



## **DISKRIMINACIJA I ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE U HRVATSKOJ**

OSVRT NA 15 GODINA PRIMJENE ZAKONA O SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE



Sufinancira  
Europska unija

# **Diskriminacija i zaštita od diskriminacije u Hrvatskoj**

**Osvrt na 15 godina primjene Zakona  
o suzbijanju diskriminacije**

## IMPRESUM

Izdavač: Pučka pravobraniteljica

Lektura: Mirela Šavrljuga

Grafičko oblikovanje: Grizli komunikacije d.o.o.

Tisak: Studio Moderna d.o.o.

Naklada: 300 primjeraka

ISBN: 978-953-57510-4-5

Financirano sredstvima Europske unije. Stavovi i mišljenja izraženi u ovoj publikaciji pripadaju isključivo autoru(ima) i ne odražavaju nužno stavove Europske unije ili Europske komisije - Glavne uprave za pravosuđe i zaštitu potrošača. Ni Europska unija ni tijelo koje dodjeljuje sredstva ne mogu se smatrati odgovornima za njih.

Zagreb, veljača 2025.

## Sadržaj

<b>UVOD</b>	1
<b>UVODNE NAPOMENE</b>	
15 godina Zakona o suzbijanju diskriminacije – pogled unatrag, sadašnji trenutak i pogled unaprijed <i>Tena Šimonović Einwalter, pučka pravobraniteljica</i>	7
<b>1. RAD I PERSPEKTIVE TIJELA ZA SUZBIJANJE DISKRIMINACIJE / TIJELA ZA JEDNAKOST</b>	
1.1. Perspektiva pučke pravobraniteljice kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije <i>Pučka pravobraniteljica</i>	35
1.2. Uloga i iskustva pravobranitelja za djecu u postupcima povodom diskriminacije <i>Pravobraniteljica za djecu</i>	55
1.3. Zakon o suzbijanju diskriminacije iz perspektive rada pravobraniteljice za ravnopravnost spolova <i>Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova</i>	67
1.4. Provedba Zakona o suzbijanju diskriminacije iz perspektive pravobranitelja za osobe s invaliditetom <i>Pravobranitelj za osobe s invaliditetom</i>	76
<b>2. SUDSKA ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE</b>	
2.1. Sudska praksa u postupcima pokrenutima zbog diskriminacije – trendovi u razdoblju od 2009. do 2023. godine <i>Pučka pravobraniteljica</i>	88
2.2. Prvih petnaest godina Zakona o suzbijanju diskriminacije: period sustavnog sputavanja <i>Goran Selanec, sudac Ustavnog suda RH</i>	100
<b>3. POJAVE DISKRIMINACIJE: PERCEPCIJA GRAĐANA I PERSPEKTIVA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA</b>	
3.1. Što misle hrvatski građani/ke? Predrasude i percepcija prisutnosti diskriminacije <i>Nikolina Patalen, Ured pučke pravobraniteljice</i>	144
3.2. Učinak Zakona o suzbijanju diskriminacije iz perspektive organizacija civilnog društva <i>Cvijeta Senta i Sara Lalić, Centar za mirovne studije</i>	155
<b>4. IZAZOVI I PERSPEKTIVE ZA BUDUĆNOST</b>	
4.1. Budućnost zaštite od diskriminacije u Hrvatskoj i šire <i>Pučka pravobraniteljica</i>	172

# UVOD

Zakon o suzbijanju diskriminacije (dalje: ZSD) na snagu je stupio 1. siječnja 2009. godine i prvi je krovni antidiskriminacijski zakon u povijesti Republike Hrvatske.

ZSD je organski zakon, kojim se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode. On predstavlja zakonsku konkretizaciju članka 14. Ustava RH koji propisuje da svatko ima prava i slobode neovisno o rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama, pri čemu je jednakost Ustavom određena kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka i temelja za tumačenje Ustava.

ZSD u hrvatsko pravo implementira antidiskriminacijsko pravo EU-a. Donesen je 2008. i mijenjan 2012. godine, u vrijeme pristupanja RH Europskoj uniji te je bio dio usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a. Jedna od vrijednosti EU-a upravo je jednakost, dok je nediskriminacija zajamčena i čl. 21. Povelje EU-a o temeljnim pravima, koji sadrži i cijelo poglavlje pod naslovom 'Jednakost'. U samoj konstrukciji Zakona, pojedinim odredbama, ali i političkoj motivaciji za donošenje takvog zakona kakav je donesen upravo je pristupanje Europskoj uniji bilo od presudnog značaja.

ZSD pri tome dodatno konkretizira i zabranu diskriminacije iz međunarodnog prava, iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava Vijeća Europe te iz brojnih drugih međunarodnih ugovora donesenih u okrilju Vijeća Europe i Ujedinjenih naroda, koji su dio pravnog poretka RH. Tako primjerice u osnovama diskriminacije navedenima u čl. 1. st. 1. ZSD sadrži diskriminacijske osnove koje se nalaze u brojnim konvencijama koje je RH ratificirala.

Gledajući 15 godina unatrag, neupitno je kako je RH donošenjem ZSD-a napravila značajan iskorak. ZSD je u hrvatski pravni sustav unio značajna jamstva i mehanizme zaštite građana od diskriminacije odnosno poštivanja njihove jednakosti.

ZSD-om je RH propisala zaštitu od diskriminacije temeljem velikog broja osnova i na velikom broju područja života, u daleko širem dosegu nego što je to propisano kao nužno europskim zakonodavstvom, što je pozitivno s obzirom na kritike o pravnim prazninama i hijerarhiji osnova koja je prisutna u pravu EU-a. Prema ZSD-u, diskriminacija je zabranjena na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije. Pri tom, zabrana diskriminacije se osobito odnosi na područja rada i radnih uvjeta, obrazovanja, znanosti i sporta, socijalne sigurnosti, zdravstvene zaštite, pravosuđa i uprave, stanovanja,

javnog informiranja i medija, pristupa dobrima i uslugama, članstva u sindikatima, organizacijama civilnoga društva, političkim strankama ili bilo kojim drugim organizacijama te sudjelovanja u kulturnom i umjetničkom stvaralaštvu.

Njime su predviđene i posebne odredbe koje se odnose na zaštitu od diskriminacije pred sudovima – posebne tužbe, mogućnost podnošenja udružne tužbe, prebacivanje tereta dokazivanja u antidiskriminacijskim građanskim postupcima i druge.

Uspostavljen je i institucionalni okvir za zaštitu od diskriminacije i izvan sudova te za promicanje jednakosti time što je institucija pučkog pravobranitelja određena za središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije. Time je 1. siječnja 2009. godine pučki pravobranitelj započeo s obavljanjem poslova i u sklopu novog dodatnog mandata tzv. tijela za jednakost, a do danas ih institucija ima sveukupno pet. ZSD pri tome propisuje i djelovanje posebnih pravobranitelja u skladu s posebnim zakonima. Stoga je dio ove publikacije i perspektiva posebnih pravobranitelja vezano za primjenu ZSD-a.

Ovom publikacijom želimo dati uvid u dosadašnji učinak ZSD-a, a što je periodički potrebno činiti, ujedno i kako bi se temeljem dosadašnjih iskustava razmotrilo što bi trebalo biti drugačije te što bi trebalo raditi drugačije da učinak u budućnosti bude i veći.

Veći dio ove publikacije izrađen je u okviru središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije u RH, institucije pučke pravobraniteljice, u čemu su sudjelovali savjetnice

i savjetnici pučke pravobraniteljice Ana Šarić, Iva Sišul Brdar, Ivana Čop, Mladen Stojanović, Monika Čavlović, Nina Bogunović, Silvija Trgovec Greif, Vedrana Perišin, Nikolina Patalen, kao i Ana Tretinjak i zamjenice Dijana Kesonja i Tatjana Vlašić te pravobraniteljica Tena Šimonović Einwalter. Istovremeno, zbog važnosti uključivanja različitih perspektiva pozvali smo da doprinos publikaciji daju i institucije posebnih pravobranitelja, pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, pravobraniteljice za djecu te pravobranitelj za osobe s invaliditetom, civilno društvo, predstavljeno kroz organizaciju Centar za mirovne studije te sudac Ustavnog suda, stručnjak za antidiskriminacijsko pravo.

U publikaciji se na početku razmatra utjecaj ZSD-a na zaštitu od diskriminacije u Hrvatskoj tijekom 15 godina njegova postojanja, iz perspektive institucije pučke pravobraniteljice kao središnjeg tijela te posebnih pravobranitelja – pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, pravobraniteljice za djecu te pravobranitelja za osobe s invaliditetom, kao pravobranitelja odnosno institucija koje primjenjuju ZSD, između ostalog, postupajući po pritužbama građana, ali i koje prate njegovu primjenu i učinke te o tome redovito izvještavaju Hrvatski sabor. Ovom prilikom na doprinosu publikaciji stoga još jednom zahvaljujemo Višnji Ljubičić, Helenci Pirnat Dragičević i Dariju Jurišiću sa suradnicima.

Zatim se razmatra sudska zaštita od diskriminacije, uz analizu sudske prakse u postupcima pokrenutima povodom diskriminacije, koja se već dugi niz godina izrađuje u instituciji pučke pravobraniteljice te objavljuje u godišnjim izvješćima

ma, pri čemu se ovom prilikom ukratko ukazuje na glavne trendove od 2009. do 2023. godine. Nakon toga slijedi kritički osvrt na primjenu ZSD-a na sudovima iz perspektive suca Ustavnog suda Gorana Selanca.

Potom se donosi analiza stavova i percepcije građana po pitanjima diskriminacije te njihovih iskustava, temeljem periodičnih istraživanja koja institucija pučkog pravobranitelja, odnosno pravobraniteljice provodi od 2009. godine, od strane savjetnice pučke pravobraniteljice Nikoline Patalen. Perspektivu organizacija civilnog društva, kao iznimno važnog aktera u borbi protiv diskriminacije, ispred Centra za mirovne studije, predstavljaju Cvijeta Senta i Sara Lalić.

Konačno, publikacijom želimo pružiti pogled u budućnost, ukazati na prisutne izazove i kako bolje i učinkovitije suzbijati diskriminaciju. Ukazuje se i na potrebu šireg osiguravanja uvjeta, primjerice jačanjem organizacija civilnog društva te uloge i resursa pravobraniteljskih institucija, uključujući u kontekstu dviju direktiva koje su stupile na snagu 2024. godine i čija implementacija očekuje države članice EU-a, pa tako i Hrvatsku. No, u prvom redu, ukazuje se na potrebu bolje i učinkovitije implementacije ZSD-a, uključujući potrebu osiguravanja potrebnih preduvjeta, kako bi ZSD u budućem razdoblju doista mogao ostvariti svoju svrhu, određenu u samom Zakonu kao zaštitu i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaranje pretpostavki za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređenje zaštite od diskriminacije.

Kako bismo osigurali bolju zaštitu svih koji su se suočili s diskriminacijom, kao i onih koji bi je mogli doživjeti bilo kao pojedinci ili skupine, potrebno je osigurati da ZSD u nadolazećem razdoblju ostvaruje svoju svrhu i bolje nego do sada te da ispuni svoj potencijal. Promišljanju kako možemo bolje, nadamo se, doprinijet će i ova publikacija.

*Pučka pravobraniteljica*

# UVODNE NAPOMENE

## **15 godina Zakona o suzbijanju diskriminacije – pogled unatrag, sadašnji trenutak i pogled unaprijed**

*Tena Šimonović Einwalter, pučka pravobraniteljica*

O primjeni Zakona o suzbijanju diskriminacije (dalje: ZSD ili Zakon) iz perspektive institucije kao središnjeg tijela za suzbijanje diskriminacije i aktivnostima institucije tijekom proteklih 15 godina pišemo u više poglavlja. Ovaj uvodni tekst je dodatni osobni osvrt, napisan na temelju iskustva stečenog kroz sudjelovanje u izradi nacрта Zakona 2008. godine, zatim u uspostavljanju tada novog mandata institucije (u ulozi savjetnice pučkog pravobranitelja – koordinatorice za suzbijanje diskriminacije) te kasnije kroz svakodnevnu primjenu Zakona kao nadležne zamjenice pučke pravobraniteljice te sada i pučke pravobraniteljice. Pisan je dijelom i temeljem uvida stečenih u tri mandata predsjedavanja Europskom mrežom tijela za jednakost (Equinet), koja okuplja 47 nacionalnih tijela za suzbijanje diskriminacije diljem Europe. Prilika je to za sjećanje na donošenje Zakona, uključujući kritički osvrt na pojedina usvojena rješenja s vremenskim odmakom i iskustvom stečenim kroz njegovu primjenu te prilika za dodatni osvrt na sadašnji trenutak i za pogled u budućnost.

## **Donošenje ZSD-a i pojedina zakonska rješenja**

Gledajući unatrag, donošenje ZSD-a bilo je veliki iskorak do kojeg je došlo u specifičnom kontekstu i vremenu. Je li diskriminacija u Hrvatskoj bila zabranjena i prije donošenja ZSD-a? Naravno da jest. Bila je zabranjena Ustavom RH, čl. 14., koji je sadržavao i sadrži zabranu diskriminacije po cijelom nizu diskriminacijskih osnova i to s otvorenom klauzulom. Osim toga, diskriminacija je bila zabranjena brojnim ratificiranim međunarodnim ugovorima kojih je Hrvatska tada bila stranka. Među njima su primjerice Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, Konvencija o pravima osoba s invaliditetom, Konvencija o pravima djeteta, donesenih u okviru UN-a, kao i onih donesenih u okviru Vijeća Europe, poput, za sudsku praksu osobito važne, Europske konvencije o ljudskim pravima, ali i Europske socijalne povelje i drugih, koji svi imaju pravnu snagu iznad zakona. Nadalje, bila je zabranjena i pojedinim zakonima, no nije postojao jedinstveni krovni antidiskriminacijski zakon, već su postojale mahom načelne odredbe u pojedinačnim zakonima te nije bilo uspostavljeno široko nadležno nacionalno tijelo ili tijelo za suzbijanje diskriminacije.

Globalno i u okviru Vijeća Europe fokus je tada već dugi niz godina bio na sveobuhvatnijem pristupu suzbijanju, u prvom redu, rasne diskriminacije. Europska komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI) Vijeća Europe svim

je državama članicama Vijeća Europe, pa i tako i Hrvatskoj, još 1997. godine preporučila uspostavu nacionalnog tijela zaduženog za suzbijanje diskriminacije (danas, tijela za jednakost), a 2002. godine donošenje sveobuhvatnijih antidiskriminacijskih zakona s fokusom na borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije. No, pravi poticaj za izmjene hrvatskog zakonodavstva došao je u postupku pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Europska unija tada je već dugi niz godina stavljala fokus na ravnopravnost žena i muškaraca, odnosno diskriminaciju temeljem spola. Međutim, suštinska promjena u antidiskriminacijskom pravu EU-a dogodila se 2000. godine donošenjem dviju važnih antidiskriminacijskih direktiva – Direktive Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. godine o primjeni načela ravnopravnosti osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo i Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. godine o uspostavi okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja, koja se odnosi na osnove dobi, invaliditeta, vjere ili uvjerenja te seksualne orijentacije.

Iako su neki smatrali da je transponiranje ovih direktiva moguće i bez donošenja zasebnog antidiskriminacijskog zakona, interpoliranjem odredbi u pojedinačne zakone, s obzirom na detaljnost odredbi direktiva, koje primjerice definiraju oblike diskriminacije, ali sadrže i odredbe o prebacivanju tereta dokazivanja ili sankcijama te radi što ujednačenijeg pristupa različitim osnovama diskriminacije, prevagnuo je stav da je potrebno donijeti cjeloviti antidiskriminacijski zakon koji bi se odnosio na sve različite diskriminacijske osnove i na različita područja života.

Tadašnje Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti osnovalo je povjerenstvo, a operativno je na nacrtu Zakona radila uža stručna radna skupina, koja se sastajala u Uredu za ljudska prava Vlade RH. Snažnu potporu radu na Zakonu te potrebnu političku potporu usvajanju takvog Zakona dala je tada potpredsjednica Vlade i resorna ministrica Jadranka Kosor.

Prevagnuo je pomalo neobičan koncept, s jedne strane gotovo prepisivanje pojedinih odredbi europskih direktiva, a s druge strane dodavanje većeg broja diskriminacijskih osnova te proširenje područja primjene zakona u odnosu na ona obuhvaćena EU direktivama.

