništvima kaznene prijave zbog počinjenja 6 kaznenih djela iz članka 174. Kaznenog zakona – Rasna i druga diskriminacija.

Nadalje, tijekom 2009. evidentirana su ukupno 32 kaznena djela za koja se prema svim okolnostima počinjenja sumnjalo odnosno za koja se kriminalističkim istraživanjem utvrdilo da su motivirana mržnjom prema određenom pojedincu ili skupini – zločin iz mržnje. Od navedenih djela razriješeno je 29 te je za njih prijavljeno ukupno 47 osoba. Što se pak tiče govora mržnje uočeno je da su upravo nacionalne i seksualne manjine najčešće žrtve navedenog kaznenog djela.

U odnosu na prekršaje koji u biću djela sadrže elemente diskriminacije odnosno netrpeljivosti i mržnje Ministarstvo unutarnjih poslova upućuje na brojku od ukupno 124 prekršaja iz Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira za koje je pri nadležnom prekršajnom sudu podnjet i optužni prijedlog i to:

- 8 prekršaja za prekršaj iz članka 5. - prekršaj remećenja javnog reda i mira izvođenjem i reproduciranjem pjesama, skladbi i tekstova ili nošenjem ili isticanjem simbola, tekstova, slika i crteža na javnom mjestu;

- 21 prekršaj iz članka 6. – prekršaj ponašanja na naročito drzak i nepristojan način vrijeđajući građane ili narušavajući njihov mir na javnom mjestu;
- 93 prekršaja iz članka 13. – prekršaj tuče, svađe, vike ili na remećenja javnog reda i mira na javnom mjestu na drugi način;
- 2 prekršaja iz članka 14. – prekršaj vrijeđanja ili omalovažavanja moralnih osjećaja građana na javnom mjestu.

Kao što je vidljivo ne radi se o niti jednom prekršajnom postupku pokrenutom sukladno odredbama Zakona o suzbijanju diskriminacije. U većini se slučajeva radilo o verbalnim i fizičkim sukobima izazvanih nacionalnom netrpeljivošću.

Osim navedenih prekršaja, tijekom 2009. godine evidentirano je ukupno 9 prekršaja iz Zakona o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima u čijem su biću prisutni elementi diskriminacije, netrpeljivosti ili mržnje. U navedenim se slučajevima radi o iskazivanju uvredljivih poruka na sportskim natjecanjima prema igračima koji vidljivo pripadaju "drugoj" etničkoj skupini. Na sportskim je natjecanjima također uočeno i verbalno iskazivanje nacionalne netrpeljivosti, a isto ponašanje uočeno je na regionalnoj razini kroz verbalno iskazivanje mržnje prema stanovnicima različitih hrvatskih regija. U navedenom području kao poseban je problem istaknuta činjenica da se u pravilu radi o velikom broju počinitelja čija je osobna identifikacija otežana, što rezultira podnošenjem iznimno malog broja optužnih prijedloga.

Pritužbe upućene pučkom pravobranitelju zbog diskriminacije - primjeri:

1. Predmet P.P. - 25-02-1506/09:

Pučkom se pravobranitelju pritužio H. K., s pritužbom na Hrvatsku odvjetničku komoru (dalje u tekstu: Komora), navodeći da ona naplatom visoke upisnine u Imenik odvjetnika diskriminira kandidate koji nisu odvjetnički vježbenici u odnosu na kandidate odvjetničke vježbenike, koji nisu dužni platiti upisninu pri upisu u Imenik odvjetnika.

Analizom dostavljene dokumentacije utvrđeni su praksa i kriterij kojima Komora diplomirane pravnike iz gospodarstva, pravosuđa, uprave, organizacija civilnog društva i dr., s obzirom na visinu upisnine, neprimjereno i bez propisima utemeljenih razloga, stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na pravnike, odvjetničke vježbenike, u postupku upisa u Imenik odvjetnika.

Naime, od 1. siječnja 2002. godine, upisnina u Imenik odvjetnika naplaćuje se u visini od 5.000,00 EUR (u kunsnoj protuvrijednosti). Odvjetnički vježbenici koji se u Imenik upisuju neposredno nakon tri godine pripravničke vježbe ne plaćaju upisninu, dok oni koji se u Imenik upisuju neposredno nakon dvije godine pripravničke vježbe plaćaju polovicu upisnine.

Zakon o odvjetništvu propisuje kumulativno ispunjavanje određenih uvjeta za upis u Imenik odvjetnika. Radi se o zatvorenoj listi koju Komora na ovaj način proširuje. Uplatom iznosa do 5.000,00 EUR otežava se, pa čak i onemogućuje, pristup odvjetničkoj profesiji velikom broju kandidata koji imaju propisano obrazovanje i radni staž, te ispunjavaju ostale zakonske uvjete za upis u Imenik odvjetnika, ali nemaju traženi iznos ili im njegovo nabavljanje predstavlja egzistencijalnu teškoću.

Pučki je pravobranitelj uputio dopis Komori, tražeći obrazloženje odluke o različitoj visini upisnine, pri čemu je izrazio sumnju u postojanje diskriminacije temeljem imovnog stanja. U svojem očitovanju Komora obrazlaže svoju odluku, između ostaloga, činjenicom da su odvjetnički vježbenici članovi Komore s pravima i obvezama koji sudjeluju u upravljanju i odlučivanju u Komori, za razliku od pravnika koji nisu članovi Komore.

Smatramo da takvo obrazloženje visine upisnine nije prihvatljivo.

Kod postojanja sumnje da je neki akt (ili mjera) diskriminatoran, potrebno je provesti njegovu analizu, prije svega test proporcionalnosti. U ocjeni Odluke, postavljeno je pitanje isključivo jednog njezinog dijela: visina iznosa upisnine. U konkretnom slučaju trebalo je procijeniti pri donošenju Odluke o visini upisnine "...je li osporavana mjera ili akt imala legitimni cilj, je li prikladna za ostvarivanje tog cilja, te postoji li mjera koja može ostvariti isti legitimni cilj bez ili uz manje diskriminatornih učinaka."¹

U svojem očitovanju, Komora nije navela razloge iz kojih smatra da odluka o ovako visokom iznosu upisnine jest legitimni cilj.

¹ prof. dr. sc. Siniša Rodin i grupa autora: "Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije"; www.ombudsman.hr

Pučki je pravobranitelj razmotrio ovu pritužbu imajući drugačiji pristup problemu od onoga kojega je naznačio pritužitelj. Dakle, nije za usporedbu uzeo dvije skupine pravnika kao što je pritužitelj to učinio u pritužbi: one iz redova odvjetničkih vježbenika s jedne, te pravnike iz gospodarstva, s druge strane. Naime, ove dvije grupe se ne razlikuju ni po jednoj osnovi iz čl. 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije.

Stoga je usporedba izvedena na način da su obuhvaćene druge dvije skupine pravnika: one koji imaju potrebni iznos i one koji su slabijeg imovnog stanja, pa ne mogu platiti upisninu. Naime, ocjenjujući iznos upisnine u Imenik odvjetnika, pučki pravobranitelj smatra da se u ovom slučaju radi o diskriminaciji temeljem imovnog stanja. Ovo proizlazi iz činjenice da usporedive osobe, s jednakim kvalifikacijama, nemaju jednaki pristup zapošljavanju iz razloga različitog (slabijeg) imovnog stanja. Dodatno, ovime se dovodi u pitanje ostvarivanje ustavnog načela o pravu i slobodi izbora poziva i zaposlenja pod jednakim uvjetima (članak 54.).

Iako se pružanje pravne pomoći putem odvjetništva ne može zbog svoje specifičnosti tretirati kao gospodarska djelatnost (Ustavni sud Republike Hrvatske: U-I/23/1999, od 20. travnja 2000.), Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja još je u srpnju 2004. godine izrazila stav kako je postojeći model određivanja visine upisnine za upis u Imenik suprotan odredbama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja. Razlikama u visini upisnine unatoč ispunjavanju ostalih zakonom propisanih uvjeta za upis u Imenik odvjetnika sprječava se i narušava tržišno natjecanje jer se ograničava pristup u "mrežu" pružanja odvjetničkih usluga. Hrvatski model određivanja visine upisnine, prema njihovim saznanjima, ne poznaje niti jedan europski pravni sustav, niti je moguće u Europi pronaći zemlju sa tako visokom cijenom upisnine.

Od Komore se zasigurno ne očekuje da ovako izrazito visokim imovinskim uvjetom prijeći obavljanje odvjetničke djelatnosti, već da primjerenom upisninom svima jamči jednake izgleda u odvjetničkim počecima.

Stav Komore, da nitko nema pravo dovoditi u pitanje visinu upisnine pozivajući se na samostalnost i nezavisnost odvjetništva, nije održiv jer se samostalnost i neovisnost može jedino tumačiti kroz obvezu države da odvjetničkoj profesiji osigura zaštitu od nezakonitih uplitanja u njihov rad i političke samovolje.

U konkretnom slučaju nismo utvrdili postojanje neke od iznimki od zabrane diskriminacije, niti objektivno ni razumno opravdanje za diskriminaciju. Radi se o selekciji budućih članova obzirom na imovno stanje, a koja nije niti primjerena niti nužna.

Kako se Zakon o suzbijanju diskriminacije primjenjuje na postupanje svih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima, svih pravnih i fizičkih osoba u gotovo svim sferama života, između ostalih i u području rada i radnih uvjeta, odnosno mogućnosti obavljanja samostalne ili nesamostalne djelatnosti, uključujući kriterije za odabir i uvjete pri zapošljavanju te napredovanju kao i pristupu svim vrstama profesionalnog usmjeravanja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja te prekvalifikacije, držimo da postoji obveza svih tijela u Republici Hrvatskoj, da usklade svoje akte i praksu s odredbama i duhom ovog Zakona.

Slijedom navedenog pučki je pravobranitelj preporučio Komori, da vodeći računa o stvarnoj jednakosti svih kandidata za upis u Imenik odvjetnika, žurno donese novu odluku o visini upisnine koja će biti troškovno opravdana.

U trenutku pisanja ovog izvješća ne raspolažemo informacijom o učinjenom povodom preporuke.

2. Predmet P.P.-13-07-435/09:

Pučki pravobranitelj zaprimio je pritužbu na diskriminaciju zbog HIV pozitivnog statusa pritužitelja pri čemu je ocijenjeno da je izvor diskriminacije propis.

Pravilnikom o načinu utvrđivanja opće i posebne zdravstvene sposobnosti čuvara i zaštitara u privatnoj zaštiti, kojeg donosi ministar zdravstva uz prethodnu suglasnost ministra unutarnjih poslova ("Narodne novine" br. 38/04 i 106/04), određen je popis kontraindikacija za obavljanje poslova čuvara i popis bolesti i zdravstvenih stanja koja osobu čine nesposobnom za poslove zaštitara, uključujući i "HIV – pozitivan nalaz seruma" (članak 5. Pravilnika).

Zanimljivo je da je sam HIV pozitivan status kontraindikacija za obavljanje poslova zaštitara, dok je Pravilnikom o mjerilima i načinu utvrđivanja posebne duševne i tjelesne sposobnosti policijskih službenika kojeg donosi ministar unutarnjih poslova ("Narodne novine", broj 54/06) kao kontraindikacija za obavljanje posla policijskog službenika navedena bolest uzrokovana infekcijom HIV-a. Dakle, nije dovoljna sama HIV infekcija već ista mora uzrokovati i bolest, što upućuje da su za obavljanje poslova djelatnog policajca propisani su blaži uvjeti nego za obavljanje posla zaštitara.

Uvažavajući navedeno, te vodeći računa o činjenici da je i Hrvatska udruga za oboljele od HIV-a (HUHIV) uz podršku UN Tematske skupine za HIV pokrenula inicijativu za izmjene i dopune predmetnog Pravilnika, vezano uz navedenu pritužbu pučki pravobranitelj zatražio je obrazloženje takvog rješenja od strane Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi te očitovanje Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo.

Kako je u očitovanju Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo navedeno, osoba koja je zaražena HIV-om ne predstavlja rizik za širenje zaraze prilikom uobičajenih socijalnih kontakata. Ne postoje zdravstveni propisi koji određuju obvezatno testiranje na HIV u smislu uvjeta za zapošljavanje i temeljem kojih bi se osobi kojoj je utvrđen pozitivan nalaz na HIV u serumu zabranilo zapošljavanje ili obavljanje posla. Zakon o radu i Zakon o suzbijanju diskriminacije zabranjuju diskriminaciju na osnovu zdravstvenog stanja. Vezano uz zanimanja za obavljanje kojih se traži posebna zdravstvena sposobnost radnika zakonski se uređuju uvjeti te sadržaj i način obavljanja zdravstvenih pregleda prije zapošljavanja i u tijeku rada, a bolest ili zdravstveno stanje koje onemogućava ili utječe na sigurno obavljanje posla predstavlja kontraindikaciju za rad. Kod utvrđivanja radne sposobnosti HIV pozitivne osobe, kako Zavod navodi, sam HIV pozitivan nalaz seruma ne bi trebao predstavljati zapreku za dobivanje ili obavljanje specifičnog posla.

Što se pak tiče rješenja konkretnog, ali i svih budućih sličnih slučajeva, nadležno nam se Ministarstvo još u lipnju 2009. očitovalo da je u tijeku razrada rješenja vezanih uz izmjenu predmetnog Pravilnika i u dijelu koji se odnosi na popis kontraindikacija za obavljanje poslova čuvara. Međutim, unatoč više požurnica upućenih nadležnom Ministarstvu, do danas nismo zaprimili zatraženo očitovanje da li je predmetni Pravilnik izmijenjen odnosno ako nije, u kojoj je fazi rad na njegovim izmjenama.

3. Predmet P.P.-13-01-1138/09

U medijima je objavljena vijest o pacijentu srpske nacionalnosti koji je potražio liječničku pomoć u domu zdravlja u mjestu O. Pacijenta su posjetila dva poznanika i zatražila od liječnika njegovo prebacivanje u bolnicu, obrazlažući zahtjev sumnjom da pacijentu nije pružena odgovarajuća njega. Nadalje je navedeno da je reakcija liječnika je bila neprimjerena, te da je došlo do verbalnog sukoba u kojem je liječnik dvojici posjetitelja iznio niz uvreda na nacionalnoj osnovi.

Ured pučkog pravobranitelja telefonom je kontaktirao jednog od dvojice posjetitelja koji je potvrdio navode iz objavljene vijesti.

Budući da navedeno upućuje na zaključak da se može raditi o djelu uznemiravanja iz čl. 3. st. Zakona o suzbijanju diskriminacije, pučki je pravobranitelj zatražio izvješće o detaljima slučaja od Ministarstva zdravstva i Ministarstva unutarnjih poslova.

Ministarstvo zdravstva je dostavilo očitovanje u kojem je navedeno da je Povjerenstvo za stručna pitanja i stručni nadzor Hrvatske liječničke komore utvrdilo da postupanje liječnika tijekom medicinske obrade pacijenta nije bilo suprotno pravilima struke. Nadalje, Povjerenstvo za medicinsku etiku i deontologiju Hrvatske liječničke komore utvrdilo je da nisu pronađeni dokazi da bi postupanje liječnika bilo protivno liječničkoj etici.

Ministarstvo unutarnjih poslova je dostavilo izvješće u kojem je navedeno da nisu utvrđeni elementi kaznenih djela za koje se goni po službenoj dužnosti, ali je podnesen optužni prijedlog Prekršajnom sudu u O., zbog počinjenog prekršaja iz članka 6. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, koji glasi: "Tko se na javnom mjestu ponaša na naročito drzak i nepristojan način vrijeđajući građane ili narušavajući njihov mir, kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom u protuvrijednosti domaće valute od 50 do 350 DEM ili kaznom zatvora do 30 dana."

Na dodatno traženje, Ministarstvo unutarnjih poslova obavijestilo nas je da prekršajni postupak još nije okončan.

Napomena: u nekim kasnijim slučajevima, u kojima je došlo do vrijeđanja na nacionalnoj osnovi, Ministarstvo unutarnjih poslova je podnijelo optužne prijedloge prekršajnom sudu uz drugačiju kvalifikaciju djela, tj. za djelo iz čl. 25. Zakona o suzbijanju diskriminacije, za koje je zapriječena kazna od 5.000 do 300.000 HRK.

4. Predmet P.P.-27-01-1379/09:

Ovo je jedan od primjera u kojima je pučki pravobranitelj reagirao na javne istupe osoba kojima se poticalo na diskriminaciju.

U medijima je objavljena javna izjava ekonomskog stručnjaka A. B. u kojoj je predložio ukidanje prava glasa osobama starijim od 70 godina života, obrazlažući svoju tezu, ogromnim utjecajem umirovljenika na ekonomiju.

Na navedeni istup pučki je pravobranitelj reagirao priopćenjem medijima, smatrajući ovakvu izjavu pozivom na kršenje prava na jednakost građana pred zakonom i na Ustavom zajamčeno biračko pravo.

Jednakost, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka te vladavina prava i demokratski višestranački sustav predstavljaju dio najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj tumačenja Ustava.

Doživljaj umirovljenika kao tereta ekonomskom i zdravstvenom sustavu, te predlaganje ovakvih mjera, na tragu je povijesno osuđenih doktrina temeljenih na zakidanju ljudskih prava pojedinim društvenim skupinama, a ujedno je i uvredljiv za sve građane. Neophodno je poštivanje temeljnog ustavnog načela jednakosti ljudskog života, bez obzira na vrijednost koji starije osobe mogu ostvariti u društvu. Ovo temeljno načelo vrijedi i za sve ostale posebno ranjive skupine u društvu.

Stalan porast apsolutnog i relativnog broja starijih ljudi ukazuje na nužnost promjena u mirovinskom sustavu, u sustavu zdravstvene te u sustavu socijalne zaštite, koje, između ostalog, moraju zadovoljiti načela samostalnosti, društvene uključenosti i poštivanja dostojanstva starije osobe, pri tome uzimajući u obzir gospodarske mogućnosti društva.

Suradnja s organizacijama civilnog društva

Suradnja s organizacijama civilnog društva predstavlja zakonsku obvezu pučkom pravobranitelju koja proizlazi iz odredbe članka 15. Zakona o suzbijanju diskriminacije.

Osim što predstavlja zakonsku obvezu, suradnja s organizacijama civilnog društva predstavlja mogućnost zajedničkog rada usmjerenog zajedničkom cilju suzbijanja diskriminacije i primjene Zakona, mogućnost djelovanja na terenu i mogućnost sagledavanja problematike iz druge perspektive. Navedene mogućnosti otvaraju vrata novim načinima rada, novim kutovima sagledavanja situacije na terenu i novim saznanjima.

B.a.B.e. – Projekt: "Podizanje lokalnih glasova na nacionalnu razinu: putokazi ka učinkovitoj implementaciji antidiskriminacijskog zakonodavstva na lokalnoj i nacionalnoj razini"

Uvidom i postupanjem samo po pritužbama građana ne stječe se cjelovit uvid u rasprostranjenost i stanje diskriminacije u Republici Hrvatskoj. Stoga je, u cilju stjecanja uvida u stanje na lokalnoj razini, Pučki pravobranitelj sudjelovao u projektu organizacije civilnog društva BaBe koja je sa suradnim organizacijama provodila projekt pod nazivom "Podizanje lokalnih glasova na nacionalnu razinu: putokazi ka učinkovitoj implementaciji antidiskriminacijskog zakonodavstva na lokalnoj i nacionalnoj razini". U sklopu projekta posjećeni su: Općina Erdut, Požeško-slavonska županija (Pakrac, Lipik, Požega), Šibensko-kninska županija (Knin, Drniš, Biskupija, Promina), Otok Vis i Međimurska županija (Čakovec, Mursko Središće). Zanimljivo je da, iako su posjete navedenim područjima bile isplanirane kao višednevne aktivnosti tijekom kojih su se, uz organizaciju tematskih okruglih stolova i pravnih savjetovanja sa građanima, organizirali i susreti s predstavnicima lokalnih organizacija civilnog društva, lokalne samouprave i s predstavnicima institucija koje djeluju na lokalnoj razini, saborskim zastupnicima s navedenog područja, u svim navedenim područjima predstavnici državnog odvjetništva i suda su se ispričali te nisu nazočili niti jednoj od predviđenih aktivnosti. Problem je tim veći što, sukladno odredbama Zakona o suzbijanju diskriminacije, velika odgovornost leži upravo na sudovima i državnom odvjetništvu koji moraju biti osposobljeni prepoznati i "progoniti" diskriminaciju te stvarati sudsku praksu usklađenu s pravnom stečevinom europske unije.

Nadalje, posjete navedenim područjima koja, mora se naglasiti nisu slučajno izabrana, ukazuju na brojne probleme koji u konačnici dovode i do nekog od oblika diskriminacije stanovništva navedenog područja.

Za sva područja koja su bila obuhvaćena Projektom, osim Međimurske županije, karakteristično je da su slabo prometno povezana sa većim urbanim središtima što rezultira slabom dostupnošću zdravstvenih, administrativnih i kulturnih resursa te nepristupačnost javnih objekata, zatim slabo razvijeno tržište rada i otežano zapošljavanje i slaba zastupljenost žena u području rada.

Zajednički problem područjima koja su intenzivnije bila izložena ratnim događanjima predstavlja i miniranost terena te iznadprosječni porast broja osoba s invaliditetom. Kao problem istaknuto je od strane SDF-a i odbijanje odobrenja stalnog boravka stranaca u RH (u pravilu se radi o povratnicima iz Srbije) te malen broj predstavnika manjina, a posebice srpske nacionalne manjine, koji su zaposleni u javnim službama.

Područje Međimurske županije (Čakovec, Mursko Središće) uključeno je u Projekt isključivo zbog romske populacije koja čini 2,44% od ukupnog stanovništva Županije.

Iako je županija infrastrukturno jedna od najrazvijenijih istraživanja pokazuju da 79% stanovništva u romskim naseljima nema sanitarni čvor, 49% je bez tekuće vode, 26% bez struje. Od ukupnog broja korisnika nekog oblika socijalne pomoći, 69,9% su pripadnici romske nacionalne manjine.

Neposrednim uvidom na terenu, kao područja diskriminacije Roma uočili smo stanovanje, zapošljavanje, obrazovanje i društveni status. S druge strane, mišljenja smo da Romi moraju preuzeti više odgovornosti, s posebnim naglaskom na suzbijanje alkoholizma, rješavanje problema disfunkcionalnih obitelji, poremećaja u ponašanju, izvanbračnog života s maloljetnim osobama (statistike pokazuju da iako Romi čine samo 6% ukupnog stanovništva županije sa 35% su zastupljeni među počiniteljima kaznenih djela).