Naime, antidiskriminacijskim direktivama u pravu EU-a detaljnije je zabranjena diskriminacija po šest osnova: spolu, rasnom ili etničkom podrijetlu, vjeri ili uvjerenju, invaliditetu, dobi te seksualnoj/spolnoj orijentaciji. ZSD-om se pak, kako se navodi u čl. 1. st. 1., stvaraju pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije. Pri tome, sve osnove koje se nalaze u čl. 1. st. 1. ZSD-a već su se nalazile u hrvatskom pravnom sustavu, u ratificiranim međunarodnim ugovorima (izuzev zdravstvenog stanja). Prateći zadnje razvoje antidiskriminacijskog prava EU-a izri-

jekom su dodane i diskriminacija temeljem povezanosti i temeljem predodžbe, koje su tada postale dio prava EU-a, ali ne temeljem odredbi direktiva, već prakse Suda EU-a. Također, u ZSD je unesen pojam višestruke diskriminacije kao diskriminacije iste osobe po više osnova, o kojem se tada raspravljalo na europskoj razini, no nije bio dio prava EU-a, čiji je dio tek vrlo nedavno postala tzv. intersekcijska diskriminacija. Istovremeno, do danas je ostalo otvoreno pitanje je li možda trebalo, uz brojne u ZSD-u navedene osnove, listu osnova ipak ostaviti otvorenom, kakva je u Ustavu RH te u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima u čl. 14. te u Protokolu br. 12 ili je pak trebalo, po uzoru na direktive EU-a, u Zakonu zabranjivati diskriminaciju temeljem određenih osnova, a što je tako učinjeno i da ne bi došlo do moguće proliferacije osnova u praksi.

Glede pak područja primjene Zakona, ZSD-om je diskriminacija zabranjena na jednak način u odnosu na sve osnove, na širokom području primjene, čime je hrvatski zakon otišao dalje od obveze koju su donosile direktive. Naime, EU direktivama je zabrana diskriminacije temeljem spola te temeljem rasnog ili etničkog podrijetla zabranjena u određenom, ali velikom broju područja života. Direktiva 2000/43 (koja se odnosi na rasno ili etničko podrijetlo) odnosi se tako na rad i zapošljavanje, ali i socijalnu zaštitu, uključujući socijalnu sigurnost i zdravstvenu zaštitu, socijalne pogodnosti, obrazovanje te dobra i usluge. S druge strane, Direktivom 2000/78, koju je također trebalo transponirati ZSD-om, zabrana diskriminacije temeljem dobi, invaliditeta, vjere ili uvjerenja i seksualne orijentacije, zabranjena je samo na području rada

i zapošljavanja. S obzirom na brojne probleme ovakvog pristupa, od 2008. godine traju pokušaji za usvajanje prijedloga tzv. Horizontalne direktive kojom bi se diskriminacija temeljem ove četiri osnove proširila i na druga područja života, no za sada i dalje bez uspjeha.

Doduše, ambicija i doseg Zakona postignut zabranom velikog broja osnova na velikom broju područja smanjeni su propisivanjem iznimki, poput one iz čl. 9. st. 2. t. 10., dodane na samom kraju u parlamentarnoj proceduri, da se diskriminacijom ne smatra „stavljanje u nepovoljniji položaj pri uređivanju prava i obveze iz obiteljskog odnosa kada je to određeno zakonom, a osobito u cilju zaštite prava i interesa djece, što mora biti opravdano legitimnom svrhom, zaštitom javnog morala, kao i pogodovanju braka u skladu s odredbama Obiteljskog zakona“, koja je pri izmjenama Zakona 2012. godine izmijenjena tako da glasi „stavljanje u nepovoljniji položaj pri uređivanju prava i obveza uređenih Obiteljskim zakonom, a osobito u svrhu legitimne zaštite prava i dobrobiti djece, zaštite javnog morala i pogodovanja braku, pri čemu upotrijebljena sredstva moraju biti primjerena i nužna“.

Napokon, pri razmatranju osnova i područja po kojima se diskriminacija zabranjuje u pravu EU-a, ne smije se zaboraviti da ona nije zabranjena isključivo direktivama, već i primarnim pravom EU-a, osobito Poveljom o temeljnim pravima EU-a. Tako čl. 21. Povelje navodi da se zabranjuje svaka diskriminacija na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno podrijetlo, genetske osobine, jezik, religija ili uvjerenje, političko ili bilo kakvo drugo mišljenje,

pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, dob ili spolna orijentacija. Povelja dakle navodi veliki broj osnova i to u tzv. otvorenoj listi, međutim sa specifičnim pravilima o tome kada se ona primjenjuje, a što pak čini zabranu diskriminacije i pitanje osnova i područja primjene u pravu EU-a dodatno kompleksnim.

Iz današnje perspektive, nakon preko 15 godina primjene, razvidno je da je unosenje u ZSD i većeg broja osnova i na drugačijem i širem broju područja nego je to riječ u spomenutim direktivama bilo pozitivno. Između ostalog, jedna od temeljnih kritika današnjeg prava EU-a je ta tzv. hijerarhija različitih osnova uzrokovana trenutno limitiranom zabranom diskriminacije temeljem vjere, invaliditeta, seksualne orijentacije i dobi, što je ZSD uspješno izbjegao. Potom, u novije se vrijeme od strane brojnih aktera ukazuje na potrebu zabrane diskriminacije na razini EU zakonodavstva i po drugim osnovama koje trenutno nisu obuhvaćane, kao što je primjerice socio-ekonomski status, dok ZSD uključuje osnovu imovno stanje. Napokon, ovaj je pristup omogućio i veće poštivanje u praksi ranije preuzetih međunarodnopravnih obveza. Potvrda je ovog pristupa i činjenica da je i veliki broj država članica EU-a na nacionalnoj razini diskriminaciju zakonski zabranio jednim zakonom i to na jednakom, širem području primjene, za sve diskriminacijske osnove iz prava EU-a. Pri tome brojne države diskriminaciju zabranjuju, kao i RH, po više od ovih šest EU osnova, neke i s većim brojem osnova nego je to učinjeno ZSD-om. Napokon, potvrda odabranog pristupa je i što su brojne države regije pri donošenju svojih antidiskriminacijskih zakona inspiraciju pronašle upravo u ZSD-u.

A što se pri tome pokazalo izazovnim u preko 15 godina primjene u praksi u RH? Primjerice, nepostojanje jedne definicije diskriminacije u Zakonu, što domaći praktičari, s obzirom na većinu propisa u RH, očekuju. ZSD međutim zahtijeva čitanje više odredbi istovremeno, a definicija diskriminacije ovisi o obliku diskriminacije koji je posrijedi. Međutim, u praksi se oblike diskriminacije i prečesto ignorira te se poziva na 'definiciju diskriminacije' iz Zakona za koju zakonodavac nije namjeravao da to bude. Uzima se formulacija koja pojašnjava da je ZSD-om obuhvaćena diskriminacija temeljem povezanosti, pa ZSD kaže „Diskriminacijom u smislu ovoga Zakona smatra se stavljanje u nepovoljniji položaj bilo koje osobe po osnovi iz stavka 1. ovoga članka, kao i osobe povezane s njom rodbinskim ili drugim vezama.“, iz čega se kao 'definicija diskriminacije' uzima sintagma „stavljanje u nepovoljniji položaj bilo koje osobe po osnovi iz stavka 1. ovoga članka“. Upravo je ignoriranje potrebe jasnog određivanja oblika diskriminacije jedan od većih problema sudske prakse, gdje iz sudske odluke ponekad uopće nije jasno o kojem je obliku diskriminacije riječ, a što moguće nije bilo jasno ni iz tužbe.

U praksi se nadalje problematičnim pokazalo i navođenje osnova na način na koji je to učinjeno u čl. 1. st. 1., tako da je nejasno koji pojmovi čine neku osnovu te pri čemu se neke od navedenih osnova međusobno preklapaju. Isto, uz dozu nerazumijevanja, dovodi primjerice do pritužbi na nepostojecu 'diskriminaciju temeljem izražavanja' (diskriminacijska osnova je rodni identitet i izražavanje (istog)), ali i na ustanovljavanje višestruke diskriminacije, uključujući i u sudskoj praksi, u situacijama koje, zapravo, ne predstavljaju višestruku diskriminaciju.

Napokon, može se raspravljati i o prekršajnim odredbama u ZSD-u, pri čemu iste nisu propisane za sve oblike diskriminacije, već samo za uznemiravanje i seksualno uznemiravanje (i za viktimizaciju), temeljem čega je u praksi mahom policija pokretala postupke za različite slučajeve izražavanja (usmenog, ali i pisanog) koje se dovodilo u vezu s nekom od osnova iz ZSD-a.

Naposljetku, iz primjene Zakona danas je razvidno da je odvažan pristup – u kojem je ZSD uključio veliki broj osnova koje nisu bile u direktivama te predvidio primjenu na vrlo širokom području – zahtijevao i daleko pažljivije osmišljavanje zakonskih rješenja u odnosu na sadržaj koji nije obuhvaćen direktivama EU-a, uključujući i adekvatnih iznimki, koje uzima u obzir i sve različite osnove i sva različita područja života na koja se Zakon odnosi. Iako je EK 2008. godine ‘dala zeleno svjetlo’ za donošenje predloženog Zakona kao načina ispunjavanja obveza koje su proizlazile iz prava EU-a, 2012. godine je, radi (boljeg) usklađivanja s pravom EU-a, došlo do izmjena Zakona te je tada izmijenjena definicija neizravne diskriminacije i spolnog uznemiravanja, odredba o poticanju na diskriminaciju te iznimke iz čl. 9. ZSD-a. To pri tome ne znači da druge odredbe ZSD-a nisu nimalo problematične, već samo da EK nije imala ovlasti komentirati ih.

U odnosu na brojna pitanja moglo se dakle, gledajući isključivo obvezu transponiranja direktiva iz prava EU-a, ići konzervativnije, no ipak se odlučilo na odvažniju i napredniju verziju zakona. Tome je pridonio specifičan trenutak njegova donošenja, u vrijeme kada je RH željela pokazati da čvrsto

stoji na svojem europskom putu te široko i čvrsto podupire jednakost kao vrijednost. ZSD pri tome ima i neke svoje mane, no sveukupno gledano, iznimno je važan i kvalitetan zakon, velikog potencijala za učinkovito suzbijanje diskriminacije.

## **ZSD i tijela za jednakost u RH**

Velika novina koju su donijele europske direktive bila je i obveza uspostave tijela za jednakost, pa je pri njihovom transponiranju ZSD-om trebalo i uspostaviti ovakvo tijelo ili tijela i u RH. Pri tome, pravo EU-a je zahtijevalo uspostavu tijela za ravnopravnost spolova/rodnu ravnopravnost te temeljem Direktive 2000/43 tijela za suzbijanje rasne ili etničke diskriminacije, dok ga nije bilo potrebno uspostaviti temeljem Direktive 2000/78 s nadležnošću za dob, vjeru ili uvjerenje, invaliditet i seksualnu orijentaciju. Kao što je navedeno, uspostavu nacionalnog tijela za suzbijanje rasne diskriminacije državama članicama Vijeća Europe još je 1997. godine preporučio i ECRI, međutim iz perspektive RH, sada je bila riječ o pravno obvezujućoj odredbi prava EU-a te se prilikom donošenja ZSD-a pristupilo i ovom pitanju.

Direktive EU-a tada nisu osobito detaljno uređivale kakva trebaju biti ova tijela, niti koje sve ovlasti trebaju imati. Tako se u Direktivi 2000/43 navodi samo da države članice trebaju odrediti jedno ili više tijela za promicanje jednakog postupanja prema svim osobama bez diskriminacije na temelju rasnog ili etničkog podrijetla te da ta tijela mogu biti dio tijela koja su na nacionalnoj razini nadležna za zaštitu ljudskih

prava ili za zaštitu prava pojedinaca. U pogledu nadležnosti koja trebaju imati tijela za jednakost navodi se pružanje neovisne pomoći žrtvama diskriminacije pri pokretanju postupaka zbog diskriminacije, vođenje neovisnih istraživanja koja se odnose na diskriminaciju te objavljivanje neovisnih izvješća i izrada preporuka o svim problemima povezanim s takvom diskriminacijom.

I ovdje se odlučilo za širi pristup te je ZSD-om uspostavljeno tijelo odnosno struktura više tijela za svih šest osnova iz EU direktiva, a ne samo za dvije za koje je postojala obveza te istovremeno i za sve druge osnove iz čl. 1. st. 1. ZSD-a, a tijelima su zakonom dane i šire ovlasti nego je određeno direktivama. S jedne strane, usvojeno je rješenje da tijelo za jednakost bude dio tijela koje je na nacionalnoj razini nadležno za zaštitu ljudskih prava (pučki pravobranitelj, kao institucija uspostavljena Ustavom RH 1990. godine), dok je s druge strane poštovano da su već uspostavljena određena specijalizirana tijela: pravobranitelj/ica za djecu te pravobranitelj/ica za ravnopravnost spolova, uspostavljeni 2003. godine, a iste je godine kada se donosio ZSD uspostavljen i pravobranitelj/ica za osobe s invaliditetom.

ZSD-om je tako uspostavljen specifičan institucionalni okvir, koji u čl. 12. određuje pučkog pravobranitelja kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije, dok u čl. 13. navodi da pojedine poslove iz čl. 12. st. 2. točaka 1. do 6. Zakona obavljaju posebni pravobranitelji kada je to utvrđeno posebnim zakonom. Time je tzv. posebnim pravobraniteljima, kao i pučkom pravobranitelju, dana zadaća, svakom u odnosu

na svoju nadležnost: 1. zaprimati prijave svih fizičkih i pravnih osoba; 2. fizičkim i pravnim osobama koje su podnijele pritužbu zbog diskriminacije pružati potrebne obavijesti o njihovim pravima i obvezama te mogućnostima sudske i druge zaštite; 3. ako nije započet sudski postupak, ispitivati pojedinačne prijave i poduzimati radnje iz svoje nadležnosti potrebne za otklanjanje diskriminacije i zaštitu prava diskriminirane osobe; 4. upozoravati javnost na pojave diskriminacije; 5. uz pristanak stranaka provoditi postupak mirenja uz mogućnost sklapanja izvansudske nagodbe te 6. podnositi kaznene prijave u vezi sa slučajevima diskriminacije nadležnom državnom odvjetništvu.

Pravobranitelj/ica za ravnopravnost spolova tako je nadležna za rad na pritužbama na diskriminaciju temeljem spola, spolne orijentacije, rodnog identiteta i izražavanja te bračnog ili obiteljskog statusa, pravobranitelj/ica za osobe s invaliditetom za rad po pritužbama na diskriminaciju temeljem invaliditeta, pravobranitelj/ica za djecu za rad po pritužbama kada je riječ o diskriminaciji djece, dok je pučki/a pravobranitelj/ica nadležna za rad po pritužbama na preostalim dvanaest od u ZSD-u navedenih sedamnaest osnova diskriminacije – po pritužbama na diskriminaciju temeljem rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, dobi, zdravstvenog stanja te genetskog naslijeđa.

Istovremeno, pučkom pravobranitelju kao središnjem tijelu dana je zadaća u odnosu na sve osnove iz Zakona: 7. prikuplja-

ti i analizirati statističke podatke o slučajevima diskriminacije; 8. u svom godišnjem izvješću, a po potrebi i izvanrednim izvješćem Hrvatski sabor izvještavati o pojavama diskriminacije te 9. provoditi istraživanja u području diskriminacije, davati mišljenja i preporuke te predlagati Vladi Republike Hrvatske odgovarajuća zakonska i strateška rješenja.

Tako je ZSD-om stvorena institucionalna arhitektura za suzbijanje diskriminacije od strane neovisnih nacionalnih institucija jedinstvena u EU-u i Vijeću Europe, s jednim središnjim tijelom i više tzv. posebnih pravobranitelja, proizašla s jedne strane iz činjenice ranijeg postojanja različitih specijaliziranih institucija, a s druge strane, iz potrebe za koordinacijom i ujednačenom primjenom ZSD-a.

Istovremeno su zadaće posebnih pravobranitelja, uključujući i suzbijanje diskriminacije, dodatno regulirane drugim zakonima, primjerice pravobraniteljice za ravnopravnost spolova Zakonom o ravnopravnosti spolova, dok je pak rad pučkog pravobranitelja kao institucije, osim ZSD-om reguliran u prvom redu temeljnim zakonom po kojem institucija postupi, Zakonom o pučkom pravobranitelju, ali i drugim zakonima u odnosu na druge specifične mandate institucije.

Napokon, na pravobraniteljske se institucije odnose i druge odredbe ZSD-a, pa tako na pučkog pravobranitelja odredbe čl. 14. o evidencijama sudskih predmeta vezanih za diskriminaciju te čl. 15. o suradnji s drugim akterima u pripremi godišnjih izvješća, dok se i na pučkog pravobranitelja i na posebne pravobranitelje odnose odredbe čl. 10 o obvezi prijave

diskriminacije ovim institucijama te o obvezi tijela i osoba da im na njihov zahtjev daju sve podatke i tražene dokumente vezane za diskriminaciju. Napokon, pri reguliranju postupka pred sudom ZSD omogućava u čl. 21. da se kao umješač na strani tužitelja diskriminacije pridruži tijelo, organizacija, ustanova, udruga ili druga osoba koja se u okviru svoje djelatnosti bavi zaštitom prava na jednako postupanje u odnosu na skupine o čijim se pravima odlučuje u postupku, a čime se omogućava sudjelovanje pučkog pravobranitelja i posebnih pravobranitelja kao umješača u sudskim postupcima. ZSD omogućava 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, ako učine vjerojatnim da je postupanjem tuženika povrijeđeno pravo na jednako postupanje većeg broja osoba koje pretežno pripadaju skupini čija prava tužitelj štiti, čime se pučkom pravobranitelju i posebnim pravobraniteljima omogućava i podnošenje udružnih tužbi. Napokon, tu je i ovlast za pokretanje prekršajnih postupaka za prekršaje uvedene ZSD-om.

ZSD svojim odredbama međutim nije uredio pitanje nadležnosti u slučajevima interseksijske diskriminacije, kada istovremeno dolazi do diskriminacije po više osnova, koje su dodijeljene u nadležnost različitim institucijama. U radu na takvim predmetima, primjerice kada je istovremeno riječ o pritužbi na diskriminaciju žene s invaliditetom, a u slučajevima kada su spol i invaliditet neodvojivo povezani ili pak

diskriminacije Romkinja, kada su neodvojivo povezani spol i etnička pripadnost, s obzirom na to da postoji više nadležnih institucija odnosno podjela nadležnosti među institucijama, nužna je njihova tijesna suradnja.

Iako je ona posebice važna u primjeni ZSD-a, suradnja ovih institucija naknadno je regulirana Zakonom o pučkom pravobranitelju. Njime se određuje da su pučki pravobranitelj i posebni pravobranitelji dužni surađivati u području promicanja i zaštite ljudskih prava, sukladno načelima komplementarnosti, međusobnog uvažavanja i djelotvornosti u zaštiti i promicanju ljudskih prava te se zahtijeva da se način i oblici suradnje uredi Sporazumom o međuinstitucionalnoj suradnji, slijedom čega je takav sporazum i sklopljen. Istovremeno, u uvjetima postojanja više institucija zaduženih za suzbijanje diskriminacije koje primjenjuju odredbe istog zakona, osim tijesne suradnje u predmetima interseksijske diskriminacije, važna je i suradnja i razmjena informacija u odnosu i na sve druge predmete i inicijative, radi osiguravanja ujednačene primjene ZSD-a.

U svakodnevnom radu institucije surađuju s ciljem olakšavanja procesa prijave diskriminacije građanima i učinkovitijeg postupanja. Naime, pravobraniteljske institucije često dobivaju pritužbe građana iz nadležnosti druge pravobraniteljske institucije, u kojim slučajevima je, kako bi se skratio pritužbeni put, usvojena praksa da se takvu pritužbu odmah prosljeđuje nadležnoj instituciji, umjesto da se adresirana institucija oglasi nenadležnom i upućuje potencijalnu žrtvu diskriminacije da se sama obrati nadležnoj instituciji.

U praksi se kroz godine primjene ZSD-a uspostavila praksa suradnje institucija kroz rad na predmetima, prosljeđivanjem pritužbi te međusobnim konzultacijama u pojedinim predmetima, ali i redovitim periodičkim sastancima i suradnjom oko zajedničkih tema. Suradnja je ostvarena i uključivanjem posebnih pravobranitelja u posebno izvješće pučke pravobraniteljice o utjecaju pandemije na ljudska prava i jednakost, podneseno Hrvatskom saboru, kao i uključivanjem doprinosa posebnih pravobranitelja u alternativna izvješća koja pučka pravobraniteljica kao hrvatska nacionalna institucija za ljudska prava (NHRI) podnosi vezano za primjenu međunarodnih ugovora odborima UN-a (primjerice, alternativno izvješće o primjeni Pakta o građanskim i političkim pravima te Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima). Uostalom, i ova je publikacija jedan od primjera suradnje pravobraniteljskih institucija u primjeni ZSD-a.

Napokon, sami pravobranitelji/ce se redovito međusobno sastaju i razmjenjuju uvide o temama koje su važne za same pravobraniteljske institucije, primjerice, vezano za osiguravanje resursa za rad ili pristupačnosti te općenito osiguravanja standarda potrebnih za njihov rad kao tijela za jednakost. Naime, diljem Europe tijelima za jednakost izazov predstavlja osiguravanje uvjeta za neovisan i učinkovit rad, a što im je dužna osigurati država. S obzirom na relativno šture odredbe direktiva o tijelima za jednakost diljem Europe uspostavljena su tijela različitih karakteristika, velika i mala, dobro financira i nedostatno financirana, s područnim uredima i bez njih, neka više, a neka manje neovisna, neka usmjerena na odlučivanje u postupcima (kvazi-sudbena), a neka usmje-

rena na promotivno-preventivne aktivnosti. Pri tome, diljem Europe sve su češće i kritike i politički pritisci, smanjivanja budžeta ili pak dodjeljivanje novih ovlasti ovim tijelima, no bez porasta broja ljudi te su teme osiguravanja neovisnost, pristupačnosti i resursa potrebnih za učinkovit rad zajedničke mnogim tijelima za jednakost, a tako i hrvatskim pravobraniteljskim institucijama.

Nakon godina rada u takvoj neovisnoj instituciji postalo mi je jasno koliko su bitni zajednički standardi za tijela za jednakost. Tako sam u okviru ECRI-ja predsjedavala radnom skupinom koja je 2017. izradila nacrt Revidirane Opće političke preporuke broj 2 o tijelima za jednakost, a kao dugogodišnja članica Izvršnog odbora te potom i predsjedavajuća Equineta godinama sam sudjelovala u argumentiranju nužnosti, a potom i brojnim razmjenama na različitim razinama koje su dovele prvo do usvajanja Preporuke Europske komisije o standardima za tijela za jednakost 2018. godine, a potom i do usvajanja dviju direktiva koje sada propisuju pravno obvezujuće standarde, u svibnju 2024. godine – Direktive (EU) 2024/1499 o standardima za tijela za jednakost u području jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo, jednakog postupanja u pitanjima zapošljavanja i rada prema osobama bez obzira na njihovu vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob ili seksualnu orijentaciju, jednakog postupanja prema ženama i muškarcima u pitanjima socijalne sigurnosti te u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga te Direktive (EU) 2024/1499 o standardima za tijela za jednakost u području jednakog postupanja prema ženama i muškarcima te njihovih jednakih mogućnosti u pi-

tanjima zapošljavanja i rada. Transponiranje ovih direktiva u hrvatski pravni sustav bit će jedan od nadolazećih izazova na području suzbijanja diskriminacije za RH kao državu članicu EU-a, kao i za pravobraniteljske institucije kao tijela za jednakost, koje sada imaju priliku, a država obvezu, dodatno ih ojačati.

## **Sadašnji trenutak**

Nakon politički zahtjevnog usvajanja ZSD-a, uslijedile su rane godine provedbe, pune ambicije. Bilo je to zlatno vrijeme ZSD-a, vrijeme medijskog interesa, kampanja, europskih projekata i udružnih tužbi.

Prve pripreme u instituciji počele su već 2008. godine, u očekivanju stupanja ZSD-a na snagu 1. 1. 2009. godine. I prije stupanja ZSD-a na snagu aplicirali smo za članstvo u Europskoj mreži tijela za jednakost (Equinet) te smo i primljeni na Godišnjoj skupštini 2008. godine, čime smo bili prvo i jedino, od danas 47 tijela članova, koje je primljeno u članstvo i prije nego je postalo tijelo za jednakost, uz učinak od 1. 1. 2009. godine.

U instituciji smo oformili prvo vrlo mali, a onda i nešto veći tim ljudi tzv. 'D tim' (danas je to Služba za suzbijanje diskriminacije) koji je marljivo, predano i kreativno radio na uspostavljanju novih načina rada (ovim putem ujedno dodatno zahvaljujem svima koji su kroz godine bili dio 'D tima' i/ili ove službe na trudu koji su uložili i ulažu, u svoje ime, u ime institucije te u ime svih diskriminiranih kojima su pomogli ili čija su prava zagovarali).

Institucija se počela otvarati te smo organizirali prve konferencije povodom stupanja ZSD-a na snagu, kako bismo novi zakon predstavili javnosti. Projekt koji smo tada 2009. godine provodili bio je pravi primjer dobre prakse – suradnja izvršne vlasti u vidu Vladina ureda za ljudska prava, nas kao neovisne institucije i CMS-a kao organizacije civilnog društva, s cijelim nizom promotivnih aktivnosti. Tiskali smo letke i plakate, snimili promotivni video, izdali Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije, kojem su kao autori doprinijeli brojni domaći stručnjaci (Grgić, Potočnjak, Rodin, Selanec, Šimonović Einwalter, Uzelac). Počeli smo organizirati prve edukacije i o ZSD-u educirali suce, predstavnike organizacija civilnog društva i sindikata te državne službenike. Već u prvoj godini primjene Zakona proveli smo po prvi put istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije, koje je i na europskoj razini prepoznato kao primjer dobre prakse, a koje periodično provodimo i dalje.

Kao institucija radili smo na uspostavljanju novih načina rada, okupljali organizacije civilnog društva, sindikate i vjerske zajednice te poslodavce, kako bismo zajednički dogovarali kako u praksi primjenjivati čl. 15. ZSD-a koji pučkog pravobranitelja obvezuje na suradnju. Suradivali smo i s brojnim tijelima. Primjerice, uočili smo probleme u načinu na koji je ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa osmislilo obrasce za prikupljanje podataka o sudskoj praksi. Naime, čl. 14. ZSD-a propisuje da su sva pravosudna tijela dužna voditi evidencije o sudskim predmetima vezanim za diskriminaciju i osnovama diskriminacije po kojima se ti postupci vode te ih dostavljati ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa, a

ono i posebni pravobranitelji da su dužni dostavljati evidencije i statističke podatke pučkom pravobranitelju. Inicijalno osmišljeni obrasci grupirali su zajedno različite osnove, na način koji ne bi omogućio adekvatno praćenje, pa smo se aktivno uključili u napore da se ovi obrasci poboljšaju.

Ubrzo nakon toga, razumijevajući da statistički podaci o sudskoj praksi neće govoriti dovoljno, već je za praćenje primjene ZSD-a na sudovima potrebno čitati odluke sudova, zatražili smo pristup sudskim odlukama, kako bismo ih analizirali. S ambicijom aktivnog uključivanja u sudske postupke zatražili smo čak i da nam se dostavljaju tužbe i odgovori na tužbe kako bismo imali informacije o parnicama koje se vode te kako bismo se eventualno mogli u njih umiješati. Nakon više sastanaka s predstavnicima Ministarstva pravosuđa i različitih sudova pokazalo se ne samo da nećemo dobiti tužbe i odgovore na tužbe već da sudovi nisu bili osobito skloni niti dostavljati nam sudske odluke. Ipak nakon okružnice tadašnjeg predsjednika Vrhovnog suda sudovi svih vrsta i razina počeli su nam dostavljati sudske odluke, a mi smo krenuli izrađivati analize sudske prakse. U prvim godinama primjene ZSD-a počeli smo i sa sudjelovanjem kao umješači u sudskim postupcima, a vrlo rano podnijeli smo i prvi optužni prijedlog temeljem ZSD-a.

Osmislili smo i novi način pisanja godišnjih izvješća, tada zasebnih izvješća za izvještavanje Hrvatskog sabora (i javnosti) o pojavama diskriminacije, tako da se podaci aktivno prikupljaju od državnih tijela, ali i organizacija civilnog društva, sindikata te crkava i vjerskih zajednica. Od 2013. godine in-

stitucija izvještava Hrvatski sabor jednim objedinjenim godišnjim izvješćem po svim mandatima, pri čemu je na cijelo izvješće protegnuta metodologija inicijalno razvijena za potrebe izvještavanja o pojavama diskriminacije. Dapače, jedno smo od rijetkih tijela za jednakost koje izvještava ne samo o svom radu već o pojavama diskriminacije, dok će ovo trebati postati praksa svih tijela za jednakost sukladno novousvojenim direktivama o tijelima za jednakost. Pri tome, mi to radimo od 2009. godine i to na godišnjoj bazi, dok će temeljem direktiva tijela to trebati početi činiti od 2026. godine – najmanje jednom u 4 godine.

Dodatno unapređenje u radu institucije kao tijela za jednakost nastupilo je 2012. i 2013. godine kada smo provodili IPA projekt „Uspostava cjelovitog sustava za zaštitu od diskriminacije“, u sklopu kojeg smo, između ostalog, izradili novu zasebnu antidiskriminacijsku bazu podataka, uspostavili posebnu telefonsku liniju za prijavu slučajeva diskriminacije te unaprijedili način rada na predmetima.

U međuvremenu, do današnjeg dana, postupali smo u tisućama predmeta te kroz taj rad stvorili opsežnu praksu postupanja po ZSD-u u Hrvatskoj – po brojnim osnovama, različitim oblicima diskriminacije i u praktički svim područjima života. Građani se često, umjesto pokretanja sudskih postupaka, obraćaju pritužbama na diskriminaciju instituciji pučke pravobraniteljice (i posebnim pravobraniteljima), između ostalog, jer smo im lakše dostupni te im je to besplatno, a ne odvraća ih niti da naša mišljenja, preporuke, prijedlozi i upozorenja nisu pravno obvezujući, jer mnogi ovako brže i jed-

nostavnije dolaze do rješenja svojih problema ili barem do određene satisfakcije utvrđenjem da su bili diskriminirani ili pak da su svojom pritužbom pomogli spriječiti da se druge osobe nađu u njihovoj situaciji u budućnosti.

Koristili smo i mogućnost strateške litigacije, razumijevajući da su sudski postupci ipak način da se diskriminirani vrate na posao ili da ishode naknadu štete, kao i da smo kao tijelo pozvani na sudjelovanje u stvaranju kvalitetne sudske prakse. Kroz godine smo se tako umiješali u više parnica te smo i pokretali prekršajne postupke po ZSD-u. Podnošenje udružnih tužbi za instituciju je međutim zahtjevno, između ostalog, zbog pitanja pronalaženja zbiljski strateškog predmeta, ali i pitanja financiranja ako izgubimo u sporu, pri čemu kao institucija koja se financira iz državnog proračuna ne možemo planirati taj tip troškova. Stoga rad temeljimo na stotinama i tisućama predmeta u kojima utvrđujemo postoji li ili ne sumnja na diskriminaciju. Napokon, kao višemandatna ombudsmanska institucija, iako najveći udio vremena i truda ulažemo u vlastite antidiskriminacijske predmete, pokrenute temeljem pritužbi ili na vlastitu inicijativu, znatan trud ulažemo i u proaktivan umjesto samo reaktivan rad, kakav je i rad po pritužbama i strateška litigacija.

Razumijevajući da je model *post festum* ustanovljenja diskriminacije, dakle nakon što je do nje došlo, način za postizanje pravde samo za dvije uključene strane, a čak i kod strateške litigacije koju prati medijska pažnja pa može dovesti do toga da drugi ne postupaju na određeni način, ipak reaktivan i time ograničen u svom dosegu, znatan trud ulažemo u pro-

aktivne i preventivne aktivnosti, koje mogu pomoći većem broju ljudi, često i prije nego što dođe do diskriminacije, odnosno spriječiti da do nje dođe.