Za primijetiti je da u svim područjima građani pritužuju sporost rješavanja svojih zahtjeva i prekoračenje zakonima propisanih rokova.

Zaključno, građani nisu dovoljno upoznati s institutom besplatne pravne pomoći i načinom njegova ostvarivanja. Zbog kompliciranog postupka traženja i odobravanja besplatne pravne pomoći, starije, siromašne i slabo obrazovane osobe nisu u mogućnosti ostvariti ovu pomoć.

Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć Vukovar – Okrugli stol "Uloga organizacija civilnog društva u provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije"

U okviru projekta "Strateško parničenje za nediskriminaciju i prava manjina u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Kosovu", koji financijski podržava Institut Otvoreno društvo Budimpešta, vukovarska udruga "Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar" organizirao je okrugli stol pod nazivom "Uloga organizacija civilnog društva u provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije".

Okrugli stol održan je 4. ožujka 2009. godine u Vukovaru povodom stupanja na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije. Osnovni cilj Okruglog stola bila je promocija Zakona i upoznavanje s nadležnostima pučkog pravobranitelja kao središnjeg tijela za suzbijanje

diskriminacije te ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članka 15. Zakona koji se odnosi na suradnju pučkog pravobranitelja sa socijalnim partnerima, organizacijama civilnog društva, vjerskim zajednicama i Savjetom za nacionalne manjine. Predstavnica Ureda predstavila je nove ovlasti pučkog pravobranitelja kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije i modeli suradnje sa organizacijama civilnog društva i drugim partnerima.

U raspravi koja je uslijedila nakon uvodnih izlaganja predstavnici organizacija civilnog društva izrazili su zadovoljstvo postupkom pripreme nacrtu prijedloga Zakona u koji su bili uključeni kroz organiziranu javnu raspravu. Nadalje, pohvaljena je dosadašnja suradnja s Uredom pučkog pravobranitelja

Izraženo je žaljenje što je Hrvatski sabor Izvješće pučkog pravobranitelja za 2007. godinu "primio na znanje", umjesto da je prihvaćeno i donesen zaključak da se primjedbe, prijedlozi i preporuke pučkog pravobranitelja dostavljaju Vladi Republike Hrvatske radi poduzimanja mjera za učinkovitiji rad nadležnih državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti.

Kuća ljudskih prava – Završna konferencija projekta "Podizanje glasa na lokalnoj razini: mapiranje područja diskriminacije u pet regija"

Povodom obilježavanja 10. Prosinca - međunarodnog dana ljudskih prava u Zagrebu je otvorena Kuća ljudskih prava – kao jedna od krovnih organizacija za zaštitu ljudskih prava u Republici Hrvatskoj. Nakon svečanog otvorenja održana je i završna konferencija projekta «Podizanje glasa na lokalnoj razini: mapiranje područja diskriminacije u pet regija» koji su osmislile i provele B.a.B.e. u suradnji s partnerskim organizacijama: GORDOM iz Dalja, Delfinom iz Pakraca, ZvoniMirom iz Knina, Udrugom žena romkinja Bolja budućnost iz Čakovca te Cenzurom plus iz Splita. Cilj i aktivnosti projekta bile su usmjerene na promociju aktivnog sudjelovanja građana i organizacija civilnog društva u razvoju i uspostavljanju dobre prakse u provedbi antidiskriminacijskih mjera u konkretnim lokalnim zajednicama.

Stupanje na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije 1. siječnja 2009. bio je izravni povod istraživanja o razini svijesti o postojanju diskriminacije. Terensko istraživanje provedeno je u Erdutu, Požeško-slavonskoj županiji (u Pakracu, Lipiku, Požegi), Šibensko-kninskoj županiji (Kninu, Drnišu, Biskupiji, Promini), na Visu te u Međimurskoj županiji (Čakovcu, Murskom Središću). U svakom od navedenih odredišta, obzirom da se radi ili o područjima posebne državne skrbi ili/i o područjima prostorno udaljenima od Zagreba kao metropole, detektirani su brojni problemi (nezaposlenost, nedovoljno obrazovanje o pravima, slaba prometna povezanost, život na egzistencijalnom minimumu i sl.) te društvene skupine izložene velikom riziku od socijalne isključenosti (pripadnici nacionalnih manjina - poglavito u Međimurskoj županiji - romske nacionalne manjine, potom samohrani roditelji, osobe s invaliditetom, mladi ali i osobe zrele dobi, nezaposleni).

Na okruglim su stolovima predstavnici Ureda pučkog pravobranitelja prezentirali zakonski okvir za suzbijanje diskriminacije te nadležnosti pučkog pravobranitelja kao središnjeg tijela za suzbijanje diskriminacije. Posebno je isticana važna uloga organizacija civilnog društva u lokalnim zajednicama u detektiranju problema vezanih uz diskriminaciju. U sklopu projekta organizirani su i dani odvjetničkih savjetovanja, potom fokus grupe sa ženama i mladima, razgovaralo se s predstavnicima lokalne vlasti, manjinskih vijeća i s predstavnicima raznih institucija (policijske uprave, centara za socijalnu skrb, državnog odvjetništva i sl.).

Ekonomska i birotehnička škola Bjelovar – Dani slobodne nastave

U okviru Dana slobodne nastave koji se u Ekonomskoj i birotehničkoj školi u Bjelovaru održavaju svake godine i tijekom kojih se u tjedan dana obradi od prilike dvadesetak različitih tema iz područja ekonomije, uprave, znanosti, umjetnosti športa i ostalih područja, predstavnik Ureda pučkog pravobranitelja održao je dva predavanja na temu Zakon o suzbijanju diskriminacije. Predavanja je, po vlastitom odabiru, pohađalo oko 180 učenika od 1. do 4. razreda navedene srednje škole. U sklopu predavanja učenici su detaljno upoznati sa sadržajem zakona, a kroz rad na primjerima upoznati su i sa značenjem temeljnih pojmova iz zakona te su načelno osposobljeni prepoznati različite oblike diskriminacije.

Ostalo

Sukladno obvezi koja proizlazi iz članka 15. Zakona o suzbijanju diskriminacije, pučki je pravobranitelj zatražio, u svrhu izrade ovog Izvješća, očitovanja socijalnih partnera, organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom i promicanjem ljudskih prava, organizacija koje se bave zaštitom prava skupina izloženih visokom riziku diskriminacije, županijskih koordinacija za ljudska prava svih županija te Savjeta za nacionalne manjine. U dopisu koji je poslan na više od 100 adresa zatražili smo očitovanja o:

- zapažanjima i iskustvima koja se odnose na pojavne oblike diskriminacije,
- reprezentativnim konkretnim slučajevima,
- prioritetima vezanim za suzbijanje diskriminacije te
- zapažanjima koja se odnose na ocjenu propisa, a vezano uz njihovu usklađenost sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije.

Za naglasiti je da je zaprimljeno svega 23 odgovora od čega: 7 očitovanja županijskih koordinacija za ljudska prava, 10 očitovanja organizacija civilnog društva, 2 socijalnih partnera (sindikati), 4 manjinske asocijacije (Zajedničko vijeće općina Vukovar, Vijeće romske nacionalne manjine Grada Zagreba i Međimurske županije. Iz analize dostavljenih materijala proizlazi da se županijske koordinacije za ljudska prava u pravilu nisu bavile temama o suzbijanju diskriminacije.

Što se tiče socijalnih partnera skrenuta je pozornost na diskriminaciju po osnovi članstva u sindikatu. Istaknut je i problem nepoštivanja članka 130. Zakona o radu te neimenovanja osobe za zaštitu dostojanstva radnika. Pohvalno je što su sindikati svjesni svoje uloge u području suzbijanja diskriminacije te je, prema očitovanju Saveza samostalnih sindikata Hrvatske, održani seminari o suzbijanju diskriminacije za pravne zastupnike SSSH, a seminari u kojima su obrađivane i teme vezane uz diskriminaciju organizirani su i za sindikalne povjerenike. Međutim, kao općenita primjedba istaknuta je nedovoljna informiranost građana o pojavnim oblicima diskriminacije, mogućnostima zaštite pred nadležnim tijelima te strah radnika da uopće prijave diskriminaciju.

Sukladno zaprimljenim podacima, vrlo je malen broj projekata nevladinih udruga koje se bave suzbijanjem diskriminacije te osim već navedenih projekata u kojima je sudjelovao i Ured pučkog pravobranitelja samo je jedna udruga prijavila provedbu projekta koji je usmjeren na jačanje kapaciteta profesionalnih skupina o Zakonu, provedbu istraživanja o višestrukoj diskriminaciji, ujednačavanje praćenja statističkih podataka o diskriminaciji te osvještavanje javnosti o diskriminaciji.

Udruge osoba s invaliditetom ukazale su na neujednačenost zakonskih rješenja koja se odnose na pojedina prava osoba s invaliditetom te ukazuju na potrebu precizne analize pravnog okvira zaštite osoba s invaliditetom u cilju stvaranja ujednačenog i pravednog sustava koji će svim osobama s invaliditetom jamčiti ista prava bez obzira na način njegova stjecanja, uvažavajući specifičnosti svake pojedine vrste i stupnja invaliditeta. Iz analize pristiglih očitovanja proizlazi da što je određena skupina osoba s invaliditetom (na pr. gluho-slijepi) manja i njena vidljivost u sustavu pa samim time i prava koja uživa su manja.

VI. OSTALE AKTIVNOSTI VEZANE UZ SUZBIJANJE DISKRIMINACIJE

Osim postupanja po pritužbama na diskriminaciju, pučki je pravobranitelj proveo brojne aktivnosti usmjerene na podizanje javne svijesti o problemu diskriminacije, na edukacije ciljanih skupina stručnjaka koji su ovlašteni postupati po pritužbama diskriminacije, brojne međunarodne i druge aktivnosti. Obavljajući navedeno uspostavljena je i suradnja s brojnim partnerima i to kako u sustavu državne uprave tako i sa partnerima iz civilnog društva.

Povodom početka primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije, 26. siječnja 2009. organizirana je jednodnevna konferencija pod nazivom "Pučki pravobranitelj kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije". Konferenciju je organizirao Ured pučkog pravobranitelja, u suradnji s UN-ovim Programom za razvoj (UNDP) u Hrvatskoj. Na konferenciji su, pored domaćih i stranih stručnjaka iz područja zaštite ljudskih prava, sudjelovali predstavnici Vlade Republike Hrvatske, Delegacije Europske komisije, Ureda OESS-a u Republici Hrvatskoj i EQUINET-a. Konferencija je kroz predavanja stručnjaka u području suzbijanja diskriminacije te otvorenu raspravu postavila i temelje suradnje središnjeg tijela sa partnerima u provedbi Zakona. Kroz nekoliko tematskih blokova na Konferenciji je predstavljen europski pravni okvir za suzbijanje diskriminacije, hrvatski sustav suzbijanja diskriminacije, predstavljena su tijela nadležna za provedbu Zakona te su raspravljene mogućnosti uspostave suradnje središnjeg tijela i organizacija civilnog društva, socijalnih partnera, vjerskih zajednica i savjeta za nacionalne manjine.

Nadalje, Pučkom pravobranitelju je, u partnerstvu s Uredom za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske i nevladinom organizacijom Centar za mirovne studije, u okviru Programa Zajednice na području zapošljavanja, socijalne uključenosti te zaštite, uvjeta rada, ravnopravnosti spolova i borbe protiv diskriminacije za razdoblje od 2007. do 2013. – PROGRESS, odobren projekt pod nazivom "Potpora provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije". Provedba Projekta omogućila je provedbu cijelog niza aktivnosti koje se, s obzirom na već spomenutu činjenicu da za provedbu Zakona nisu osigurana financijska sredstva u Državnom proračunu, ne bi mogle provesti, a nužne su za kvalitetno obnašanje funkcije središnjeg državnog tijela za suzbijanje diskriminacije.

Projekt je trajao 13 mjeseci i prvotni mu je cilj bio edukacija predstavnika svih institucija uključenih u provedbu Zakona o suzbijanju diskriminacije, kako o samom Zakonu tako i o europskom zakonodavstvu u području suzbijanja diskriminacije.

U sklopu Projekta održane su brojne edukacije za ciljane skupine profesionalaca kao što su savjetnici pučkog i posebnih pravobranitelja, sudaca, državnih odvjetnika, odvjetnika, predstavnika poslovnog sektora, predstavnika civilnog društva i socijalnih partnera, predstavnika medija. Nadalje, u okviru Projekta provedena je sveobuhvatna javna kampanja koja je bila usmjerena na, s jedne strane širenje javne svijesti o stupanju na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije, a s druge strane na podizanje percepcije pučkog pravobranitelja

kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije. Kao jedna od značajnih aktivnosti koje su provedene u sklopu Projekta je i istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije.

Edukativni seminari koji su održani u sklopu Projekta su:

- seminar za savjetnike pučkog i posebnih pravobranitelja,
- seminar za suce i državne odvjetnike
- seminar za nastavni kadar Policijske akademije i državne službenike
- seminar za odvjetnike
- seminar za predstavnike organizacija civilnog društva i medija
- seminar za predstavnike poslovnog sektora.

Seminar za suce i državne odvjetnike

10. ožujka 2009. godine u prostorijama Trgovačkog suda u Zagrebu održan je jednodnevni seminar za suce općinskih i županijskih sudova u suradnji projektnih partnera i Pravosudne akademije.

Na seminaru su predavanja održali stručnjaci na području antidiskriminacijskog zakonodavstva i to odvjetnici, profesori Pravnog fakulteta, stručnjaci iz Ureda pučkog pravobranitelja. Na seminaru su predstavljene opće odredbe Zakona o suzbijanju diskriminacije, te pojašnjeni pojedine oblike diskriminacije predviđeni Zakonom i načelo proporcionalnosti koje se primjenjuje pri procjeni postojanja diskriminacije. Nadalje, analizirane su postupovne odredbe vezano uz postupke pred sudom. Prezentiran je institucionalni okvir zakona o suzbijanju diskriminacije vezano uz ulogu Pučkog pravobranitelja kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije, a posebno je analizirana i odredba članka 15. koji nameće zakonsku obvezu suradnje pučkog pravobranitelja s organizacijama civilnog društva. U svrhu lakšeg razumijevanja sadržaja hrvatskog antidiskriminacijskog zakona prezentirano je antidiskriminacijsko zakonodavstvo Europske unije. Na seminaru je educirano ukupno 20 sudaca i državnih odvjetnika.

Seminar o provedbi zakona o suzbijanju diskriminacije za savjetnike pučkog i posebnih pravobranitelja

Dvodnevni seminar za provedbu Zakona o suzbijanju diskriminacije za savjetnike pučkog i posebnih pravobranitelja održan je 11. i 12. ožujka 2009. godine u Zagrebu. Uz zamjenike pučkog pravobranitelja seminar su pohađali svi savjetnici pučkog pravobranitelja i predstavnici ureda posebnih pravobranitelja (pravobraniteljice za djecu, pravobraniteljice za ravnopravnost spolova i pravobraniteljice za osobe s invaliditetom). Predavači na Seminaru su bili pravna savjetnica Centra za jednake mogućnosti i suzbijanje rasizma iz Belgije i stručnjaci s Pravnog fakulteta u Zagrebu. Na sveobuhvatnom seminaru obrađene su sljedeće teme:

- Učinak direktiva EU u nacionalnom pravu
- Osnovno o direktivama 2000/43 i 2000/78
- Osnovno o Zakonu o suzbijanju diskriminacije
- Oblici diskriminacije 1: Izravna i neizravna diskriminacije
- Oblici diskriminacije 2: Propuštanje razumne prilagodbe

- Oblici diskriminacije 3 i viktimizacija: Uznemiravanje i spolno uznemiravanje, poticanje na diskriminaciju, segregacija, višestruka diskriminacija i viktimizacija
- Iznimke od zabrane diskriminacije
- Dokazivanje diskriminacije: teret dokazivanja i tijela za suzbijanje diskriminacije

Seminar za državne službenike te nastavnike Policijske akademije

23. i 24. ožujka 2009. godine u prostorijama Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika Središnjeg državnog ureda za upravu održan je dvodnevni trening za nastavnike/ce Policijske akademije te državne službenike/ce koji se u svom radu susreću s pitanjima vezanima uz antidiskriminacijsko zakonodavstvo.

Treningu je prisustvovalo sedam nastavnika Policijske akademije te četvero državnih službenika. Na treningu su predavali odvjetnici profilirani u području suzbijanja diskriminacije te profesorica s King's College-a u Londonu koja je uz pregled europskih standarda u području suzbijanja diskriminacije predstavila i konkretne predmete i stručnjakinja iz Ureda pučkog pravobranitelja kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije.

Seminar za suce općinskih i županijskih sudova te državne odvjetnike

25. ožujka 2009. godine pri Županijskom sudu u Splitu, u suradnji projektnih partnera s Pravosudnom akademijom, održan je jednodnevni seminar za suce općinskih i županijskih sudova kao i za državno odvjetništvo.

Uz predavača s Pravnog fakulteta u Zagrebu koji je izložio osnovni okvir Zakona o suzbijanju diskriminacije te osnovne karakteristike ključnih antidiskriminacijskih jamstava predavanje to na temu "Antidiskriminacijske prakse Europske unije" je održala profesorica s King's College-a u Londonu. Na seminaru je educirano petnaest osoba.

Seminar za suce općinskih i županijskih sudova

Seminar za suce općinskih i županijskih sudova te predstavnike državnog odvjetništva održan je i 16. travnja 2009. godine na Županijskom sudu u Osijeku. Seminaru je prisustvovala 21 osoba. Na seminaru je predstavljen novi Zakon o suzbijanju diskriminacije te njegove specifičnosti, te oblici diskriminacije, a održano je i predavanje o prebacivanju tereta dokazivanja.

Okrugli stol za članove županijskih koordinacija za ljudska prava

21. svibnja u Zadru održan je okrugli stol za članove županijskih koordinacija za ljudska prava.

Okruglom stolu prisustvovalo je 19 osoba. Predavači su bili predstavnici Pravnog fakulteta u Zagrebu koji su predstavili Zakon o suzbijanju diskriminacije uz isticanje njegovih specifičnosti i povezanosti s ostalim zakonima koji reguliraju zaštitu od diskriminacije na području Republike Hrvatske. Nakon održanog izlaganja prisutni su diskutirali o aktualnim problemima u svjetlu novih antidiskriminacijskih odredbi.

Dvodnevni trening o Zakonu o suzbijanju diskriminacije za odvjetnike

Dvodnevni seminar za odvjetnike održan je u Šibeniku 22. i 23. svibnja 2009. godine. Svrha seminara bila je upoznati odvjetnike sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije i novim mogućnostima za zaštitu od diskriminacije koje pruža.

Na seminaru je educirano 23 odvjetnika koji su se, osim sadržaja i mogućnosti koje jamči hrvatski Zakon o suzbijanju diskriminacije upoznali i s praksom europskih sudova u pitanjima zaštite od diskriminacije. Prvi dan seminara predstavljen je Zakon o suzbijanju diskriminacije te niz sudskih slučajeva diskriminacije pred Europskim sudom za ljudska prava te su objašnjeni pojmovi izravne i neizravne diskriminacije i predstavljena praksa Europskog suda pravde. Drugi dan seminara je predavanja držao profesor s King's Collega u Londonu koji je predstavio i primjere iz vlastite prakse koju je stekao kao odvjetnik u antidiskriminacijskim predmetima.

Dvodnevni trening o Zakonu o suzbijanju diskriminacije za predstavnike NVO i medija

Od 26. do 27. lipnja 2009. u Primoštenu je održan dvodnevni trening za pripadnike nevladinog sektora i medija. Trening su prošle 24 osobe. Predavači na seminaru su bili predstavnici Centra za ljudska prava, Fakulteta političkih znanosti te odvjetnici.

Jednodnevni okrugli stol u Tribinama Grada Zagreba

1. srpnja 2009. godine održan je okrugli stol u Tribinama Grada Zagreba za predstavnike županijskih koordinacija za ljudska prava, povjerenike za etiku, povjerenike za ljudska prava te koordinateure za ravnopravnost spolova iz državnih tijela. Okruglom stolu je prisustvovalo 40 sudionika kojima je upoznavanje s odredbama Zakona o suzbijanju diskriminacije koristilo u njihovom svakodnevnom radu. Tijekom uvodnih izlaganja predstavljen je projekt "Potpora provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije", predstavljen je Zakon u osnovnim crtama s posebnim naglaskom na razloge njegova donošenje, njegovim općim karakteristikama i specifičnostima. Nadalje, predstavljeno je europsko antidiskriminacijsko zakonodavstvo te odnos hrvatskog Zakona o suzbijanju diskriminacije i europskih normi. Pojašnjena je i uloga pučkog pravobranitelja kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije, u primjeni ovog Zakona. Diskusija koja je uslijedila bila je fokusirana na pitanja diskriminacije određenih društvenih skupina te na izazove u provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije.

Dvodnevni trening za predstavnike poslovnog sektora 9. i 10. listopada u Opatiji

9. i 10. listopada 2009. u organizaciji Centra za mirovne studije u Opatiji održan je se dvodnevni trening za predstavnike/ce poslovnog sektora. Cilj navedenog seminara bilo je upoznati sudionike iz poslovnog sektora s diskriminacijom u području radnih odnosa, promovirati raznolikost i potaknuti razvoj i implementaciju politika koje će doprinijeti jednakosti i raznolikosti zaposlenika. Na treningu je predstavljeno europsko i domaće antidiskriminacijsko zakonodavstvo s posebnim naglaskom na ulogu poslovnog sektora u području suzbijanja diskriminacije. Kako je uočena potreba daljnje edukacije, načelno je dogovoren i nastavak suradnje u navedenom području.

Završna konferencija u okviru projekta "Potpora provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije" 25. i 26. 11. 2009.

Završna aktivnosti usko povezana uz navedene edukacije bila je dvodnevna konferencija na koju su bili pozvani svi sudionici navedenih seminara.

Konferenciji je prisustvovao niz domaćih i stranih stručnjaka koji se bave antidiskriminacijskom teorijom i praksom te oko 100 sudionika zainteresiranih za predmetno područje. Konferenciju je otvorio prof.dr.sc. Slobodan Uzelac, potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske. Teme raspravljene na konferenciji bile su:

- Europski pravni okvir na području zaštite od diskriminacije,
- Specifičnosti hrvatskog Zakona o suzbijanju diskriminacije,
- Primjena antidiskriminacijskog zakonodavstva: Rad nacionalnih tijela za suzbijanje diskriminacije u EU
- Europska mreža tijela za suzbijanje diskriminacije "Eqinet",
- Ured pučkog pravobranitelja kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije u RH u primjeni Zakona,
- Primjena antidiskriminacijskog zakonodavstva u Mađarskoj,
- Praksa Europskog suda za ljudska prava,
- Višestruka diskriminacija,
- Posebnosti zabrane diskriminacije temeljem određenih diskriminacijskih osnova: Dob i invaliditet kao osnova diskriminacije,
- Uloga sudstva u suzbijanju diskriminacije,
- Uloga organizacija civilnog društva u implementaciji antidiskriminacijskog zakonodavstva - iskustva iz Bugarske i Hrvatske.