Kako je detaljno opisano u poglavlju o perspektivama i radu pučke pravobraniteljice u primjeni ZSD-a tako primjerice vrlo aktivno sudjelujemo u savjetovanjima sa zainteresiranom javnošću, dajući mišljenja na prijedloge zakona, razmatrajući njihov mogući diskriminatorni učinak i prije nego budu doneseni. Prikupljamo i analiziramo sudsku praksu, a i nadalje provodimo istraživanja o percepciji i pojavama diskriminacije, ali i druga. Ustavnom sudu smo nedavno po prvi put podnijeli zahtjev za ocjenu ustavnosti postavljen i temeljem ZSD-a. I nadalje sustavno održavamo edukacije o antidiskriminacijskom pravu te smo ih kroz sve ove godine organizirali za praktički sve skupine dionika – suce i državne odvjetnike, državne službenike, policijske službenike, odvjetnike, predstavnike organizacija civilnoga društva, medije, poslodavce, sindikalne predstavnike i studente. Redovito na razne načine surađujemo s organizacijama civilnog društva, a radi približavanja različitim društvenim skupinama, uključujući onim najranjivijim, organiziramo terenske posjete, primjerice romskih naselja, prihvatnog centra za izbjeglice, domova za starije, građana pogođenih potresom i drugih. Napokon, na godišnjoj bazi izvještavamo Hrvatski sabor i javnost o pojavama diskriminacije, dajući preporuke za poboljšanje stanja, a izvještavamo i o provedbi međunarodnih ugovora, uključujući njihove antidiskriminacijske odredbe.

Pri tome, usprkos znatnom uloženom trudu, pa i prepozna-

tosti stručnosti, inovativnosti i učinkovitosti tijela na europskoj razini, institucija često biva propitivanom i kritiziranom zbog obavljanja zadaća dodijeljenih ZSD-om, s ciljem zaštite različitih manjinskih skupina društva, a izvješća se godinama ne raspravljaju, pri čemu čekanjem parlamentarne rasprave i prikupljeni podaci i izrađene analize i formulisane preporuke gube na relevantnosti. Može li to frustrirati? Da. Moguće je i da se nakon toliko godina rada na primjeni ZSD-a entuzijazam u pogledu ostvarivanja njegova potencijala za suzbijanje diskriminacije s vremenom počne topiti, jer je riječ o području na kojem su problemi duboki i sistemski, a promjene su spore i zahtjevne. Pri tome, teške životne priče ljudi koji nam se obraćaju (i kojima često ne možemo pomoći) također uzimaju svoj danak. Ipak, znamo da borba za pravednije društvo i jednake mogućnosti ne staje te da moramo stalno i uporno pokušavati još više i bolje, jer to radimo za one koji su diskriminirani, marginalizirani i stigmatizirani, a naš je posao i poziv borba protiv diskriminacije.

## **Pogled u budućnost**

Kakva bi mogla biti budućnost? Diskriminacija je u Hrvatskoj i dalje itekako prisutna. Dapače, jednakost kao vrijednost sve se više dovodi u pitanje, a antidiskriminacijsko pravo i prečesto se ne poznaje, ne koristi, pogrešno koristi ili relativizira. No, nije u toj situaciji samo Hrvatska – Europa i svijet trenutno se suočavaju ne samo s propitivanjem već i sa sužavanjem tumačenja ljudskih prava te s propitivanjem, relativiziranjem ili negiranjem postojećih antidiskriminacijskih jamstava.

Što slijedi: bolje i učinkovitije korištenje ZSD-a ili stagnacija ili pak moguće i nazadovanje, uz snižavanje trenutnog standarda, a u pogledu posljedica, produblјivanje nejednakosti? Evidentno je da je zlatno doba suzbijanja diskriminacije iza nas. Izgradili smo bolju nego ranije pravnu i institucionalnu infrastrukturu koja podupire jednakost, donesen je ZSD, uspostavljena su tijela za jednakost, iako antidiskriminacijsko zakonodavstvo nije dovoljno prepoznato i nije u potpunosti zaživjelo na sudovima, koji su pak nedovoljno dostupni upravo onima kojima bi trebali najviše služiti.

Kao tijela za jednakost dostupniji smo građanima od sudova, postupak im ne nosi troškove i nije im potreban odvjetnik, no ponekad su i u našim postupanjima suočeni s predugim i nedovoljno fleksibilnim procedurama, a sve u vrijeme kada mediji mogu rasvijetliti i ponekad i dovesti do rješavanja problema daleko prije nas, između ostalog zato što onima koji imaju moć djelovanja, u javnom ili privatnom sektoru, tada postane važno reagirati. Potencijal tijela za jednakost u promicanju jednakosti i borbi protiv diskriminacije u Hrvatskoj nije dostignut, dapače, tijela za jednakost moraju se i prečesto braniti od onih koji žele potkopavati ulogu ovih institucija, često u potrazi za brzim političkim dobitcima. Od nas se očekuje puno, ponekad i nemoguće, pri čemu se zbog svog posla suočavamo i s brojnim drugim poteškoćama, uključujući javnim kritikama i prijetnjama. Međutim, jasno je da tijela za suzbijanje diskriminacije odnosno tijela za jednakost moraju biti neovisne i učinkovite institucije i kao takva čine važan dio borbe za jednakost.

Ipak, svi mi, institucija pučkog pravobranitelja kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije, posebni pravobranitelji, organizacije civilnog društva te sudovi i državna tijela koja rade na provedbi ZSD-a daleko smo dogurali u proteklih 15 godina. Imamo razloga i za ukazati na postignuća u proteklih 15 godina provedbe ZSD-a i suzbijanja diskriminacije u RH.

Moramo međutim kontinuirano pokušavati biti još učinkovitiji, kao i stalno ići naprijed, pratiti razvoj antidiskriminacijskog prava i sudske prakse te ulaziti u nove teme i nove probleme. U svijetu koji se brzo mijenja, gdje stari problemi i dalje postoje, nove izazove u pogledu diskriminacije postavlja digitalizacija i umjetna inteligencija, klimatske promjene i migracije. Jednakost kao vrijednost sve se više umanjuje i narušava, a uočljivo je i jačanje ksenofobije, naročito glede stranih radnika odnosno migrantskih radnika te iregularnih migranata ili tražitelja međunarodne zaštite. Osobito u pogledu suzbijanja diskriminacije nove zahtjeve postavlja razvoj tehnologije – širenje govora mržnje na društvenim mrežama te diskriminacija kao rezultat korištenja umjetne inteligencije. Trenutno je posebno uočljiva ogromna količina govora mržnje, osobito na društvenim mrežama, koji ukazuje kako neki misle, ali i hrani i potiče druge na takvo izražavanje, i takve političke poruke, a takav govor, osim što se sve više normalizira i spušta razinu prihvatljivoga do još nedavno neslućenih razmjera, ujedno potiče i djela, diskriminaciju, ali i zločine iz mržnje. Umjetna inteligencija neupitno utječe na pitanje jednakosti i nediskriminacije, pri čemu trenutno možemo tek predviđati koliki će biti njen utjecaj u nadolazećem razdoblju, što predstavlja dodatni veliki izazov za naš rad.

Ključ uspješnog nošenja sa svim ovim izazovima, leži u učinkovitijoj implementaciji ZSD-a, prava EU-a i međunarodnog prava te učinkovitijoj i još tješnjoj suradnji svih koji rade na suzbijanju diskriminacije – organizacija civilnog društva, tijela za jednakost, medija i drugih dionika, a naravno i rada u suradnji s predstavnicima izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti, jer bez političke volje izvršne i zakonodavne vlasti te bez kvalitetnih antidiskriminacijskih odluka sudova neće biti ni učinkovitih odgovora na stare probleme, kao ni odgovora na nove izazove na ovom području. Suzbijanje diskriminacije traži možda i više nego ranije – mudrost i suradnju, ali i hrabrost i odlučnost.

**1. RAD I PERSPEKTIVE  
TIJELA ZA SUZBIJANJE  
DISKRIMINACIJE / TIJELA  
ZA JEDNAKOST**

## 1.1. Perspektiva pučke pravobraniteljice kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije

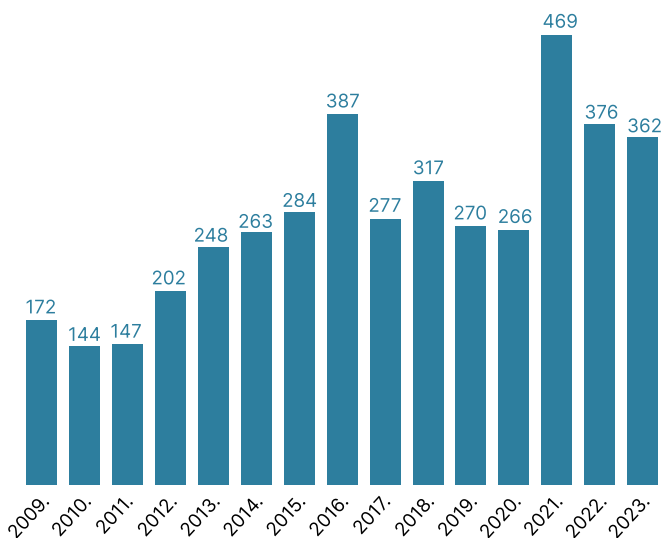
### *Pučka pravobraniteljica*

Jedna od novina Zakona o suzbijanju diskriminacije (dalje: ZSD) bila je i uspostavljanje institucionalnog okvira, odnosno određivanje tijela za jednakost koja provode ovaj Zakon. Tako čl. 12. ZSD-a određuje pučkog pravobranitelja/icu kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije u RH, dok se čl. 13. određuje da pojedine poslove iz čl. 12. obavljaju posebni pravobranitelji kada je to utvrđeno posebnim zakonom.

ZSD je instituciji, uz ranije postojeće mandate, dodijelio i novi mandat tijela za jednakost te je pritom odredio kao središnje tijelo u RH. Po prvi put njime je za instituciju uvedena mogućnost postupanja prema privatnom sektoru i fizičkim osobama, mogućnost sudjelovanja u sudskim postupcima, ali i obaveza suradnje s nizom dionika. Pučka pravobraniteljica tako zaprima pritužbe, ispituje ih te poduzima potrebne radnje iz svoje nadležnosti za 12 od 17 osnova ZSD-a. Osim postupanja po pritužbama, između ostaloga, upozorava javnost na pojave diskriminacije, a kao središnje tijelo također prikuplja te analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije, provodi istraživanja, predlaže odgovarajuća zakonska i strateška rješenja te izvješćuje Hrvatski sabor o pojavama diskriminacije.

U ovom se poglavlju u najkraćim crtama daje pregled više od 15 godina rada institucije na suzbijanju diskriminacije. Prvo se prikazuju osnovni trendovi, problemi, ali i pomaci te djelovanje institucije u odnosu na neke od skupina izloženih diskriminaciji te u nekim odabranim područjima života. Zatim se ukazuje, uz temeljno postupanje po pritužbama, i na različite druge načine korištenja ZSD-a od strane institucije kroz godine te na dio izazova prisutan u radu institucije.

*Grafikon Prikaz broja pritužbi na diskriminaciju pučkoj pravobraniteljici od donošenja ZSD-a*



Percepcija građana koju pratimo periodičkim istraživanjima i o čemu više pišemo u zasebnom poglavlju u ovoj publikaciji, jest kako je diskriminacije najviše u području rada i zapošljavanja, a potom u pravosuđu, medijima i postupanju

policije. Gledajući osnove, građani smatraju da dominira nejednako postupanje zbog nacionalne pripadnosti i podrijetla, potom zbog političkog uvjerenja, vjerske pripadnosti, spolne orijentacije te imovnog stanja i socijalnog podrijetla. Ovakvu percepciju uvelike potkrepljuju pritužbe zaprimljene od strane institucije od početka primjene ZSD-a. Od 4184 pritužbe koje smo zaprimili od početka 2009. do kraja 2023. godine, 1527 ili 36,5 % podnijeto je u području rada i radnih uvjeta, zapošljavanja, stručnog usavršavanja i prekvalifikacija. Slijede pritužbe u području pravosuđa i uprave (508 ili 12,1 %), području socijalne sigurnosti i socijalne skrbi, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja i osiguranja za slučaj nezaposlenosti (320 ili 7,2 %), pristupa dobrima i uslugama (353 ili 8,4 %), javnog informiranja i medija (310 ili 7,4 %) te obrazovanja, znanosti i sporta (292 ili 7 %).

Gledajući po osnovama, najviše pritužbi pučka pravobraniteljica zaprimila je zbog diskriminacije po osnovi rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla (947 ili 22,6 %), dobi (291 ili 7 %), zdravstvenog stanja (260 ili 6,2 %), spola (217 ili 5,2 %), političkog ili drugog uvjerenja (196 ili 4,7 %) te obrazovanja (175 ili 4,2 %).

Zbog diskriminacije temeljem ‘rase’, odnosno boje kože, etničke pripadnosti i nacionalnog podrijetla najčešće su se prituživali pripadnici nacionalnih manjina, i to osobito srpske nacionalne manjine, kao i pripadnici romske manjine te migranti, a u posljednje vrijeme primjećujemo da su diskriminaciji, uznemiravanju i govoru mržnje, pa i fizičkim napadima, sve više izloženi strani radnici.

Pripadnici romske nacionalne manjine izloženi su raznim oblicima nejednakog postupanja, osobito pri zapošljavanju, pristupu dobrima i uslugama, obrazovanju i stanovanju. Vežano za pripadnike srpske nacionalne manjine posebice su zamjetni izrazi netrpeljivosti i mržnje u javnom prostoru, a koji onda mogu poticati i diskriminaciju te negativno utjecati na ostvarivanje prava pripadnika ove manjine.

Diskriminacija temeljem rasnog ili etničkog podrijetla često je strukturalna, jer je duboko ukorijenjena unutar sustava poput zdravstva, policije ili socijalne skrbi. Važno je pri tome uočavati i intersekcionalnost odnosno preklapanje ove osnove s drugim osnovama diskriminacije, primjerice diskriminaciju koju doživljavaju Romkinje starije dobi bez formalnog obrazovanja ili romska djeca iz obitelji slabog imovnog stanja.

Jedan od važnijih pomaka ostvarenih primjenom ZSD-a, iz aspekta rada pučke pravobraniteljice, identificiranje je nejednakog postupanja i davanje preporuka, prijedloga, mišljenja i/ili upozorenja kako bi se poduzele mjere radi otklanjanja diskriminacije. Primjerice, nekoliko ugostiteljskih objekata koji nisu dozvoljavali pristup Romima nakon naših upozorenja i preporuka izmijenilo je ovu diskriminatornu praksu. Izmijenjeni su primjerice i propisi o nacionalnoj mirovini, pa je traženo razdoblje prijavljenog prebivališta smanjeno na 10 godina, jer je prvotni uvjet od neprekidnih 20 godina prebivališta u nejednak položaj stavljao starije osobe srpskog podrijetla, povratnike u RH nakon Domovinskog rata. Preporukama smo uspjeli povećati i iznos stipendije za romske stu-

dente, a miješanjem u sudski postupak povodom diskriminacije na strani romskih srednjoškolki kojima je zbog njihova podrijetla bila uskraćena mogućnost obavljanja učeničke prakse, a koja je preduvjet za uspješan završetak srednjoškolskog obrazovanja, skrenuli smo pažnju javnosti na nezakonitost takvog ponašanja.

Kada govorimo o dobi kao diskriminacijskoj osnovi, govorimo i o starijima i mladima. Pri tome je potrebno razumjeti da su i stariji i mladi heterogene skupine, a da je radi razvoja politika i propisa, potrebno sagledavati i dobnu perspektivu.

Iako je ageizam prepoznat kasnije nego primjerice rasizam ili seksizam, s vremenom je, pa tako i u Hrvatskoj, rasla svijest o štetnosti stereotipa i predrasuda prema osobama starije životne dobi, kao i o tome da mogu dovesti do diskriminacije. Dobna diskriminacija može utjecati i na tjelesno i mentalno zdravlje te dovesti do povećane društvene izolacije i usamljenosti.

Starije osobe ponekad temeljem svoje dobi bivaju diskriminirane u ostvarivanju zdravstvene zaštite, a strukturni je problem nedovoljna dostupnost socijalnih usluga za starije. Nove izazove nosi i digitalizacija koja može voditi dobnoj diskriminaciji. S obzirom na zlouporabe ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju koje su starije osobe sklapale s ciljem osiguravanja skrbi za sebe u zamjenu za svoju imovinu, nakon godina ukazivanja na probleme, uspjeli smo dovesti do izmjena zakonskog okvira, koje bi trebale osigurati dodatnu zaštitu starijih osoba koje se odluče na sklapanje ovih ugo-

vora. Temeljem preporuke pučke pravobraniteljice proširen je i krug korisnika mirovine kojima se isplaćuju jednokratna novčana primanja (dodatci) radi ublažavanja posljedica rasta troškova života te je ona omogućena i onim korisnicima koji su mirovinu ostvarili u državama s kojima RH ima sklopljen međunarodni ugovor o socijalnom osiguranju i državama koje primjenjuju uredbe EU-a o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti.