Za istaknuti je da su edukacije i seminari provedeni u okviru Projekta uvelike doprinijeli podizanju razine i kvalitete znanja kako o nacionalnom tako i europskom pravnom okviru za suzbijanje diskriminacije.

U sklopu Projekta napisan je i tiskan Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije. Vodič je tiskan na hrvatskom i engleskom jeziku. U vodiču, u čijem su pisanju sudjelovali hrvatski stručnjaci, kroz zasebne su cjeline obrađene teme:

- Antidiskriminacijsko pravo i Zakon o suzbijanju diskriminacije
- Opseg i doseg Zakona o suzbijanju diskriminacije
- Oblici diskriminacije
- Zabrana diskriminacije i iznimke od zabrane diskriminacije
- Institucionalni okvir
- Postupak pred sudom
- Dokazivanje diskriminacije i teret dokazivanja u pravu EU
- Prekršajne odredbe
- Odnos Zakona o suzbijanju diskriminacije s Ustavom i drugim zakonima koji zabranjuju diskriminaciju.

Priručnik, je od izuzetnog značaja kako za teoretičare u području suzbijanja diskriminacije tako i za praktičare u čijoj je nadležnosti provedba samog Zakona te zaštita građana od diskriminacije u svim njenim oblicima.

S druge strane, cilj je Projekta bio i podizanje javne svijesti o činjenici samog postojanja Zakona o suzbijanju diskriminacije te o pučkom pravobranitelju kao središnjem tijelu nadležnom za suzbijanje diskriminacije kojem građani mogu i pritužiti diskriminaciju. U svrhu postizanja navedenog cilja pučki je pravobranitelj redizajnirao svoju web stranicu i na novoj, vrlo modernoj stranici posebna je tzv. "podstranica" posvećena upravo onim aktivnostima koje su usmjerene na suzbijanje diskriminacije. Velika je novosti i mogućnost upućivanja pritužbi na diskriminaciju putem elektroničke pošte i za to posebno osmišljenog obrasca.

Javna kampanja

Nadalje, u sklopu projekta provedena je sveobuhvatna javna kampanja na nacionalnoj razini. Kampanja je započela prosincu 2009. godine. Cilj kampanje bio je upozoriti građane Republike Hrvatske o neprihvatljivosti diskriminatornog ponašanja te ih informirati o postojanju Zakona o suzbijanju diskriminacije kao i središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije – Ureda pučkog pravobranitelja. Kampanja se sastojala od dva dijela: prvog dijela koji pokriva tiskane medije ("jumbo" plakate i "bilboarde"), a koji su zajednički organizirali Centar za mirovne studije i Ured pučkog pravobranitelja te drugog dijela kojim je bilo obuhvaćeno emitiranje TV i radio spot, a za koji su odgovorni Ured za ljudska prava i Ured pučkog pravobranitelja. U okviru kampanja snimljen je i emitiran TV spot, radio spot, tiskani su plakati koji su postavljeni diljem Republike Hrvatske te je izdana brošura s osnovnim informacijama o diskriminaciji.

Plakati koji su bili postavljeni na javnim mjestima tijekom kampanje:





Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije

U svrhu praćenja učinkovitosti kampanje prije i nakon njene provedbe provedeno je istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije, o stavovima građana o rasprostranjenosti raznih oblika diskriminacije u društvu te osobnim iskustvima diskriminacije. Istraživanje je provedeno u dva kruga. Prvi je krug proveden u svibnju 2009. godine dok je drugi proveden u prosincu 2009. godine, nakon završetka nacionalne kampanje s ciljem senzibiliziranja javnosti na problem diskriminacije. Istraživanje je provela Agencija za istraživanje tržišta, medija i javnog mijenja – Puls, na uzorku od 1300 ispitanik.

Rezultati istraživanja objavljeni su i u zasebnoj brošuri, a dostupni su na internet stranici Ureda pučkog pravobranitelja (www.ombudsman.hr). Mjerenjem rezultata prije i nakon kampanje uočeno je da je potrebno daljnje podizanje javne svijesti građana o samom Zakonu i ulozi pučkog pravobranitelja u njegovu provođenju. Nadalje, rezultati istraživanja su nedvojbeno ukazali koje su grupe građana i u kojim područjima najizloženije diskriminaciji.

Nadalje, u okviru projekta provedena su dva kruga istraživanja o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije.

Rezultate istraživanja može se svrstati u četiri kategorije i to:

1. Osnove s najmanje (20%) izraženim predrasudama (obrazovanje, invaliditet i HIV/AIDS pozitivan status)
2. Osnove prema kojima 20-25 % građana izražava osobne predrasude (nacionalnost, spol, rasa, seksualna orijentacija, vjera i bračni status)
3. Osnove prema kojima 30-40% ispitanika izražava osobne predrasude (članstvo u sindikatu, dob)
4. Osnove prema kojima 50% i više ispitanika izražava osobne predrasude (socijalni status, političko uvjerenje).

Zanimljivo je da se prikazani rezultati ne poklapaju sa statistikama prikupljenim u našem Uredu povodom pritužbi na diskriminaciju prema kojima su obrazovanje i invaliditet te zdravstveno stanje zastupljeni u puno manjem postotku.

Kako je istraživanje provedena u dva kruga, prije i nakon medijske kampanje, rezultati pokazuju da je kampanja doprinijela većoj informiranosti o samom Zakonu i o Uredu pučkog pravobranitelja kao središnjem tijelu nadležnom za njegovu provedbu, ali na žalost, vrlo je mali utjecaj imala na promjenu javnog mnijenja i korekciju, možemo reći, neprihvatljivih društvenih stavova. Istraživanje je pokazalo da su ispitanici u 85% slučajeva podržali donošenje Zakona unatoč velikom broju kritika koji su prethodili njegovu donošenju. Na žalost, navedene kritike dovele su do stanovitog ublažavanja zakonskih odredaba i velikog broja iznimaka koje nisu na tragu pravne stečevine Europske unije.

Osim što je istraživanje pokazalo da veliki broj građana ne zna prepoznati diskriminaciju, a isti podatak može se iščitati i iz pritužaba dostavljenim pučkom pravobranitelju, na žalost pokazuje i da građani u velikoj većini slučajeva nisu olako spremni prijaviti diskriminaciju nadležnim institucijama. Na žalost, istraživanje je i potvrdilo da građani imaju malo povjerenja u institucije te većina ispitanika, iako podržava samo donošenje Zakona, ne smatra da će se njime stvari promijeniti na bolje odnosno da će Zakon doprinijeti suzbijanju diskriminacije u praksi.



Baza podataka

Uspostava baze podataka o pritužbama na diskriminaciju koja je u sklopu PROGRESS projekta ustanovljena u Uredu pučkog pravobranitelja jedna je od značajnijih rezultata proizašlih iz Projekta. U bazu se upisuju sve pritužbe odnosno drugi diskriminacijski predmeti te se o njima vode osnovni statistički podatci: diskriminacijska osnova, područje diskriminacije, spol žrtve diskriminacije, o kojem se obliku diskriminacije radi, prituženo tijelo te način rješavanja predmeta. Kako je praćenje statistika jedan od temeljnih komparatora za utvrđivanje diskriminacije, upravo takvo praćenje podataka omogućiti će nam, u budućnosti, detektiranje najproblematičnijih područja, a nadamo se i rješavanje pojedinih predmeta.

Međunarodna suradnja

Pučki je pravobranitelj postao (od 1. siječnja 2009.) članom Europske mreže tijela za promicanje jednakosti tj. tijela za suzbijanje diskriminacije (eng. European Network of Equality Bodies - EQUINET) sa sjedištem u Bruxellesu.

Pučki pravobranitelj time je postao 29. tijelo u EQUINET mreži te je uz norveškog Pravobranitelja za jednakost i nediskriminaciju jedino tijelo iz države koja nije članica Europske unije.

EQUINET mreža osmišljena je da bi se razvijala suradnja i pospješio protok informacija između tijela za promicanje jednakosti i suzbijanje diskriminacije koja diljem Europe vrše sličnu zadaću, ali i da bi se podržalo ujednačavanje tumačenja i primjene europskog antidiskriminacijskog prava. Aktivnosti EQUINET-a usmjerene su jačanju nacionalnih tijela u izvršavanju njihovih ovlasti. Mreža omogućava razmjenu pravne ekspertize i strategija primjene zakonskih odredbi, trening djelatnika, učenje o pozitivnim primjerima iz prakse, a služi i kao platforma za dijalog za europskim institucijama sa sjedištem u Bruxellesu.

Odmah po donošenju Zakona o suzbijanju diskriminacije, pučki pravobranitelj je podnio zahtjev za članstvo u EQUINET mreži. Izvršni odbor EQUINET-a je na svom sastanku u Rimu u listopadu 2008. godine razmotrio ovaj zahtjev za članstvo te o njemu donio pozitivnu odluku. Na godišnjem općem sastanku u listopadu 2008. svim sadašnjim članovima predstavljen je zahtjev za članstvo Ureda pučkog pravobranitelja te je pučki pravobranitelj jednoglasnom odlukom primljen u punopravno članstvo EQUINET-a, uz odgodu stupanja na snagu ove odluke do trenutka stupanja na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije (1. siječnja 2009. godine).

Osnovne obveze koje proizlaze iz članstva su aktivno sudjelovanje u radu mreže putem specijaliziranih radnih skupina koje izrađuju tematske izvještaje i preporuke te sudjelovanje na godišnjoj skupštini. Članstvom se također dobiva mogućnost sudjelovanja djelatnika na redovnim treninzima te stalna mogućnost konzultacije i suradnje sa kolegama koji primjenjuju antidiskriminacijske zakone diljem Europe.

Koristeći prednosti članstva u ovoj mreži, djelatnici Ureda pučkog pravobranitelja prisustvovali su u travnju 2009. sudjelovali na dvodnevnom edukacijskom seminaru "Pristup pravima" održanom u Dublinu u travnju 2009. Djelatnici Ureda preuzeli su i obveze koje proizlaze iz članstva u EQUINET mreži kroz sudjelovanje u radu dvije specijalizirane radne skupine koje izrađuju tematske izvještaje i preporuke. Naravno, kao ravnopravni članovi sudjelujemo u istraživanjima i drugim projektima Equineta. Nadalje, predstavnicu Ureda pučkog pravobranitelja sudjelovala je i u radu Izvršnog odbora Equineta.

Kao dio projekta "Izgradnja kapaciteta i podizanje svijesti sudaca i državnih odvjetnika o antidiskriminacijskom zakonodavstvu" kojeg provode Međunarodna organizacija za migracije, Pravosudna akademija Ministarstva pravosuđa i Hrvatski pravni centar uz financijsku potporu Veleposlanstva Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, u ponedjeljak 27. travnja 2009. godine u Zagrebu je održana međunarodna konferencija "Antidiskriminacijsko zakonodavstvo i praksa". Na konferenciji su sudjelovali međunarodni i domaći stručnjaci za suzbijanje diskriminacije, suci, državni odvjetnici, odvjetnici, državni službenici, Pučki pravobranitelj i posebni pravobranitelji te predstavnici udruga civilnog društva koje se bave pitanjima suzbijanja diskriminacije, predstavnici diplomatskih misija i konzularnih ureda u Republici Hrvatskoj, međunarodnih organizacija i medija.