S obzirom na učestalost pritužbi radi diskriminacije temeljem (starije) dobi u području rada i zapošljavanja, umiješali smo se u parnicu na strani tužitelja koji je tužio trgovačko društvo u javnom vlasništvu jer mu je u postupku zapošljavanja na radno mjesto za koje se prijavio, navedeno da „s obzirom na životnu dob i udaljenost mjesta stanovanja od mjesta rada ne zadovoljava u potpunosti potrebe radnog mjesta za koje je natječaj bio raspisan“. Spor je pravomoćno okončan usvajanjem tužbenog zahtjeva te je bila riječ o presedanskoj presudi za utvrđenje dobne diskriminacije.

Dobnoj su diskriminaciji izloženi i mladi, koji su se u jednom periodu otežano uključivali na tržište rada, a onima iz socijalno depriviranih obitelji otežan je pristup obrazovanju. Uvažavajući specifičnost položaja mladih kao društvene skupine, nakon što smo ponavljali preporuku o važnosti donošenja Nacionalnog programa za mlade, pozitivno je da je isti 2023. godine usvojen.

Pritužbe zbog diskriminacije temeljem vjere obuhvaćaju mali udio (3,7 %) pritužbi na diskriminaciju koje smo zapri-

mili od početka primjene ZSD-a. Vjera kao diskriminacijska osnova neodvojivo je povezana sa slobodom vjeroispovijedi kao temeljnijim ljudskim pravom pa su ponekad pritužbe u kojima su građani ukazivali na povredu svojih vjerskih osjećaja razmatrane i kroz prizmu povrede prava na jednakost. Ova se diskriminacijska osnova najčešće pojavljivala samostalno, no ponekad i kada je osoba bila izložena nepovoljnom postupanju zbog svoje vjere i etniciteta ili nacionalne pripadnosti, primjerice kod pritužitelja koji su isticali da su Srbi i pravoslavci, navodeći da su zbog obje ove karakteristike diskriminirani.

Pojedinačne pritužbe građana zbog potencijalne diskriminacije temeljem vjere upućivali su vjernici pripadnici većinske katoličke vjere. Prituživali su se i građani koji su se smatrali diskriminiranima zato što nisu vjernici, uključujući one koji nisu pripadnici većinske vjere i ne žele biti dijelom Katoličke crkve ili ne žele sudjelovati u njezinim aktivnostima. Zbog vjerske diskriminacije prituživali su se i pripadnici primjerice islamske i židovske zajednice te Jehovinih svjedoka.

Nakon preporuke institucije izmijenjen je Pravilnik o vozačkim dozvolama te je dopušteno na ovom dokumentu imati fotografiju s pokrivalom za glavu (ako ono ne prekriva obraze, bradu ili čelo), dok je izmjenama Zakona o blagdanima, spomendanima i neradnim danima u Republici Hrvatskoj jasnije propisano pravo na neradni dan pripadnika pojedinih manjinskih vjerskih zajednica. Nekolicina građana koja nam se pritužila zbog nemogućnosti „ispisa“ iz Katoličke crkve uspjela ga je ishoditi nakon ukazivanja na njihove slučajeve nadležnim nadbiskupijama.

Diskriminacija zbog imovnog stanja uglavnom je strukturna i neizravna te se pojavljuje uz neku drugu diskriminacijsku osnovu, najčešće rasno ili etničko podrijetlo, dob ili zdravstveno stanje. Građani slabijeg imovnog stanja najranjiviji su pripadnici marginaliziranih društvenih grupa poput beskućnika, Roma, korisnika sustava socijalne skrbi, umirovljenika s niskim mirovinama, prekarnih radnika, tražitelja međunarodne zaštite i drugih čije imovno stanje onemogućava ravnopravno sudjelovanje u javnom i društvenom životu. Često ne prepoznaju i ne prijavljuju diskriminaciju zbog nedostatnih financija, nepovjerenja u institucije ili nedovoljnog poznavanja svojih prava.

Imovno stanje nije kao osnova obuhvaćena antidiskriminacijskim direktivama EU-a, no diskriminacija po ovoj osnovi zabranjena je u više međunarodnih i domaćih akata. Iako u sudskoj praksi nisu uspostavljene jasne smjernice o ovoj diskriminacijskoj osnovi, imovno stanje je u ZSD-u izričito navedena osnova, što nam je kao instituciji omogućilo razvijanje vlastite prakse.

Ostvarujemo suradnju s Hrvatskim zavodom za zapošljavanje (dalje: HZZ) kao tijelom koje posreduje pri zapošljavanju kako u pojedinačnim predmetima tražitelja zaposlenja tako i sustavnim preporukama koje su rezultirale značajnim smanjenjem broja oglasa za zapošljavanje s diskriminatornim uvjetima koji nezaposlenim osobama onemogućavaju ulazak na tržište rada. Vezano za pristup tržištu rada utjecali smo i na donošenje zakonske regulative kojom se ne naplaćuju upravne pristojbe kod izdavanja svjedodžbi i diploma za

nezaposlene osobe u postupcima natječaja za zapošljavanje. Dugogodišnjim preporukama za poboljšanje sustava besplatne pravne pomoći radili smo na unapređenju djelotvornog ostvarenja pravne zaštite te pristupa sudu osoba slabijeg imovnog stanja, a nakon postupanja prema poslovnim bankama omogućeno je izdavanje kartica i vlasnicima zaštićenih računa kako bi i osobe iz ruralnih sredina kojima su poslovnice udaljene mogle raspolagati sredstvima.

Gledajući područja života u kojima je dolazilo i dolazi do diskriminacije, najviše je pritužbi zbog diskriminacije u području rada i radnih uvjeta, mogućnosti obavljanja samostalne ili nesamostalne djelatnosti, što uključuje i kriterije pri zapošljavanju i napredovanju, pristup svim vrstama profesionalnog usmjeravanja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja te prekvalifikacije.

Diskriminacija pri zapošljavanju manifestira se, između ostalog, i kroz eksplicitno navedene izravno diskriminatorne uvjete u natječajima. Tako se često traži mlađa životna dob ili ženski spol, iako ove karakteristike ne predstavljaju stvarni i odlučujući uvjet obavljanja posla, već su rezultat stereotipnih uvjerenja poslodavca da će pripadnici ovih društvenih skupina postići bolje radne rezultate.

Dugogodišnjim praćenjem oglasa za zapošljavanje utvrdili smo da uvjetovanje posjedovanja ili vlasništva osobnog vozila te računalne i druge opreme predstavlja neizravnu diskriminaciju temeljem imovnog stanja, a poslodavci tako izbjegavaju osigurati radnicima sredstva za rad. Traženje po-

dataka o nacionalnom podrijetlu, uvjetima stanovanja ili tipu kućanstva u pisanim upitnicima ili intervjuima za posao, kao i traženje fotografije kandidata, može otvarati put diskriminaciji zbog dobi, rase, etničke pripadnosti, boje kože, vjere ili nacionalnog podrijetla. Radom po pritužbama, suradnjom s HZZ-om i sindikatima te educiranjem relevantnih dionika postigli smo napredak u ujednačavanju postupanja kod zapošljavanja, pogotovo u eliminaciji nedopuštenih kriterija u natječajima za zapošljavanje. Međutim, diskriminatornih oglasa za zapošljavanje, nažalost, još uvijek ima te je nužno nastaviti rad ne samo na njihovu uklanjanju već i na prevenciji diskriminatornog postupka zapošljavanja, neovisno o tome kako je postavljen sam oglas za zapošljavanje.

Iako se ZSD odnosi na privatni kao i na javni sektor, neki još uvijek smatraju da u privatnom sektoru kao poslodavci mogu birati koje zaposlenike ne žele zaposliti temeljem njihovih osobnih karakteristika poput etničke pripadnosti. Primjer je vlasnik pizzerije koji je na društvenim mrežama objavio da su „svi normalni radnici otišli u Irsku, a nama se na oglas javljaju pakistanci, bangladešanci i četnici iz Niša!” – pojašnjavajući da iste ne želi zaposliti.

Kao razlog nepovoljnog postupanja poslodavaca prema zaposlenicima u pritužbama su najčešće isticani zdravstveno stanje, dob, članstvo u sindikatu, obrazovanje ili nacionalno podrijetlo i/ili etnička pripadnost. Manje je isticana diskriminacijska osnova društvenog položaja,<sup>1</sup> o kojoj su građani

---

1 Prema tumačenju Općinskog radnog suda u Zagrebu u predmetima Pr-35/10-19 i Pr-35/10-19, društveni položaj podrazumijeva položaj koji pojedinac zauzima u određenoj društvenoj grupi ili strukturi,

najčešće imali pogrešnu predodžbu.

Zaposleni u privatnom sektoru ponekad su, nakon što smo od njih zatražili dostavu podataka o poslodavcu, zbog straha od viktimizacije, uključujući i od otkaza, odustajali od pritužbe. Iako u brojnim slučajevima nismo utvrdili diskriminaciju, u ispitnim postupcima često bismo uvidjeli teško narušene međuljudske odnose u radnim kolektivima koji su negativno utjecali na učinkovito izvršavanje radnih zadataka. Stoga smo poslodavcima i čelnicima tijela upozorenjima i preporukama ukazivali na potrebu ulaganja dodatnih napora s ciljem zaštite dostojanstva radnika te osiguravanja radnog okruženja utemeljenog na poštovanju i kolegijalnosti. Zbog čestog nerazlikovanja zlostavljanja na radu tzv. mobinga i diskriminacije, pritužiteljima smo davali opće pravne informacije o zaštiti njihovih prava iz radnog odnosa, uključujući i zaštitu od mobinga.

Zdravstveno stanje jedan je od češćih razloga pritužbi radnika u području rada. Korištenje bolovanja onemogućilo bi im napredovanje, a isto bi im se uzimalo i kao otegotna okolnost kod produženja ugovora o radu te priznavanja materijalnih prava. Narušeno zdravstveno stanje bilo je i razlog uznemiravanja ili otkaza, te smo poslodavcima davali preporuke radi otklanjanja nepovoljnog postupanja prema radnicima narušenog zdravstvenog stanja.

---

zahvaljujući svojem porijeklu, ekonomskoj moći, osobnim sposobnostima i obrazovanju te ga određuju vrijednosti, prava, moć i karakteristično ponašanje ljudi koje uključuje određene norme i ograničenja što se izražava određenim simbolima. Primjerice, može se govoriti o društvenom položaju razvojačenih hrvatskih branitelja, umirovljenika, političara na vlasti, odnosno pojedinca kao člana određene društvene skupine.

Radnici su ukazivali i na diskriminaciju temeljem članstva u sindikatu, ukazujući da su članovi sindikata nerijetko žrtve diskriminacije u području rada, jer im se otkazuju ugovori o radu ili prijeti otkazom.

Umiješali smo se i u nekoliko sudskih postupaka u području rada zbog diskriminacije temeljem nacionalnog podrijetla te dobi.

Državni službenici opetovano se pritužuju na diskriminaciju zbog političkog ili drugog uvjerenja, smatrajući ga mogućim uzrokom nepovoljnog postupanja pri zapošljavanju, napredovanju i rasporedu na drugo radno mjesto. U brojnim pritužbama na rješenja o rasporedu zbog izmjena pravilnika o unutarnjem redu navodilo se da se pod krinkom reorganizacije eliminiraju politički nepodobni ili apolitični zaposlenici. Nakon poništavanja rješenja od strane Odbora za državnu službu, prvostupanjska tijela često opetovano ignoriraju uputu Odbora, čime se umanjuje učinkovitost žalbenog postupka.

Kao i radnici u privatnom sektoru, i državni su službenici ponekad ukazivali na diskriminaciju, za koju bi se pokazalo da nije diskriminacija temeljem ZSD-a, nego mobing odnosno zlostavljanje na radnom mjestu, s obzirom na to da u konkretnim slučajevima nije bilo utvrdive diskriminacijske osnove na kojoj se temeljilo postupanje.

Iako je i dalje nedovoljno poznavanje zakonskog uređenja zabrane diskriminacije i neraspoznavanje diskriminacije od

drugih oblika nepovoljnog postupanja, i poslodavci i radnici sve češće prepoznaju potrebu za edukacijom o primjeni anti-diskriminacijskog prava, što je bilo i predmetom preporuka pučke pravobraniteljice više godina u godišnjim izvješćima.

U području pristupa dobrima i uslugama ključni su izazovi neprijavljanje diskriminacije i potreba za jačanjem svijesti o zabrani diskriminacije i u privatnom sektoru. Naime, prisutna je zabluda da se klijente može birati po osobnim karakteristikama poput boje kože, vjere, spola, dobi ili druge osnove po kojima je diskriminacija ZSD-om zabranjena.

Primjer je vlasnica stana koja je u oglasu iznajmljivanje stana uvjetovala pripadnošću rimokatoličkoj vjeri, a netočni komentari poput „stanodavka ima pravo birati koga god želi jer je riječ o privatnom vlasništvu“ ukazuju na potrebu dodatnog širenja svijesti građana o zabrani diskriminacije i što to sve obuhvaća. Diskriminaciju smo utvrdili i u internim propisima više komercijalnih banaka koje su postavile dodatna ograničenja u pristupu uslugama tražiteljima azila te osobama pod međunarodnom zaštitom, no nakon preporuka izmijenile su takve uvjete poslovanja. Postupali smo i prema djelatnicima javnog prijevoznika koji su bez valjanog razloga, zbog boje kože, odbili dozvoliti ulazak i prodati vozne karte tražiteljima međunarodne zaštite u RH.

Uz postupanje po pritužbama, ZSD smo koristili i na druge načine, prvenstveno izvještavajući Hrvatski sabor i javnost o pojavama diskriminacije u godišnjim i posebnim izvješćima, koja su sadržavala i preporuke za poboljšanje stanja. Pri-

mjerice, po preporuci iz izvješća ZSD je uvršten među izvore za polaganje Državnog ispita, čime se podiže znanje novih državnih službenika o zabrani diskriminacije, a iz Zakona o socijalnoj skrbi uklonjen je diskriminatoran kriterij neposjedovanja vozila za ostvarivanje zajamčene minimalne naknade, što je pogađalo pripadnike romske manjine iz naselja koja nisu javnim prijevozom adekvatno povezana s gradskim sredinama.

Osim u izvješćima, bolja zakonska rješenja predlagali smo i e-savjetovanjima te u sudjelovanju pravobraniteljice u radu saborskih odbora. U tim prilikama saznanja o problemima građana iz pojedinačnih predmeta predlaže se rješavati izmjenom zakona, čime se ujedno pozitivno utječe na veći broj građana, kao i prevenira da na snagu stupe diskriminirajuće odredbe. U tom smislu potrebno je da predlagatelji ozbiljnije razmotre primljena mišljenja, o čemu svjedoče negativne posljedice koje su na građane imale, primjerice, izmjene Zakona o socijalnoj skrbi, na koju mogućnost je pravobraniteljica upozorila u proceduri zakonskih izmjena, no komentari nisu uvaženi, već je Zakon iznova mijenjan tek nakon što su se upozorenja obistinila.

Izvještavanje o stanju ljudskih prava u okviru međunarodnog i regionalnog sustava za zaštitu ljudskih prava, što je zadaća pučke pravobraniteljice kao nacionalne institucije za ljudska prava, odnosi se i na područje diskriminacije, posebice kod praćenja provedbe UN-ove Konvencije za eliminaciju rasne diskriminacije (CERD) i pripremu alternativnog izvještaja, ali i izvještavanja o provedbi Međunarodnog pakta

o građanskim i političkim pravima (ICCPR), Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICES-CR) te kroz Univerzalni periodični pregled stanja ljudskih prava (UPR). Iz okvira Vijeća Europe, u radu primjenjujemo Europsku konvenciju o ljudskim pravima te praksu Europskog suda za ljudska prava, zatim Europsku socijalnu povelju i postupanje Europskog odbora za socijalna prava. Relevantna je i suradnja i izvještavanje Europske komisije za suzbijanje netolerancije i rasizma (ECRI), stručnog tijela Vijeća Europe, u kojem je predstavnica RH Tena Šimonović Einwalter, trenutna pučka pravobraniteljica. Institucija je i aktivan član Europske mreže tijela za jednakost (Equinet), koja okuplja 47 tijela za jednakost iz cijele Europe, a kojom je Tena Šimonović Einwalter predsjedala u tri mandata.

Sukladno ZSD-u kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije prikupljamo i analiziramo statističke podatke o slučajevima diskriminacije. Osim podataka o pritužbama i postupanju pučke i posebnih pravobranitelja/ica za godišnje izvješće, niz godina prikupljamo i analiziramo sudsku praksu u diskriminacijskim predmetima: građanskim, prekršajnim i kaznenim postupcima te upravnim sporovima. Iako prikupljanje sudske prakse nije zakonska obveza, praćenje trendova daje nam uvid u slučajeve kada su građani odlučili posegnuti za sudskom zaštitom svojih prava i s kojim uspjehom su to postigli, te nam omogućava formiranje preporuka za koje dionike unutar pravosuđa su potrebne ciljane edukacije o antidiskriminacijskom pravu.

Od 2009. godine provodimo istraživanja o percepciji i poja-

vama diskriminacije, a provodili smo i istraživanja o govoru mržnje među mladima online, o ugovorima o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju te o utjecaju potresa u Sisačko-moslavačkoj županiji na najranjivije skupine građana.

Koristeći ovlasti iz ZSD-a, miješali smo se u više parnica na strani tužitelja koji su dizali tužbe za zaštitu od diskriminacije iz čl. 17. ZSD-a, a o nekima smo već pisali u dijelovima vezanima za osnove dobi i nacionalne pripadnosti. Također smo se umiješali u parnicu po udružnoj tužbi iz čl. 24. ZSD-a radi utvrđivanja diskriminacije na osnovi spolne orijentacije zbog izjave tadašnjeg predsjednika Hrvatskog nogometnog saveza da „homoseksualci nikad neće igrati u hrvatskoj nogometnoj reprezentaciji dok god je predsjednik jer samo zdravi ljudi igraju nogomet“, koja je pravomoćno dovršena usvajanjem tužbe.

Pokretali smo i prekršajne postupke po čl. 25. ZSD-a, jedan protiv trgovačkog društva u gradskom vlasništvu zbog uznemiravanja počinjenog objavljivanjem napisa „Ne dirajte Rome, zaraženi su“, a drugi zbog diskriminatornih izjava trenera upućenih stolnotenisaču suparničke ekipe kineskog podrijetla.

Zbog negativnog učinka na pravo na zdravstvenu zaštitu najugroženijih skupina Ustavnom smo sudu podnijeli zahtjev za ocjenu ustavnosti nove odredbe Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju kojom se propisuje obveza dijela građana da jednom u tri mjeseca osobno dođu u Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje kako ne bi izgubili obvezno

zdravstveno osiguranje. U zahtjevu je pojašnjeno kako novouvedenu obvezu osobnog dolaska neke osobe neće moći izvršiti zbog svog zdravstvenog stanja, invaliditeta, dobi, ali i imovnog stanja, ili kombinacije ovih diskriminacijskih osnova, a odredba podredno može imati diskriminatorni učinak temeljem rasnog ili etničkog podrijetla u odnosu na Rome koji žive u prostorno izoliranim naseljima.

Kako smo zamijetili niz izazova u provedbi ZSD-a, sustavno održavamo edukacije o antidiskriminacijskom pravu – za suce i državne odvjetnike, državne službenike, policijske službenike, odvjetnike, predstavnike organizacija civilnoga društva (dalje: OCD), medije, poslodavce, sindikalne predstavnike te studente.

Svijest o zabrani diskriminacije podizali smo i putem više kampanja te cijelog niza konferencija i okruglih stolova. To smo činili i surađujući s OCD-ima, pri čemu posebno ističemo osnivanje mreže antidiskriminacijskih kontakt točaka, s ciljem snaženja borbe protiv diskriminacije na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, kao i radom na terenu. Mrežu čine nevladine organizacije: B.a.B.e., Centar za građanske inicijative Poreč, Centar za mirovne studije, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, Festival suvremenog židovskog filma Zagreb, Informativno pravni centar Slavonski Brod, Projekt građanskih prava Sisak, Srpsko narodno vijeće, SOS Rijeka, Status M i Udruga za ljudska prava i građansku participaciju PaRiter.

Radi direktnog rada s osobama koje doživljavaju diskriminaciju organizirali smo brojne terenske posjete: brojnih rom-

skih naselja te ruralnih područja i otoka, prihvatnog centra za izbjeglice, povratnika i raseljenih osobe kod Knina, domova za starije, područja pogođenih potresom, kolektivnog smještaja za Ukrajinke s odobrenom privremenom zaštitom i prihvatilišta za tražitelje azila u Zagrebu i Kutini. Rad institucije u romskim naseljima kao primjer dobre prakse na europskoj razini prepoznala je Agencija EU-a za temeljna prava (FRA), na čiji smo poziv svoju praksu predstavili na Forumu temeljnih prava u Beču 2021. godine.

ZSD smo primjenjivali i u kriznim situacijama – katastrofalnim poplavama u Vukovarsko-srijemskoj županiji (2014.), izbjegličkoj krizi (2015.), epidemiji bolesti COVID-19 (2020./2021.) te potresa koji su pogodili Grad Zagreb, Krapinsko-zagorsku, Zagrebačku, Sisačko-moslavačku i Karlovačku županiju (2020.). Temeljem prikupljenih podataka, terenskih posjeta i pritužbi, redovno smo izvještavali Hrvatski sabor i javnost o izazovima za najranjivije skupine (starije, mlade, pripadnike nacionalnih manjina, siromašne) u kriznim situacijama te kroz preporuke sustavno ukazivali na važnost njihova uključivanja u donošenje rješenja koja se na njih odnose.

Kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije u RH te institucija dugi niz godina posvećena suzbijanju diskriminacije svjesni smo da su izazovi u ostvarivanju jednakosti još uvijek brojni, o čemu više pišemo u posljednjem poglavlju o izazovima i perspektivama za budućnost.

Za potrebe ovog poglavlja međutim navodimo dio izazova prisutan u radu pučke pravobraniteljice. Osobito se pri tome

kao izazovi pokazuju šira pitanja odnosa nadležnih tijela prema instituciji, uključujući prema preporukama te praksa vezano za izvješća koja pučka pravobraniteljica podnosi Hrvatskom saboru te, vezano za mandat tijela za jednakost, pitanje resursa za određene tipove aktivnosti važne za suzbijanje diskriminacije. Naime, aktivnosti poput tiskanja publikacija, kao što je ova, ili istraživanja koja zahtijevaju angažiranje vanjskih dionika, pučka pravobraniteljica provodi u pravilu u okviru EU projekata, s obzirom na to da se sredstva iz državnog proračuna u najvećoj mjeri koriste za rashode za zaposlene, režijske troškove i ostale materijalne rashode. Nadalje, jedan od izazova vezano za podnošenje udružnih tužbi je i nemogućnost planiranja mogućih troškova postupka u okviru načina financiranja iz državnog proračuna, s obzirom na neizvjesnost uspjeha u sporu te neizvjesno trajanje postupka. Korisno bi stoga bilo, uključujući u svjetlu novih EU direktiva o tijelima za jednakost, o kojima također više pišemo u posljednjem poglavlju, instituciji osigurati odgovarajuće resurse i za ove zadaće i aktivnosti potrebne za suzbijanje diskriminacije.

Šire pitanje odnosa nadležnih tijela prema instituciji odnosi se i na rad u antidiskriminacijskom mandatu. Tako se mišljenja i preporuke pučke pravobraniteljice u javnim savjetovanjima vezano za prijedloge izmjena i dopuna zakona učestalo primaju na znanje ili se odbijaju komentari utemeljeni na ZSD-u. Ispitivanje pojedinačnih prijava diskriminacije, ali i praćenje provedbe preporuka u pojedinačnim predmetima otežava i neodgovaranje ili neažurno odgovaranje u predmetima kako tijela državne uprave tako i dionika iz privatnog

sektora. Konačno, prepreku predstavlja i odnos Hrvatskog sabora prema godišnjim izvješćima pučke pravobraniteljice, s obzirom na to da se o njima ne raspravlja ažurno. U ovom trenutku, početkom 2025. godine, još nisu raspravljena izvješća za 2022. i 2023. godinu, kao ni posebno izvješće o utjecaju epidemije COVID-19 na ljudska prava i jednakost, podneseno Hrvatskom saboru u svibnju 2022. godine. S protekom vremena podaci u izvješćima zastarijevaju, a iskustva građana koja se opisuju ostaju nedovoljno istaknuta u zakonodavnom tijelu i posljedično u javnosti. Neažurna rasprava u Saboru propuštena je prilika i za stavljanje teme diskriminacije u fokus javnosti i saborskih zastupnika te podizanje svijesti o itekako potrebnim poboljšanjima. Napokon, veći dio propitivanja i kritika javno upućenih pučkoj pravobraniteljici odnosi se upravo na javno zagovaranje pitanja iz domene jednakosti, suzbijanja diskriminacije i borbe protiv govora mržnje. Stoga je za ostvarivanje punog potencijala, a s obzirom na prisutnu ekspertizu i kvalitetu rada institucije, uz resurse potrebno osigurati i druge itekako važne uvjete za još učinkovitiji rad na suzbijanju diskriminacije.

## 1.2. Uloga i iskustva pravobranitelja za djecu u postupcima povodom diskriminacije

*Pravobraniteljica za djecu*

### **Postupanje pravobranitelja za djecu prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije**

Prema Zakonu o pravobranitelju za djecu<sup>2</sup> pravobranitelj za djecu štiti, prati i promiče prava i interese djece na temelju Ustava, međunarodnih ugovora, obvezujućih pravnih akata Europske unije i zakona. Zakonom o suzbijanju diskriminacije (dalje: ZSD) pravobranitelju za djecu dane su ovlasti u području suzbijanja diskriminacije prema djeci. Pravobranitelj za djecu ovlašten je ispitivati slučajeve i poduzimati radnje u povodu prijave diskriminacije djece u svim područjima i po svim osnovama iz ZSD-a, ako nije započet sudski postupak.

Od početka primjene ZSD-a do kraja 2023. godine Ured pravobranitelja za djecu (dalje: Ured) zaprimio je 358 prijava pojedinačnih povreda prava koje se odnose na zaštitu djece od diskriminacije. Najčešće diskriminacijske osnove bile su: vjera, rasa ili etnička pripadnost ili boja kože, nacionalno podrijetlo, obiteljski status, invaliditet, zdravstveno stanje, društveni položaj, imovno stanje i dob, a bile su zastupljene i

---

<sup>2</sup> NN 73/17

prijave višestruke diskriminacije. Diskriminaciju su građani najčešće prijavljivali u području odgoja i obrazovanja, socijalne skrbi, pristupa dobrima i uslugama te sporta. Najčešće su se prituživali na postupanje tijela državne uprave: Vlade Republike Hrvatske i ministarstava, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje: JLP(R)S) i pravnih osoba s javnim ovlastima (dječjih vrtića, osnovnih i srednjih škola).

Najčešći načini postupanja bili su: preporuke, upozorenja i prijedlozi za poduzimanje mjera za otklanjanje i sprječavanje diskriminatornog postupanja; javna priopćenja i upozorenja na slučajeve diskriminacije te prijave slučajeva i preporuke nadležnim tijelima za provedbu nadzora. Obraćali smo se i nadležnom državnom odvjetništvu podnošenjem kaznenih prijava te zahtjevom za razmatranje postupanja po kaznenoj prijavi ili optužnom prijedlogu za prekršaj. Upućivali smo i inicijative za izmjene i dopune zakona i drugih propisa radi otklanjanja diskriminatornih odredbi.

*Tablica Broj prijava pojedinačnih povreda prava na zaštitu od diskriminacije po godinama*

Godina	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
Broj prijava	3	3	6	16	25	24	20	18	20	38	42	35	49	31	28

Najveći je broj prijava diskriminacije djece svake godine u području odgoja i obrazovanja, što je pokazatelj nužnosti sustavne i kontinuirane edukacije odgojno-obrazovnih radnika o pravima djece i njihovoj zaštiti od diskriminacije i pružanja stručne podrške u radu s djecom. U nastavku navodimo neke primjere prijava u vezi diskriminacije i slučajeva s kojima se Ured najčešće susretao u svojem radu.

Roditelji i drugi odrasli prijavljivali su vršnjačke sukobe i nasilje motivirane i/ili popraćene uznemiravanjem djece po osnovi primjerice nacionalnog podrijetla, imovnog stanja, zdravstvenog stanja, invaliditeta. Zastupljene su bile i pritužbe zbog uznemiravanja učenika od strane odgojno-obrazovnih radnika u školama po osnovi rase ili etničke pripadnosti, nacionalnog podrijetla i imovnog stanja. Bilo je slučajeva korištenja zabranjenih simbola totalitarnih režima, što je predstavljalo sumnju na kazneno djelo poticanja na nasilje i mržnju. Prijavljivani su nam i slučajevi višestruke diskriminacije u obliku uznemiravanja djece, primjerice po osnovi dobi i spola te etničkog ili nacionalnog podrijetla i imovnog stanja.

Ovi su slučajevi podsjetnik da u našem društvu moramo raditi na suzbijanju i sprječavanju predrasuda i uznemiravanja pripadnika manjinskih skupina. U tim smo slučajevima redovito tražili provedbu nadzora od strane prosvjetne inspekcije Ministarstva znanosti, obrazovanja i mladih (dalje: MZOM) i agencija nadležnih u sustavu odgoja i obrazovanja<sup>3</sup> te sluča-

---

<sup>3</sup> Agencija za odgoj i obrazovanje i Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih

jeve prijavljivali policiji i nadležnom državnom odvjetništvu. Vidljivo je nesnalaženje odraslih i djece u percepciji pojava oblika diskriminacije i mogućih posljedica diskriminatornih stavova i ponašanja te mogućnostima zaštite djece u takvim situacijama. Odgojno-obrazovni radnici ne prepoznaju da neka njihova ponašanja mogu biti ne samo etično i stručno neprihvatljiva već da mogu predstavljati i diskriminatorno ponašanje te biti kažnjiva. U više smo navrata preporučivali MZOM-u i agencijama u sustavu odgoja i obrazovanja da se u programe stručnog osposobljavanja i usavršavanja odgojno-obrazovnih radnika uvrste teme o zabrani diskriminacije. Vršnjački sukobi i nasilje motivirani i/ili popraćeni uznemiravanjem učenika moraju naići na pravovremenu i jasnu reakciju odgojno-obrazovnih radnika, uz uključivanje djece u preventivne programe i obvezni građanski odgoj i obrazovanje u svim školama.

Česte su prijave zbog neosiguravanja odgovarajućeg sadržaja djeci koja ne pohađaju vjeronauk u osnovnoj školi i onoj koja ne prisustvuju vjerskim sadržajima tijekom obilježavanja manifestacija, školskih priredbi i drugih događanja koja bi trebala biti vjerski neutralna i namijenjena svim učenicima. Obvezivanje djece ili dovođenje u položaj onih koji nisu vjernici ili su pripadnici drugih vjeroispovijedi da sudjeluju u vjerskim sadržajima, ukazuje na njihovu diskriminaciju po osnovi vjere i/ili uvjerenja. Primali smo i prijave u vezi s prakticiranjem molitve prije jela u dječjim vrtićima bez suglasnosti roditelja. U preporukama odgojno-obrazovnim ustanovama i MZOM-u upozoravamo da se vjerski odgoj u dječjim vrtićima i vjeronauk u školi ne smiju provoditi na

način da se diskriminira djecu pripadnike drugih vjeroispovijedi ili svjetonazora. Niz godina upozoravamo na potrebu uvođenja alternativnog izbornog sadržaja vjeronauku. Alternativni izborni nastavni predmet „Svijet i ja“ počeo se provoditi u sklopu eksperimentalnog programa cjelodnevne škole<sup>4</sup> te se nadamo da će zaživjeti u svim školama, a ne samo u onima koje sudjeluju u tom programu.

Prijave u području odgoja i obrazovanja odnosile su se i na sadržaj udžbenika, primjerice zbog prisutnosti spolnih i rodnih stereotipa te na sadržaj drugih nastavnih materijala koji su predstavljali platformu za usvajanje diskriminatornih stavova, primjerice po osnovi etniciteta i nacionalnog podrijetla. MZOM-u smo u više navrata preporučivali da osigura da lektira, svi udžbenici i pomoćna nastavna sredstva budu bez sadržaja koji vode usvajanju negativnih stereotipa, netolerancije i nepoštivanja različitosti te mogućih diskriminatornih stavova i praksi. Očito je da u našem društvu postoji pojačana osjetljivost na ove teme, kao i potreba da se edukativni materijali o osjetljivim temama razvijaju na temelju dobrog poznavanja razvojnih karakteristika djece i metodike rada s djecom. Također, da odgojno-obrazovni radnici trebaju biti kvalitetno osposobljeni za rad s takvim materijalima i vođenje učenika u raspravi o osjetljivim pitanjima kao što su rasizam, ksenofobija i općenito predrasude prema određenim skupinama. Slučajevi pokazuju da o predrasudama u našem društvu svakako trebamo više razgovarati s djecom,

---

<sup>4</sup> [Eksperimentalni program „Osnovna škola kao cjelodnevna škola - Uravnotežen, pravedan, učinkovit i održiv sustav odgoja i obrazovanja“](#) (MZOM, travanj 2023.)

kao i da se protiv predrasuda treba boriti u cjelokupnom odgojno-obrazovnom radu škole.