Konferencija je okončana sljedećom Porukom za javnost:

"Republika Hrvatska prihvatila je sve važnije međunarodne ugovore i druge dokumente o suzbijanju diskriminacije. Diskriminacija je zabranjena Ustavom, a proteklih nekoliko godina snažno se razvija i nacionalno zakonodavstvo o suzbijanju diskriminacije. U tom razvoju značajan napredak je postignut 2003. godine kada su doneseni Zakon o ravnopravnosti spolova, Zakon o istospolnim zajednicama i dopunjene antidiskriminacijske odredbe Zakona o radu. Nacionalno antidiskriminacijsko zakonodavstvo prošle, 2008. godine, zaokruženo je i dodatno unaprijeđeno donošenjem Zakona o suzbijanju diskriminacije. Tim zakonom nacionalno zakonodavstvo je usklađeno s mjerodavnim direktivama Europske unije i dokumentima Vijeća Europe. Dapače, u odnosu na broj utvrđenih osnova diskriminacije i mehanizme zaštite od diskriminacije postojeće hrvatsko zakonodavstvo jedno je od suvremenijih europskih antidiskriminacijskih zakonodavstava. Pučki pravobranitelj i posebni pravobranitelji dobili su istaknutu ulogu ali i posebnu odgovornost za primjenu antidiskriminacijskog zakonodavstva, a udružna tužba omogućava čimbenicima civilnog društva učinkovitu borbu protiv diskriminacije. Također, naknada štete i prekršajna odgovornost trebaju postati djelotvorna sredstva za odvratanje od diskriminirajućeg postupanja.

No, pravomoćne presude su malobrojne i pokazuju da domaća praksa ima problema s prepoznavanjem što jeste, a što nije diskriminacija. Na diskriminaciju se uglavnom ukazuje općenito, bez predlaganja odgovarajućih dokaza te često tek u kasnim fazama postupaka. Međutim, postoje i dobri primjeri u praksi Ustavnog suda RH i Vrhovnog suda RH. Domaćoj sudskoj praksi dobar putokaz pri razmatranju diskriminacije mogu biti koncepcije o zabrani diskriminacije razvijene u praksi Europskog suda za ljudska prava i Europskog suda pravde. Stoga se upoznavanje policije, državnih odvjetnika, sudaca, odvjetnika, državnih službenika i čimbenika civilnog društva s međunarodnim i nacionalnim zakonodavstvom i sudskom praksom međunarodnih sudova o suzbijanju diskriminacije čini odlučujućim za stvarnu primjenu novih nacionalnih antidiskriminacijskih zakona. Osposobljavanje sudaca županijskih sudaca za edukatore koji će na odgovarajućim seminarima i radionicama obučavati suce nižih sudova, ali i druge zainteresirane o antidiskriminacijskom zakonodavstvu i praksi čini se važnim čimbenikom stvarne primjene antidiskriminacijskog zakonodavstva. Obrazovanje policije, državnih odvjetnika, sudaca, odvjetnika, državnih službenika, nezavisnih tijela nadležnih za suzbijanje diskriminacije (Pučkog pravobranitelja te posebnih pravobranitelja za ravnopravnost spolova, osobe s invaliditetom i djecu) te udruga civilnog društva bitan je čimbenik stvarne primjene nacionalnih i međunarodnih standarda o suzbijanju diskriminacije."

Europska komisija održala je godišnji sastanak vezan uz informativnu kampanju pod nazivom "Za raznolikost. Protiv diskriminacije." koji je održan u Briselu 26. svibnja 2009. Europska kampanja održava se od 2003. godine kako bi se podigla svijest o zakonskim pravima i odgovornostima u Europskoj uniji, kao i o raznolikosti koja donosi dobrobiti društvu i poslovnom svijetu.

Cilj godišnjeg sastanka bio je informirati zainteresirane strane o ključnim aktivnostima kampanje i vidjeti kako tijela za jednakost (Equality bodies) mogu podržati i sinergijski poduprijeti kampanju.

Predstavnica Ureda pučkog pravobranitelja kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije, sudjelovala je i na 74. zasjedanju UN Odbora za eliminaciju rasne

diskriminacije (CERD) na kojoj je razmatrano šesto, sedmo i osmo periodično izvješće o primjeni Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije za Republiku Hrvatsku.

Predstavnica Ureda pučkog pravobranitelja, kao nezavisne institucije, nije bila dio Vladinog izaslanstva, već se samostalno obratila Odboru. Tom je prilikom navela da je da je, temeljem novog Zakona o suzbijanju diskriminacije, pučki pravobranitelj postao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije u Republici Hrvatskoj, te dala prikaz njegovih ovlasti. Naglašeno je da je za učinkovito provođenje Zakona potrebno povećati kadrovske kapacitete i materijalna sredstva Ureda.

VII. AKTIVNOSTI POSEBNIH PRAVOBRANITELJICA VEZANO UZ SUZBIJANJE DISKRIMINACIJE

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova

Zakonom o ravnopravnosti spolova (NN 82/08., u daljem tekstu: ZORS) pravobraniteljica za ravnopravnost spolova definirana je kao neovisno tijelo za suzbijanje diskriminacije u području ravnopravnosti spolova.

Dana 1. siječnja 2009. stupio je na snagu Zakon o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08., u daljem tekstu: ZOSD) koji utvrđuje nadležnost i obveze posebnih pravobranitelja (članak 13. ZOSD) i njihovu dužnost vođenja evidencije o slučajevima diskriminacije iz njihove nadležnosti, a koja mora biti iskazana po spolu (članak 14., stavak 2. i 3. ZOSD).

Ovo je prva evidencija koju pravobraniteljica za ravnopravnost spolova (u daljem tekstu: pravobraniteljica) u svom mandatu dostavlja pučkom pravobranitelju temeljem obveze utvrđene ZOSD.

U evidenciji se navode ostali statistički podaci iskazani po spolu o slučajevima diskriminacije koje je vodio Ured pravobraniteljice tijekom izvještajne godine u skladu s ovlastima i djelokrugom rada pravobraniteljice određenim ZORS-om i ZOSD-e i njihova veza s podacima ili opisom tih slučajeva u Izvješću o radu pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2009.godinu.

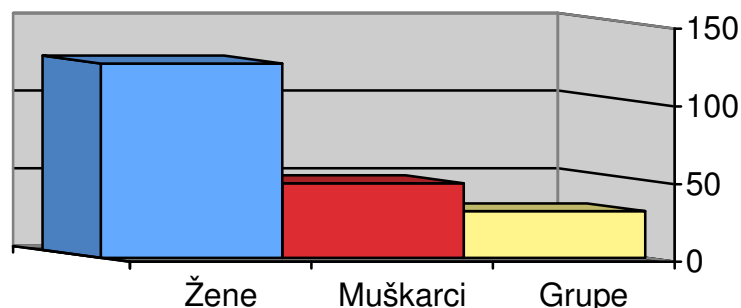
Tijekom 2009. godine radilo se na ukupno 203 slučajeve diskriminacije² koji se odnose na pritužbu na diskriminaciju na temelju spola, bračnog ili obiteljskog statusa, rodnog identiteta, izražavanja i spolne orijentacije u odnosu na pojedince ili njihove grupe (članak 13. ZOSD-a i članak 6., stavak 1., 2. i 3. ZORS-a).

Ako se 203 novih slučajeva u 2009. godini razvrsta po spolu oštećenih, pravobraniteljica je razmatrala slučajeve u vezi :

- žena 125 (61,6 %);
- muškaraca 48 (23,6 %);
- grupa 30 (14,8 %), od toga: grupa žena 19 slučajeva ili 63,3 %, grupa muškaraca i žena 9 slučajeva ili 30,0 % i grupa muškaraca 2 slučaja ili 6,7 %.

² Riječ je o 194 predmeta zaprimljenih po pritužbama građana/ki i 9 novih predmeta iz 2009. godine otvorenih na inicijativu pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, a u koje se ne ubraja 80 novih predmeta iz 2009. godine koji se odnose na nasilje u obitelji.

Grafikon 6. Prikaz oštećenih osoba po spolu



Razvrstano po oblicima diskriminacije bilo je: 186 slučajeva izravne diskriminacije (91,6 %) i 17 slučajeva neizravne (8,4 %), 43 slučajeva vezana za uznemiravanje i spolno uznemiravanje (21,2 %), a nije bilo slučajeva poticanja na diskriminaciju i propuštanje razumne prilagodbe, niti segregacije.

Pritužene osnove diskriminacije u navedena 203 slučaja analizirane po osnovi diskriminacije u smislu članka 1., stavka 1 ZOSD su:

- spol - 188 slučajeva (92,6 %),
- bračni ili obiteljski status - 5 slučajeva (2,5 %),
- rodni identitet i izražavanje - nije bilo slučaja (0,0 %),
- spolna orijentacija - 9 slučajeva (4,4 %),
- ostalo³ - 1 slučaj (0,5 %).

Veći broj njihovih opisa sadržan je u *Izvješću o radu za 2009. godinu pravobraniteljice* u glavi II. *Analiza po područjima rada*, i to:

Prema području diskriminacije u smislu članka 8. ZOSD kroz navedene pritužbe zastupljena su sljedeća područja diskriminacije:

- 73 slučajeva (36,0 %) - rad i radni uvjeti; mogućnost obavljanja samostalne ili nesamostalne djelatnosti, uključujući kriterije za odabir i uvjete pri zapošljavanju te napredovanju; pristup svim vrstama profesionalnog usmjeravanja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja te prekvalifikacije;
- 18 slučajeva (8,9 %) - obrazovanje, znanost i šport;
- 62 slučajeva (30,5 %) - socijalna sigurnost, uključujući i područje socijalne skrbi, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te osiguranja za slučaj nezaposlenosti;
- 6 slučajeva (3,0 %) - zdravstvena zaštita;

³ Osnova diskriminacije u ovom slučaju je bilo imovno stanje, međutim pritužba nije bila jasno formulirana da bi se presignirala Pučkom pravobranitelju te je stranci samo odgovoreno na načelni upit.

- 20 slučajeva (9,8 %) - pravosuđe i uprava;
- 1 slučaj (0,5 %) – stanovanje;
- 16 slučajeva (7,9 %) javnog informiranja i medija;
- 7 slučajeva (3,4 %) - članstvo i djelovanja u sindikatima, organizacijama civilnoga društva, političkim strankama ili bilo kojim drugim organizacijama,

Veći broj opisa navedenih pritužbi sadržan je u *Izvješću o radu za 2009. godinu pravobraniteljice*, glava II. *Analiza po područjima rada*:

Tijekom 2009. godine od 203 dovršen je 181 predmet (89,2 %).

Strankama je pružena obavijest o pravima i obvezama u 171 slučaju (84,3 %), sumnja na diskriminaciju nije utvrđena u 146 slučajeva (72,0 %), a utvrđena je u 35 slučajeva (17,2 %), dok je za nezavršenih 22 slučaja (10,8 %) ishod nepoznat do 31.12.2009. godine.

Provedeno je mirenje u 1 slučaju koje je opisano u *Izvješću o radu za 2009. godinu*, glavi II. *Analiza po područjima rada*, 1. *Zapošljavanje i rad*, opis slučaja 1.1.1. na str. 16.

Od 35 slučajeva utvrđenih sumnji na diskriminaciju pravobraniteljica je poduzimala radnje za otklanjanje diskriminacije u 29 slučajeva ili 14,3 % (u ostalim slučajevima nije imala suglasnost za postupanje), nakon postupanja po pritužbama uputila je preporuke ili upozorenja u 60 slučajeva ili 29,6 %⁴ dok je u 18 slučajeva ili 8,9 % strankama odgovorila na načelni upit.

U jednom slučaju pravobraniteljica je uputila inicijativu za izmjenu zakona (mišljenje Hrvatskom saboru vezano za donošenje Zakona o medicinskoj oplodnji i prilikom donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o medicinskoj oplodnji) koja je opisana u *Izvješću o radu za 2009. godinu*, glavi II. *Analiza po područjima rada*, 7. *Žene i zdravlje*, str. 219.-221.

Zakonom o suzbijanju diskriminacije propisana je obveza posebnih pravobranitelja, kao i ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa, da evidencije i statističke podatke o sudskim predmetima vezanim za diskriminaciju dostave pučkom pravobranitelju.

Evidencija prikazuje predmete vezane za diskriminaciju po osnovama diskriminacije po kojima su se ti postupci vodili, odnosno pritužitelji prituživali, i iskazani su po spolu.

Kada pojedinačnim pritužbama pribrojimo i grupne, razvrstano po spolu oštećenih, pravobraniteljica je razmatrala slučajeve koji su se većinom odnosili na žene - 71 % slučajeva⁵, na muškarce - 24,6 % slučajeva⁶ te na mješovitu grupu (žena i muškaraca

⁴ U *Izvješću o radu pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2009. godinu*, glavi II. *Analiza po područjima rada*, u glavama 1. *Zapošljavanje i rada*, 2. *Obitelj*, 3. *Spolna diskriminacija*, 4. *Diskriminacija – ostalo*, 5. *Područje obrazovanja*, 6. *Mediji*, 7. *Žene i zdravlje* i 9. *Statistika*, opisani su pojedini slučajevi, poduzete mjere i ishod.

⁵ Razvrstano po spolu oštećenih bilo je žena 125 ili 61,6 % i grupa žena 19 ili 9,4 %.

⁶ Razvrstano po spolu oštećenih bilo je muškaraca 48 ili 23,6 % i grupe muškaraca 2 ili 1,0 %

zajedno) – 4,4 % slučajeva⁷. Istovremeno su se pritužbe odnosile u 149 slučajeva na fizičke osobe (73,4 %), a u 54 slučajeve na pravne (26,6 %).

Vežano za osvještavanje i educiranje o zaštiti od diskriminacije, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova je tijekom 2009. obišla osam županija, provela dva neovisna istraživanja o diskriminaciji na području rada (analiza kolektivnih ugovora i analiza implementacije antidiskriminacijskih zakonskih odredbi i mjera za uspostavljanje ravnopravnosti spolova kroz opće akte jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave), i jedno na području političke participacije žena i muškaraca, te sudjelovala na 52 okruga stola i javne rasprave.

U Izvješću o radu pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2009. godinu, glavi II. Analiza po područjima rada, u glavama: 1. Zapošljavanje i rada, 2. Obitelj, 3. Spolna diskriminacija, 4. Diskriminacija –ostalo, 5. Područje obrazovanja, 6. Mediji, 7. Žene i zdravlje i 9. Statistika, opisani su pojedini slučajevi u vezi sumnje na diskriminaciju, poduzete mjere i ishod.

Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom

Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom je, od dana stupanja na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije postupala u 21 predmetu u kojima se kao osnova diskriminacije pojavljuje invaliditet te u 4 predmeta u kojima se kao diskriminacijska osnova pritužuje zdravstveno stanje. Područja u kojima se navedena diskriminacija prijavljuje su:

Tabela 6. – Područja diskriminacije s osnova invaliditeta

PODRUČJE DISKRIMINACIJE	BROJ PREDMETA
Rad i radni uvjeti / zapošljavanje / stručno usavršavanje / prekvalifikacija	7
Obrazovanje, znanost i šport	4
Socijalna sigurnost, socijalna skrb, mirovinsko i zdravstveno osiguranje te osiguranje za slučaj nezaposlenosti	7
Pravosuđe i uprava	2
Javno informiranje i mediji	1
Pristup dobrima i uslugama i pružanje istih	3
Članstvo i djelovanje u sindikatima, organizacijama civilnog društva, političkim strankama ili bilo kojim drugim organizacijama	1
UKUPNO:	25

⁷ Razvrstano po spolu oštećenih bilo je mješovitih grupa (muškaraca i žena zajedno) 9 ili 4,4 %.

Od navedenog broja 8 je pritužitelja muškog spola, 11 su žene a u 4 slučaja diskriminacija je prijavljena od strane pravne osobe – udruge osoba s invaliditetom. Dvije su pritužbe anonimne.

Izravna je diskriminacija pritužena 14 puta, neizravna 8 puta, a dvije su se pritužbe odnosile na propuštanje razumne prilagodbe.

Postupajući po pritužbama 14 su puta poduzete radnje za otklanjanje diskriminacije sukladno Zakonu o suzbijanju diskriminacije i Zakonu o pravobranitelju za osobe s invaliditetom, 11 puta strankama su pružane obavijesti o pravima i obvezama glede Zakona o suzbijanju diskriminacije, u 10 predmeta utvrđeno je da se ne radi o diskriminaciji, 2 puta Ured je prema prituženicima reagirao upozorenjem odnosno preporukom, a jedan predmet proslijeđen je (presigniran) Pučkom pravobranitelju na nadležno postupanje.

Tijekom 2009. godine riješeno je ukupno 12 predmeta.

Pritužitelji su se prituživali po jedan put na javno poduzeće, tijelo sudbene vlasti, udruhu osoba s invaliditetom, javnu ustanovu socijalne skrbi, javnu ustanovu za odgoj i obrazovanje i fizičku osobu. Po dva puta su prituživana tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, posebne ustanove odgoja i obrazovanja. Pritužitelji su po četiri puta prituživali ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja

Stupanjem na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije ("Narodne novine" br. 85/08.) aktualizira se pitanje nejednakog položaja osoba s invaliditetom s obzirom na uzrok nastanka njihove invalidnosti (npr. invalidi Drugog svjetskog rata, invalidi Domovinskog rata, invalidi rada, invalidi koji su invaliditet stekli u svakodnevnom životu, recimo, prometna nesreća; osobe rođene s invaliditetom).

Glede navedenog treba imati na umu Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 69/08.) o neprihvatanju prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 44. stavak 2. i članka 53. stavak 1. Zakona o porezu na dohodak ("Narodne novine" br. 177/04.), oznake: U-I/1201/2006 od 30. travnja 2008., unatoč činjenici što je Ustavni sud navedeno rješenje donio prije stupanja na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije, a s ciljem osiguravanja kvalitetnih zakonskih i drugih rješenja kojima se reguliraju prava osoba s invaliditetom. Iz predmetnog Rješenja citiramo dio obrazloženja pod oznakom **12.2.** te dio Izdvojenog mišljenja uz Rješenje pod oznakom **4.** (sve objavljeno na web stranici Ustavnog suda RH - www.usud.hr):

"12.2. ...

U odnosu na navode predlagatelja da se osporenim zakonskom odredbom diskriminiraju osobe s invaliditetom u odnosu na HRVI iz Domovinskog rata, kad su u pitanju porezna oslobođenja, ocjena je Ustavnog suda da se u konkretnom slučaju radi o dvije, s obzirom na okolnosti i uzroke nastanka invalidnosti, različite skupine čija je prava, obveze i odgovornosti zakonodavac ovlašten urediti na različite načine. Pitanje jednakosti pred zakonom moglo bi biti mjerodavno s ustavnopravnog aspekta samo u slučaju kad bi zakonodavac bez ustavnopravno prihvatljivih razloga propisao razlike u poreznim oslobođenjima i olakšicama unutar jedne te iste skupine invalidnih osoba. Navedeno stajalište ovaj je Sud već izrazio u svojim odlukama broj: U-I-2362/2001 od 5. svibnja 2005., objavljeno u »Narodnim novinama«, broj 64/05. i broj: U-I-540/2005 od 5. svibnja 2005. godine. Stoga, stajalište predlagatelja da su osporenim zakonskom odredbom HRVI iz Domovinskog rata stavljeni u

povoljniji položaj u odnosu na ostale osobe s invaliditetom Ustavni sud ocjenjuje neutemeljenim." ;

"4. ...

U ovom Rješenju (ali i odlukama u kojima je već izraženo stajalište), razloge i navode podnositelja prijedloga Ustavni sud nije ocjenjivao s aspekta članka 14. stavka 1. Ustava koja zabranjuje diskriminaciju te stavka 2. članka 14. Ustava koji jamči jednakost pred zakonom. Također je uočljivo odsustvo interpretacije članka 57. stavka 2. Ustava, iako je Ustavni sud utvrdio mjerodavnost te ustavne odredbe.

Moje je mišljenje da je ustavnopravno neprihvatljivo stajalište zakonodavca kada radnike - invalide stavlja u različit položaj s obzirom na plaćanje poreza od nesamostalnog rada (plaće) po osnovu invalidnosti, i to s obzirom na uzrok nastanka invalidnosti. Interpretacija članka 14. i članka 57. stavka 2. Ustava po pravilima teleološke interpretacije dovela bi do zaključka da se invalidi ne mogu dijeliti u skupine prema načinu/uzroku nastanka invaliditeta, u konkretnom slučaju u području prava povezanih s radnim odnosom (različito propisivanje prava osporenim člankom 53. stavkom 1. u odnosu na članak 36. istog Zakona). To stajalište pretpostavlja jednaka prava i jednaku korist na temelju zakona za invalide iste skupine. Zakonom koji je utemeljen na ustavnim načelima nediskriminacije i vladavini prava pretpostavlja jednako utvrđen pravni položaj invalida (jednaka prava i jednake koristi) neovisno o načinu/uzroku nastanka invalidnosti. Tek takvo ustavnopravno prihvatljivo stajalište zakonodavca može rezultirati zakonskim odredbama koje propisuju pozitivne mjere (povlastice, olakšice) u korist HRVI iz Domovinskog rata. Propisivanje pozitivnih mjera u korist HRVI iz Domovinskog rata ulazi u područje slobodne procjene zakonodavca i ustavnopravno su prihvatljive. Posljedično zakonodavac je osporenom odredbom propisao nejednaku plaću za jednaki rad što ističu i podnositelji prijedloga."