Ističu se i prijave zbog nemogućnosti upisa ili ostvarivanja prava prednosti za upis u dječji vrtić zbog prebivališta ili državljanstva roditelja, u smislu toga da oba roditelja trebaju imati prebivalište na području vrtića ili biti hrvatski državljani. Redovito upozoravamo dječje vrtiće i njihove osnivače (općine i gradove) da se djeca time stavljaju u diskriminirajući položaj po obiteljskom statusu i preporučujemo im da izmijene odredbe općih akata koje imaju takav učinak. Prisutno je nerazumijevanje problema, prava i interesa i stvarnih potreba djece te često izostaju reakcije nadležnih radi otklanjanja diskriminacije. Potrebno je ulagati dodatne napore za osiguravanje pohađanja predškolskog odgoja i obrazovanja svoj djeci predškolske dobi, neovisno o statusu zaposlenja ili prebivalištu/boravištu roditelja.

Česte osnove diskriminacije su zdravstveno stanje i invaliditet. Slučajevi ukazuju na postojanje problema nejednakog položaja i tretmana unutar odgojno-obrazovnog sustava djece s teškoćama u razvoju, djece s problemima u ponašanju, djece sa zdravstvenim teškoćama i teškoćama mentalnog zdravlja. Posljedica je to, najčešće, izostanka razumne prilagodbe prostora, opreme, sadržaja i pristupa potrebama djece s teškoćama. Odgojno-obrazovno uključivanje djece, posebice djece s teškoćama, problem je koji je prisutan duži niz godina te MZOM-u i osnivačima dječjih vrtića i škola redovito preporučujemo povećano ulaganje sredstava u infrastrukturu, zapošljavanje i edukaciju odgojno-obrazovnih radnika

radi širenja dostupnosti odgovarajućeg programa odgoja i obrazovanja za djecu te primjerenih postupanja u skladu s najboljim interesom djece. Upozoravamo i na nužnost kontinuiranog osiguravanja potrebnih sredstava za financiranje pomagača za djecu s teškoćama u dječjim vrtićima i pomagača u nastavi u osnovnim i srednjim školama.

Svjedočimo sve učestalijoj pojavnosti neprimjerenih izjava političara (primjerice saborskih zastupnika) o djeci s teškoćama u razvoju i osobama s invaliditetom u javnom prostoru. Takve izjave, posebice kad dolaze od strane onih koji su odgovorni za kreiranje javne politike prema osobama s invaliditetom i djeci s teškoćama u razvoju, neprimjerene su i nedopuštene. Više smo puta dosad apelirali na javne osobe i političare da ne iskorištavaju djecu i situacije u koje su djeca uključena za ostvarivanje vlastitih interesa i ciljeva. Nažalost, naša upozorenja i preporuke često ostaju bez odgovarajuće reakcije i isprike.

Zabrinjavaju slučajevi vrijeđanja pripadnika manjina i govora mržnje na društvenim mrežama, a uvredljivi komentari, od kojih neki često potiču na nasilje i mržnju, osobito su zabrinjavajući kad su usmjereni na djecu. Takve slučajeve prijavljivali smo policiji i nadležnom državnom odvjetništvu. Ovdje ističemo neprimjerene i nedopuštene komentare i istupe u javnom prostoru kojima su bila izložena posvojena djeca iz DR Konga i njihovi roditelji, od kojih su neki imali karakter govora mržnje. Pravobraniteljica je javno reagirala, upozorivši na potrebu poštovanja dobrobiti i najboljeg interesa djece posvojene iz DR Konga te njihove zaštite od uznemiravanja.

Reagirali smo javnim priopćenjima i upozoravali na zabranu diskriminacije na javnim okupljanjima i manifestacijama na kojima se iskazivala netolerancija, uznemiravanje i govor mržnje prema pojedinim društvenim skupinama. Svjedočili smo i prosvjedima usmjerenima protiv dijela građana pripadnika romske manjine u kojim slučajevima je pravobraniteljica javno upozoravala na neprihvatljivost prosvjeda i apelirala na nadležna tijela da spriječe svaku aktivnost koja može ugroziti sigurnost djece te njihovo pravo na dostojanstvo, integritet i osobnost te pravo na obrazovanje.

U području socijalne skrbi prijave se odnose na problem oko ostvarivanja roditeljske skrbi te susreta i druženja djeteta s roditeljem s kojim ne stanuje, što roditelji povezuju s diskriminacijom po obiteljskom statusu. Često se susrećemo s prijavama diskriminacije djece od strane tijela JLP(R)S-a u ostvarivanju prava na socijalne naknade i pristup socijalnim uslugama. U pojedinim slučajevima postupanja nadležnih tijela ukazuju na nerazumijevanje i nedostatno poznavanje zabrane diskriminacije te su opći, a posljedično i pojedinačni akti JLP(R)S-a često neusklađeni s propisima o zabrani diskriminacije, posebno kad su u pitanju bračni ili obiteljski status i imovno stanje kao osnova diskriminacije. Upozoravali smo nadležne da potpore za njegu i skrb o djeci te druge socijalne naknade i usluge trebaju biti jednako dostupne svakom djetetu, neovisno o obiteljskom i materijalnom statusu roditelja te smo preporučivali izmjene općih akata JLP(R)S-a.

U području pristupa dobrima i uslugama prijave su se odnosile na diskriminaciju djece po osnovama invaliditeta i dobi

koja je isticana kao osnova diskriminacije djece određene dobi u odnosu na drugu djecu, ali i kao osnova diskriminacije djece kao društvene skupine, primjerice u trgovini, turizmu i bankarstvu. Upućivali smo preporuke za otklanjanje diskriminatornog postupanja te promjenu pravila i praksi prodavatelja dobara i pružatelja usluga.

U području sporta roditelji i drugi odrasli pritužuju se na neravnopravan pristup i tretman djece u sportskim klubovima i drugim sportskim organizacijama. Ovi slučajevi ukazuju da je potrebna edukacija kadrova u sportu o ljudskim pravima, posebno o pravima djece, te zabrani diskriminacije, i to kroz njihovo formalno obrazovanje i osposobljavanje te kontinuirano educiranje osoba aktivnih u sportu (sportaša, trenera, instruktora, voditelja, menadžera i rukovodećih kadrova sportskih klubova i saveza).

### **Izazovi u postupanju po prijavama zbog diskriminacije**

Prijave pojedinačnih povreda prava djece razmatraju se i ispituju, polazeći od zaštite prava na jednako postupanje, odnosno kao prijave prema ZSD-u, prvenstveno ako se podnositelj prijave pozove na diskriminaciju. Događa se, međutim, da tijekom razmatranja i ispitivanja prijave u kojoj se prijavitelj poziva na povredu prava djeteta iz Konvencije o pravima djeteta<sup>5</sup> ili drugog propisa, primjerice, na odgoj i obrazovanje,

---

<sup>5</sup> Konvencija o pravima djeteta usvojena je na 44. zasjedanju Opće skupštine UN-a, 20. studenoga 1989. (rezolucija br. 44/25) i stupila je na snagu 2. rujna 1990. Republika Hrvatska stranka je ove Konvencije od 8. listopada 1991. godine prema Odluci o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji (NN, Međunarodni ugovori 12/93).

na zaštitu od nasilja, na zdravlje i slično, u fokus dođe zaštita prava djece od diskriminacije. Prijava se tada razmatra po ZSD-u. S druge strane, česte su prijave u kojima se prijavitelji pozivaju na diskriminaciju, no bez postojanja diskriminacijske osnove po ZSD-u, te se tada prijava razmatra i postupaju prema Zakonu o pravobranitelju za djecu. Prilikom zaprimanja prijave potrebno je procijeniti s kojeg će se aspekta prijava razmatrati i ispitivati (s aspekta zaštite od diskriminacije ili zaštite drugog prava i interesa djeteta), odnosno na zaštitu kojeg prava i interesa djeteta je prvenstveno potrebno usmjeriti postupanje.

Uočavamo neprepoznavanje problema od strane tijela ili institucije na čije se postupanje podnositelji pritužuju, čak i nakon upućivanja preporuke i/ili upozorenja od strane Ureda s ciljem otklanjanja diskriminacije i posljedica diskriminatornog postupanja. Susrećemo se s ignoriranjem problema i relativiziranjem pojma i značaja diskriminacije od strane nadležnih, pa se preporuke i upozorenja često ne poštuju, čak i kad su posve jednostavne, nedvojbeno korisne i lako provedive. U odgovorima nadležnih često je prisutna deklarativno izražena suglasnost da problem postoji, ali bez namjere ili prijedloga za njegovo rješavanje, te izostaje reakcija, a ponekad u cijelosti i odgovor od strane nadležnog tijela ili institucije. Stoga se Ured u svojem radu suočava s time kako isprovocirati odgovarajuću reakciju tijela, institucije ili sustava u konkretnom slučaju. S druge strane, kod prijavitelja je prisutno nerazumijevanje uloge, pa i idealiziranje moći pravobraniteljice od koje oni često očekuju da ih zastupa na sudu ili pred drugim tijelima i institucijama kao njihov pu-

nomoćnik, za što ona ni prema ZSD-u ni prema Zakonu o pravobranitelju za djecu nema ovlasti.

Potrebno je pronalaženje ravnoteže između proaktivnog i reaktivnog djelovanja Ureda odnosno postupanja po pojedinačnim prijavama. S obzirom na to da Ured u svojem radu primjenjuje multidisciplinarni pristup, svrsishodno bi bilo takav pristup nastaviti i u području zaštite djece od diskriminacije. Na to se nadovezuje i potreba za jačanjem kapaciteta Ureda kako u smislu daljnje edukacije zaposlenih u Uredu i specijalizacije za postupanje po ZSD-u tako i u smislu osiguravanja dovoljnog broja zaposlenih koji se bave problematikom zaštite od diskriminacije.

## **Zaključno**

U dosadašnjoj primjeni ZSD-a vidljiv je manji broj prijava u vezi diskriminacije nego što bi bilo očekivano u odnosu na ostale vrste prijava Uredu. U prijavama je često prisutno korištenje riječi diskriminacija usputno, pored isticanja drugih povreda prava djece, bez stvarne namjere i diskriminacijske osnove za propitivanje problema prema ZSD-u. To govori o potrebi daljnje edukacije građana o diskriminaciji i načinima zaštite prema ZSD-u.

Kontinuitet većine prijava u području odgoja i obrazovanja ukazuje na, još uvijek, nedostatno razumijevanje i neprepoznavanje diskriminatornog postupanja i praksi te na izraženu potrebu sustavnog obrazovanja odgojno-obrazovnih radnika o pravima djece i zabrani diskriminacije, o netoleranciji i govoru mržnje, načinima zaštite djece od diskriminacije, provedbu građanskog odgoja i obrazovanja kao obveznog sa-

držaja u svim školama te preventivnih programa radi učenja djece toleranciji, nediskriminaciji i prihvaćanju različitosti. Izražena je i potreba za edukacijom predstavnika tijela javne vlasti, osoba koje se bave djecom u sportu i predstavnika medija o ljudskim i dječjim pravima i zabrani diskriminacije, načinima njena sprječavanja i pružanja zaštite djeci, posebno ugroženim skupinama djece (djeca s teškoćama u razvoju, djeca nacionalnih manjina, djeca stranaca i transrodna djeca).

Potrebne su daljnje edukacije i jačanje kadrovskih i finansijskih kapaciteta Ureda za izvršavanje ovlasti iz ZSD-a. Osim toga, smatramo da postoji prostor za daljnje unaprjeđivanje kvalitete reguliranja zaštite od diskriminacije i jamstva osiguravanja sredstava za provedbu antidiskriminacijskog zakonodavstva, u smislu reaktivnog i proaktivnog djelovanja institucija pravobranitelja.

### **1.3. Zakon o suzbijanju diskriminacije iz perspektive rada pravobraniteljice za ravnopravnost spolova**

#### *Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova*

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, kao neovisno tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije u području ravnopravnosti spolova, sukladno čl. 22. Zakona o ravnopravnosti spolova,<sup>6</sup> prati provedbu tog Zakona i drugih propisa koji se tiču ravnopravnosti spolova. Temeljem iste odredbe, pravobraniteljica razmatra slučajeve kršenja načela ravnopravnosti spolova, slučajeve diskriminacije prema pojedincima ili grupama pojedinaca koje su počinila tijela državne uprave, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i druga tijela s javnim ovlastima, zaposleni u tim tijelima te druge pravne i fizičke osobe.

Osim iz Zakona o ravnopravnosti spolova, nadležnost pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, kao posebne pravobraniteljice, proizlazi iz čl. 13. Zakona o suzbijanju diskriminacije (dalje: ZSD), koji poslove vezane za suzbijanje diskriminacije po pojedinim osnovama delegira u nadležnost posebnih pravobranitelja/ica.

Specifičnost u radu pravobraniteljice za ravnopravnost spolova jest da osnovni Zakon o ravnopravnosti spolova, kao

---

<sup>6</sup> NN 82/08 i 69/17

temeljni propis iz svoje nadležnosti, nerijetko primjenjuje u konjunktiji sa ZSD-om.

Navedeno, prije svega, proizlazi iz činjenice da je ukupnost diskriminacijskih osnova po kojima postupa pravobraniteljica za ravnopravnost spolova propisana u oba predmetna zakona. Dok Zakon o ravnopravnost spolova izričito zabranjuje diskriminaciju po osnovi spola, spolne orijentacije, bračnog i obiteljskog statusa te trudnoće i materinstva, ZSD kroz propisivanje 17 diskriminacijskih osnova proširuje nadležnost pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za postupanje u slučajevima diskriminacije po osnovi rodnog identiteta i izražavanja.

Općenito govoreći, nekoliko posljednjih godina u javnom je prostoru u području ravnopravnosti spolova dominirala problematika femicida i drugih oblika rodno utemeljenog nasilja, unaprjeđenja kaznenog zakonodavstva u ovom području, nejednakosti na tržištu rada, spolnog uznemiravanja te uznemiravanja, seksizama i diskriminatornog ponašanja u javnom prostoru, uključujući u odnosu na LGBTIQ populaciju, kao i pojavnost povećanog te od strane pojedinih medija neprimjerenog medijskog praćenja i izvještavanja o tematici vezanoj za transrodne osobe.

Statistika ukazuje na to da pravobraniteljica za ravnopravnost spolova niz godina najveći broj pritužbi zaprima na diskriminatorno postupanje prema ženama u svim segmentima društva, što čini konstantu od oko 2/3 svih pritužbi te ukazuje na činjenicu da su žene i dalje društvena skupina koja

je suočena s diskriminacijom temeljem spola, majčinstva i obiteljskog statusa u javnoj i privatnoj sferi. Pritužbe muškaraca u najvećem se broju odnose na diskriminaciju po spolu u području roditeljske skrbi.

Propisivanjem zaštićenih osnova ujedno je postavljen okvir za utvrđivanje nadležnosti odnosno razgraničenje nadležnosti u antidiskriminacijskim postupcima u kojima je prisutna višestruka diskriminacija odnosno diskriminacija koja je počinjena po više zaštićenih osnova, u odnosu na koje je postupanje u nadležnosti više pravobraniteljskih institucija.

Pravobraniteljica značajnu pažnju pridaje rješavanju problema posebno osjetljivih društvenih skupina koje su u riziku od višestruke diskriminacije, poput žena u ruralnim područjima, žena s invaliditetom, pripadnica nacionalnih manjina, žrtava seksualnog nasilja u Domovinskom ratu, oštećenica kaznenim djelom prostitucije, ovisnica i žrtava trgovanja ljudima. Također, značajna pažnja posvećena je i pitanju statusa, prava i obveza tražitelja/ica međunarodne zaštite, azilantata/ica i stranaca/kinja pod supsidijarnom zaštitom.