Ured pravobraniteljice za osobe s invaliditetom u razdoblju za koje se dostavlja evidencija provodio je potrebnu, dodatnu edukaciju djelatnika koji sudjeluju u rješavanju slučajeva diskriminacije osoba s invaliditetom. Ovdje ističemo:

- Konferencija povodom stupanja na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije u organizaciji Pučkog pravobranitelja kao središnjeg tijela za suzbijanje diskriminacije održana 26. siječnja 2009. u Zagrebu,
- Seminar o provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije u organizaciji Ureda za ljudska prava Vlade RH, Pučkog pravobranitelja i Centra za mirovne studije u sklopu EU PROGRESS programa održan 11.-12. ožujka 2009. u Zagrebu,
- Međunarodnu konferenciju "Antidiskriminacijsko zakonodavstvo i praksa" organiziranu u sklopu projekta "Izgradnje kapaciteta i podizanja svijesti sudaca i državnih odvjetnika o anti-diskriminacijskom zakonodavstvu" kojeg provode Međunarodna organizacija za Migracije, Pravosudna akademija Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske i Hrvatski pravni centar održanu 27. travnja 2009. u Zagrebu,
- Seminar: Antidiskriminacijsko zakonodavstvo EU za praktičare organiziran u sklopu EU PROGRESS programa održani 27.-28. travnja 2009. u Trieru, Njemačka te zaključno,
- Međunarodna konferencija o Zakonu o suzbijanju diskriminacije u organizaciji Ureda za ljudska prava Vlade RH, Pučkog pravobranitelja, Centra za mirovne studije i Europske komisije - Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti održana 24.-26. studenog 2009. u Dubrovniku.

Nadalje, Ured pravobraniteljice za osobe s invaliditetom je organizirao i edukacije glede Zakona o suzbijanju diskriminacije, namijenjene prvenstveno predstavnicima udruga osoba s invaliditetom, ali i svima zainteresiranim. Ovdje ističemo Okrugli stol o temi "*Terminologija osoba s invaliditetom i temeljne odrednice Zakona o suzbijanju diskriminacije*" održan 03. lipnja 2009. u Zagrebu, te Okrugli stol o Zakonu o suzbijanju diskriminacije, organiziran u suradnji s Uredom za ljudska prava Vlade RH održan 12. listopada 2009. u Zagrebu.

Kako Zakon o suzbijanju diskriminacije upućuje na suradnju Pučkog pravobranitelja i posebnih pravobranitelja, isti dogovaraju odredbe Sporazuma o suradnji u području primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije.

Pravobraniteljica za djecu

Od početka primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije pravobraniteljica za djecu je zaprimila tri pojedinačna predmeta u kojima se pritužitelji pozivaju na diskriminaciju djece.

Od navedene tri prijave, jedna se odnosila na područje odgoja i obrazovanja, a dvije na područje socijalne sigurnosti. Diskriminacijske osnove na koje su se pozivali pritužitelji ili koje su se iz predstavki dale prepoznati bile su: nacionalno podrijetlo, imovno stanje i invaliditet. Prijave su se odnosile na diskriminaciju jednog dječaka, tri djevojčice i grupe djece u školi. U dva slučaja nije utvrđena diskriminacija i po predmetima je postupano kao po ostalim prijavama kršenja prava djece. U vezi s jednim slučajem, koji se nalazi u postupku rješavanja pred Upravnim sudom, Ured pravobraniteljice za djecu je već prije tražio i inicirao izmjene podzakonskih propisa.

Kao što se vidi, broj prijava Uredu pravobraniteljice za djecu vrlo je mali, no i podaci koje prikupljaju drugi pravobranitelji za sada ukazuju da je nužno usmjeriti aktivnosti na podizanje javne svijesti o tome što je diskriminacija u smislu ovog Zakona. Važno je i educirati građane o pojavnim oblicima i raspoloživim instrumentima zaštite od diskriminacije. No uspješnost primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije sigurno će uvelike ovisiti i o educiranosti djelatnika državnih tijela, djelatnika Ureda pučkog pravobranitelja i ureda posebnih pravobraniteljica, kao i odvjetnika, sudaca, medija i svih drugih potencijalnih aktera.

Djelatnici Ureda pravobraniteljice za djecu su tijekom 2009. godine sudjelovali na dvodnevnom seminaru o primjeni Zakona o suzbijanju diskriminacije u organizaciji Pučkog pravobranitelja, a interno je organizirana i jednodnevna edukacija svih djelatnika Ureda o diskriminaciji i provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije, vezano za specifične teme koje su u nadležnosti pravobraniteljice za djecu. U travnju je zamjenica pravobraniteljice prisustvovala međunarodnoj konferenciji "Antidiskriminacijsko zakonodavstvo i praksa", organiziranoj u sklopu projekta "Izgradnja kapaciteta i podizanja svijesti sudaca i državnih odvjetnika o antidiskriminacijskom zakonodavstvu", koji provode Međunarodna organizacija za migracije, Pravosudna akademija Ministarstva pravosuđa i Hrvatski pravni centar. Tijekom studenoga je u organizaciji Ureda za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske, Ureda pučkog pravobranitelja i Centra za mirovne studije, održana Međunarodna konferencija o Zakonu o suzbijanju diskriminacije. Skup je bio završna edukativna aktivnost projekta "Potpora provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije", koji se provodio od siječnja

2009. u sklopu EU programa PROGRESS, uz potporu Europske komisije - Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti. U radu konferenciji sudjelovala je savjetnica pravobraniteljice za djecu.

Kako bi se uistinu kvalitetno mogla ostvariti ovlast pravobraniteljice za djecu da štiti djecu od svih oblika diskriminacije po bilo kojoj osnovi te da sudjeluje u sudskom postupku u ulozi umještača, provodi postupak mirenja ili podnosi udruženu tužbu, smatramo da je nužno dodatno kadrovski osnažiti Ured pravobraniteljice za djecu te osigurati dostatna financijska sredstva za izvršavanje ovlasti koje su joj Zakonom dane.

Tabela 7. – Zbirni prikaz broja pritužbi upućenih pučkom i posebnim pravobraniteljicama po osnovama diskriminacije

DISKRIMINACIJSKA OSNOVA	PUČKI	RAVNOPRAVNOST SPOLOVA	DJECA	OSOBE S INVALIDITETOM	UKUPNO
Rasa/ etnička pripadnost/ boja kože/ nacionalno podrijetlo	54		1		55
Spol	17	188			205
Jezik	0				
Vjera	4				4
Političko ili drugo uvjerenje	3				
Imovno stanje	3	1	1		5
Članstvo u sindikatu	6				
Obrazovanje	7				7
Društveni položaj/socijalno podrijetlo	11				11
Bračni ili obiteljski status	3	5			8
Dob	5				5
Zdravstveno stanje	4			4	8
Invaliditet	10		1	20	31
Genetsko nasljeđe	0				
Rodni identitet, rodno izražavanje	0				
Spolna orijentacija	1	9			10
Nema iskazane osnove niti se može utvrditi iz pritužbe	44				44
UKUPNO:	172	203	3	24	402

Tabela 8. – Zbirni prikaz broja pritužbi upućenih pučkom i posebnim pravobraniteljicama po područjima diskriminacije

PODRUČJE DISKRIMINACIJE	PUČKI	RAVNOPRAVNOST SPOLOVA	DJECA	OSOBE S INVALIDITETOM	UKUPNO
Rad i radni uvjeti/zapošljavanje/stručno usavršavanje/prekvalifikacija	56	73		6	135
Obrazovanje, znanost i šport	10	18	1	4	33
Socijalna sigurnost/socijalna skrb/mirovinsko i zdravstveno osiguranje/osiguranje za slučaj nezaposlenosti	15	62	2	7	86
Zdravstvena zaštita	2	6			8
Pravosuđe i uprava	51	20		2	73
Stanovanje	3	1			4
Javno informiranje i mediji	3	16		1	20
Pristup dobrima i uslugama i pružanje istih	18			3	21
Članstvo i djelovanje u sindikatima/organizacijama civilnog društva/političkim strankama ili bilo kojim drugim organizacijama	4	7		1	12
Sudjelovanje u kulturnom i umjetničkom stvaralaštvu	4				4
Diskriminacija općenito	6				6
UKUPNO:	172	203	3	24	402

VIII. ZAKLJUČNE NAPOMENE

1) Nakon prve godine primjene, još uvijek je prerano za ocjenu učinaka Zakona o suzbijanju diskriminacije ali i za utemeljenije ocjene o stupnju i razmjerima diskriminacije kao i o raširenosti pojava diskriminacije prema zakonom zabranjenim osnovama odnosno područjima u kojima se najčešće javlja.

Podaci o prijavama građana i drugih podnositelja upućenih pučkom pravobranitelju i posebnim pravobraniteljicama i o načinu njihovog rješavanja pokazuju da je najveći broj prijava neutemeljen te da je na prvi pogled vidljivo da se ne radi o diskriminaciji budući da nema niti nejednakog postupanja niti zabranjene osnove dakle temeljnih uvjeta za moguću sumnju na diskriminaciju. Na temelju manjeg broja prijava u kojima je pučki pravobranitelj utvrdio osnovanu ili moguću sumnju na diskriminaciju, konačne ocjene i zaključci bit će mogući tek po okončanju postupaka po prijavama odnosno nakon okončanja pokrenutih sudskih postupaka.

Uočeni nedostaci u evidenciji i statističkom praćenju predmeta vezanih uz diskriminaciju i zanemariv broj sudskih postupaka pokrenutih prema članku 17. Zakona o suzbijanju diskriminacije također otežavaju ocjenu dosadašnjih učinaka Zakona.

Prve rezultate sudskih postupaka i stajališta sudske prakse u predmetima diskriminacije prema dosadašnjem iskustvu ne treba očekivati uskoro.

2) S obzirom na navedeno, stajališta i ocjene iz ovog izvješća samo se jednim dijelom temelje na podacima o radu po prijavama iz 2009. godine. Drugim dijelom oslanjaju se na iskustvo i podatke iz višegodišnjeg rada prema Zakonu o pučkom pravobranitelju u kojem radu je pučki pravobranitelj (i prije Zakona o suzbijanju diskriminacije) u okviru svoje temeljne zadaće rješavao i pritužbe na diskriminaciju i o svojim ocjenama izvještavao Hrvatski sabor. Izvješće se također oslanja i na druge izvore saznanja kao što su izvješća, istraživanja, statistike, analize i drugi dokumenti, kako državnih tijela, tako i organizacija civilnog društva i međunarodnih tijela, institucija i organizacija za zaštitu ljudskih prava.

Na temelju svih navedenih izvora, u izvješću smo upozorili na društvene skupine i kategorije najviše izložene diskriminaciji pa i riziku manje ili veće socijalne isključenosti: pripadnici srpske i romske nacionalne manjine, povratnici i raseljene osobe ali sve više i osobe najslabijeg imovnog stanja.

Ocjene o diskriminaciji odnosno nejednakom položaju žena, spolnih manjina i osoba s invaliditetom sadržavaju izvješća Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova i Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom.

Pučki pravobranitelj će i nadalje najveću pažnju posvećivati zaštiti tih skupina, uključujući i prijedloge Vladi i Hrvatskom saboru za donošenje i izmjenu propisa, politika i mjera za prevenciju i suzbijanje diskriminacije.

3) Pučki pravobranitelj je otežano i uz velike napore ostvarivao svoju ulogu središnjeg tijela za provođenje Zakona o suzbijanju diskriminacije. Sredstva predviđena pri donošenju zakona za kadrovsko i materijalno jačanje institucije nisu mogla biti osigurana u 2009. godini a čini se da i sredstva predviđena programom Vlade Republike Hrvatske za IV. tromjesečje 2010. godine neće moći biti osigurana.

Bez jačanja kapaciteta Ureda pučkog pravobranitelja mnoge zadaće predviđene Zakonom o suzbijanju diskriminacije bit će teško kvalitetno obavljati (rad na terenu, mirenje, sudjelovanje u sudskim postupcima, istraživanja u području diskriminacije, promotivne kampanje i dr.).