Osim iz načina propisivanja diskriminacijskih osnova u oba zakona, temelj za njihovu kombiniranu primjenu proizlazi iz dualnog zakonskog uređenja definicija izravne i neizravne diskriminacije, uznemiravanja i spolnog uznemiravanja, prebacivanja tereta dokaza, zaštite od viktimizacije, područja primjene, obveze davanja podataka, prava žrtava diskriminacije na naknadu štete, prekršajnih odredaba i dr., koje je na identičan ili u bitnom istovjetan način propisano u oba zakona.

Inicijalna faza ispitivanja pojedine pritužbe na diskriminaciju sastoji se u ocjeni dosežu li navodi iz pritužbe prag sumnje na diskriminaciju u mjeri koja je potrebna za pokretanje ispitnog postupka odnosno prebacivanje tereta dokaza na protivnu stranu. U toj fazi postupka pravobraniteljica na odgovarajući način primjenjuje odredbu čl. 30. Zakona o ravnopravnosti spolova koja propisuje da je stranka u postupku, ako tvrdi da je povrijeđeno njezino pravo na jednako postupanje, dužna iznijeti činjenice koje opravdavaju sumnju da je došlo do diskriminatornog postupanja. Kako je ova procesna norma u Zakonu o ravnopravnosti spolova podvedena pod poglavlje sudske zaštite, pravobraniteljica za ravnopravnost spolova na odgovarajući je način primjenjuje u kumulaciji s odredbom čl. 20. st. 1. ZSD-a koji navedenu procesnu pretpostavku proširuje na druge postupke u kojima se utvrđuje diskriminatorno postupanje.

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova u svojem radu povremeno zaprima pritužbe na diskriminaciju koja je istovremeno počinjena po više zaštićenih osnova ili diskriminaciju koja se ponavlja odnosno traje duži vremenski period. S obzirom na to da Zakon o ravnopravnosti spolova ne poznaje gradaciju diskriminatornog postupanja, u slučajevima višestruke, ponovljene ili produžene diskriminacije, pravobraniteljica za ravnopravnost spolova u postupanju će primijeniti odredbe čl. 6. st. 1. ZSD-a kojima se reguliraju teži oblici diskriminacije.

Pored cjelovite liste zaštićenih osnova vezanih za same žrtve diskriminacije, ZSD nudi dodatan okvir za postupanje

u slučajevima tzv. povezane diskriminacije koja proizlazi iz rodbinske ili druge veze s osobom na čijoj strani postoje svojstva obuhvaćena zaštićenom osnovom. Primjena navedene odredbe u praksi pravobraniteljice za ravnopravnost spolova dolazila je u obzir, primjerice, u slučaju stavljanja majke u nepovoljniji položaj od strane poslodavca zbog njenih povećanih obveza prema djetetu s teškoćama u razvoju vezanih za brigu i skrb, odnosno usklađivanje privatnog i poslovnog života.

Uz navedeno, ZSD pruža osnovu za postupanje u slučaju diskriminacije pojedine osobe koja je motivirana pogrešnom percepcijom o postojanju određenih svojstava na strani te osobe, primjerice da se radi o osobi koja pripada LGBTIQ zajednici.

Kumulativna primjena ZSD-a i Zakona o ravnopravnosti spolova pruža osnovu za širu pravnu argumentaciju odluka pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, što je osobito važno s obzirom na okolnost da njene odluke nemaju obvezujući učinak poput sudskih odluka te njihova prihvaćenost od strane adresata, pored autoriteta institucije i mogućnosti iniciranja nadzora, uvelike ovisi o pravnoj utemeljenosti i uvjerljivosti.

U okviru djelovanja pravobraniteljice za ravnopravnost spolova u području praćenja usklađenosti drugih propisa s odredbama Zakona o ravnopravnosti spolova i ZSD-a od iznimne je važnosti organski status navedenih propisa. Naime, temeljem čl. 15. Ustava Republike Hrvatske, ravnopravnost

i zaštita prava nacionalnih manjina uređuje se ustavnim zakonom koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona. Nadalje, prema čl. 83. Ustava Republike Hrvatske, zakone (organski zakoni) kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela te ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave Hrvatski sabor donosi većinom glasova svih zastupnika. Ovim ustavnim odredbama Zakon o ravnopravnosti spolova i ZSD-a stavljeni su u kategoriju zakona s višom pravnom snagom s kojima ostali zakoni i drugi propisi niže pravne snage moraju biti usklađeni. Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova navedenu argumentaciju redovito i uspješno koristi u savjetovanjima sa zainteresiranom javnošću i drugim postupcima u okviru kojih analizira učinke propisa kad uoči odredbe s potencijalnim ili već realiziranim negativnim djelovanjem na područje ravnopravnosti spolova i zaštite od diskriminacije te procijeni da ih je potrebno uskladiti sa Zakonom o ravnopravnosti spolova i/ili ZSD-om. Osim u odnosu na proces usklađivanja propisa, organski status navedenih propisa od značaja je i u kontekstu izrade nacionalnih strateških dokumenata vezanih za zaštitu ljudskih prava i ravnopravnosti spolova prilikom zagovaranja aktivnosti i mjera kojima se jača položaj ranjivih skupina.

S obzirom na to da je cilj Zakona o ravnopravnosti spolova ostvarivanje stvarne ravnopravnosti žena i muškaraca, zakonodavac potiče tijela državne uprave i pravne osobe u pretežitom vlasništvu države, a posredno i druge subjekte, na poduzimanje mjera kojima se osobama određenog spola

omogućava ravnopravno sudjelovanje u javnom životu, otklanjaju postojeće nejednakosti ili im se osiguravaju prava koja su im ranije bila uskraćena.

Pored posebnih mjera iz čl. 9. Zakona o ravnopravnosti spolova, kao specifičnih pogodnosti koje ne predstavljaju diskriminaciju, ZSD proširuje raspon nepovoljnijih postupanja koja ne predstavljaju diskriminaciju, a koja se moraju uzeti u obzir prilikom razmatranja eventualnog razumnog opravdanja legitimnim ciljem u pozadini nejednakog postupanja. Primjerice, takva je iznimka moguća u pristupu dobrima, uslugama i sportu te pružanju istih ako je pristup dobru i/ili usluzi namijenjen isključivo ili prvenstveno pripadnicima jednog spola.

Zakon o ravnopravnosti spolova i ZSD u sinergiji stavljaju veći stupanj ovlasti i odgovornosti pred pravobraniteljske institucije te općenito tijela javne vlasti i druge dionike u slučaju saznanja o diskriminaciji, osobito za teže oblike diskriminatornog postupanja koji po svojim obilježjima ulaze u prekršajnu i kaznenopravnu sferu, kao što su uznemiravanje, spolno uznemiravanje ili zločini iz mržnje. Prema čl. 23. st. 4. Zakona o ravnopravnosti spolova, ako u obavljanju poslova pravobraniteljica za ravnopravnost spolova sazna za povredu odredbi Zakona o ravnopravnosti spolova s obilježjima kaznenog djela, podnijet će prijavu nadležnom državnom odvjetništvu. ZSD proširuje ovlasti te pravobraniteljicu za ravnopravnost spolova, kao posebnu pravobraniteljicu, svrstava u krug ovlaštenih tužitelja u slučaju počinjenih prekršaja iz ZSD-a.

Pored navedenoga, ZSD stavlja posebnu obvezu i na državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima te pravne i fizičke osobe koje su dužne prijaviti osnovanu sumnju na diskriminaciju pučkom pravobranitelju ili posebnim pravobraniteljima, uz pristanak osobe za koju postoji sumnja da je žrtva diskriminacije.

Nadalje, iz ZSD-a proizlazi pravo sudjelovanja u svojstvu umješaća u sudskim postupcima povodom tužbe zbog diskriminacije, koje je pravobraniteljica za ravnopravnost spolova u više navrata uspješno koristila u kontekstu strateške litigacije, odnosno u postupcima čiji je ishod bio od izrazitog značaja za buduću praksu u području ravnopravnosti spolova i suzbijanja diskriminacije.

Rad pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, osobito u fazi izrade godišnjih izvješća o radu, obuhvaća analizu pojavnosti diskriminacije u područje ravnopravnosti spolova, uključujući i diskriminaciju LGBTIQ osoba. U tom segmentu rada neophodno je osigurati dostupnost pouzdanih službenih statističkih podataka. Premda Zakon o ravnopravnosti spolova pred sva pravosudna tijela postavlja zahtjev da vode evidencije o sudskim predmetima po osnovi spolne diskriminacije te da ih dostavljaju ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa, čl. 14. ZSD-a tu obvezu proširuje na diskriminaciju po svim osnovama te tako omogućava pristup podacima pravosudnih tijela neophodnih za praćenje diskriminacijskih trendova u okviru godišnjih izvješća o radu i formuliranje preporuka koje se temelje na pouzdanim statističkim pokazateljima.

Zaključno, u kontekstu izazova u radu, potrebno je istaknuti da se unatoč dugogodišnjem trendu visokog stupnja uvažavanja upozorenja, preporuka i prijedloga pravobraniteljice za ravnopravnost spolova od 95 %, još uvijek pokazuje potreba za podizanjem svijesti i znanja o ZSD-u i Zakonu o ravnopravnosti spolova kako među tijelima javne vlasti tako i među subjektima privatnog prava te građanima općenito. Paralelno, iznimno je važno povećati vidljivost pravobraniteljskih institucija i osigurati njihovu potpunu neovisnost.

U svojem radu na suzbijanju diskriminacije, institucionalne izazove predstavljaju i ograničeni ljudski kapaciteti te nedostatak financijskih sredstava za nužne aktivnosti na području suzbijanja diskriminacije i ravnopravnosti spolova, a koje pravobraniteljica za ravnopravnost spolova često kompenzira provedbom zahtjevnih EU projekata, poput projekta koji kao nositeljica trenutno provodi pod nazivom „Podizanje svijesti o rodno uvjetovanom kibernetičkom nasilju i zagovaranje sigurnijeg online okruženja za žene i djevojčice“, ukupne vrijednosti 2.200.000,00 eura. Stoga je nužno osigurati odgovarajuće resurse kako bi se održala visoka kvaliteta antidiskriminacijske zaštite, osobito imajući u vidu očekivane uloge tijela za jednakost u implementaciji direktiva s područja ravnopravnosti spolova čije transponiranje u nacionalno zakonodavstvo predstoji.

## **1.4. Provedba Zakona o suzbijanju diskriminacije iz perspektive pravobranitelja za osobe s invaliditetom**

### *Pravobranitelj za osobe s invaliditetom*

Iz perspektive pravobranitelja za osobe s invaliditetom izrazito je važno u kontekstu prava i ostvarivanja prava osoba s invaliditetom što postoje odredbe nacionalnog zakonodavstva kojima je jasno propisana i definirana diskriminacija propuštanjem razumne prilagodbe. Osobe s invaliditetom, koje danas čine gotovo 17 % ukupnog stanovništva RH, imaju pravo na osiguravanje jednakih mogućnosti kako bi mogle biti ravnopravni članovi društva, ili ravnopravniji nego što su to bili jučer. Vjerujemo da prilikom donošenja odluka o uvažavanju preporuka pravobranitelja za osobe s invaliditetom važnu ulogu ima upravo pozivanje na odredbe Zakona o suzbijanju diskriminacije (dalje: ZSD) i spoznaja da njihovo kršenje predstavlja diskriminaciju te da zbog toga postoji mogućnost podnošenja tužbe.

Nakon što su Ujedinjeni narodi u prosincu 2006. godine usvojili Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom,<sup>7</sup> učinili su moćan i suštinski iskorak u obvezivanju svih razina društva na poduzimanje napora u osiguravanju jednakih mogućnosti osobama s invaliditetom. Upravo je ova Konvencija, kao

---

<sup>7</sup> NN, Međunarodni ugovori 6/07

najmlađi međunarodni pravni dokument za zaštitu ljudskih prava, težište odgovornosti za uklanjanje prepreka iz okoline koje postoje za osobe s invaliditetom prenijela na državu potpisnicu (odnosno njezina tijela i institucije) kroz obavezu osiguravanja razumne prilagodbe. ZSD je u tom smislu najvažniji alat kojim se oživotvoruje ova Konvencija jer definira propuštanje razumne prilagodbe kao specifičan oblik diskriminacije na osnovi invaliditeta. Sigurni smo da su ZSD i porast tužbi za zaštitu od diskriminacije na osnovi invaliditeta značajno pridonijeli povećanju svijesti o socijalnom modelu invaliditeta koji je unijela Konvencija o pravima osoba s invaliditetom, kao i o obavezi osiguravanja razumne prilagodbe kao preduvjeta stvarne ravnopravnosti osoba s invaliditetom u našem društvu.

U hrvatskom društvu i dalje postoji veliko nerazumijevanje toga da osobe s invaliditetom traže ravnopravnost, a ne poseban tretman i da traže podršku, odnosno prilagodbe, zahvaljujući kojima bi mogle koristiti svoje preostale potencijale, a ne oslobađanje od dužnosti i aktivnosti, odnosno pasiviziranje i isključivanje. Zbog toga su edukacije, informiranje i podizanje razine svijesti o pravom značenju ravnopravnosti kad se govori o invaliditetu izuzetno važni i na prvom mjestu u suzbijanju diskriminacije na osnovi invaliditeta. Tako je i prva intervencija pravobranitelja za osobe s invaliditetom u postupanju u slučajevima sumnje na diskriminaciju na osnovi invaliditeta i zdravstvenog stanja, informiranje i educiranje da je nečinjenje (ili jezikom ZSD-a, propuštanje razumne prilagodbe) diskriminacija. To je uvijek praćeno informiranjem i educiranjem o tome što bi razumna prilagodba u kon-

kretnom slučaju bila, kao i o zaokretu u shvaćanju invaliditeta koji je uvela Konvencija o pravima osoba s invaliditetom.

Najčešća područja u kojima se osobe s invaliditetom pritužuju pravobranitelju za osobe s invaliditetom konstanta su od stupanja na snagu ZSD-a i odnose se na područje pristupa dobrima i uslugama (najčešće zbog fizičke nepristupačnosti prostora u kojima se pružaju različite javne i druge usluge, održavanja događanja u nepristupačnim građevinama, nepristupačnosti javnog prijevoza i dr.), područje obrazovanja, zapošljavanja i rada te ostvarivanja prava iz zdravstvene i socijalne zaštite.

Konstanta su i tijela na koja se pritužuje kao na počinitelje diskriminacije pa se tako pritužbe velikom većinom odnose na tijela državne uprave i pravne osobe s javnim ovlastima poput područnih ureda Hrvatskog zavoda za socijalni rad, Zavoda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje te na različite obrazovne ustanove, ali i fizičke osobe, tijela izvršne vlasti, tijela državne uprave i jedinice lokalne samouprave. O dostupnosti javnih usluga i provedbi razumne prilagodbe pravobranitelj za osobe s invaliditetom od 2017. godine kontinuirano traži očitovanja od nadležnih tijela, ali istovremeno upućuje upozorenja i preporuke nadležnim ministarstvima kao središnjim tijelima (posebno Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne transformacije i Ministarstvu zdravstva), ukazujući na nedostupnost usluga (najčešće zbog

nepristupačnosti prostora) koje se pružaju u prostorima različitih ustanova od prioriternog značaja za ostvarivanje pojedinih prava svih građana, a posebno osoba s invaliditetom kao što su područje zdravstva, socijalne skrbi, pravosuđa, vještačenja te mirovinskoga osiguranja. To su ujedno i područja u kojima osobe s invaliditetom ostvaraju svoja prava na osnovi invaliditeta pa ih se uskraćivanjem razumne prilagodbe stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na osobe bez invaliditeta te im se onemogućava ostvarivanje prava.

Uz postupanje po pritužbama na diskriminaciju na osnovi invaliditeta i zdravstvenog stanja pravobranitelj za osobe s invaliditetom koristi odredbe ZSD-a i prilikom aktivnosti usmjerenih na podizanje i razvijanje razine svijesti društva, donositelja odluka, ali i samih osoba s invaliditetom, na edukativnim radionicama i predavanjima, stručnim događanjima, sastancima i medijskim nastupima kako bi se osobe s invaliditetom, ali i svi članovi društva osvijestili o tome što je to diskriminacija na temelju invaliditeta, kako je spriječiti i kako reagirati kada do nje dođe.

To je posebno važno jer su slučajevi tužbi na sudovima zbog diskriminacije na osnovi invaliditeta usprkos povećanju i dalje malobrojni budući da se osobe s invaliditetom teško odlučuju na traženje sudske zaštite. Uzroke toga nalazimo, uz nedostatnu informiranost o mogućnostima sudske zaštite koju jamči ZSD, i u dalje nedostatnoj sudskoj praksi, odnosno nepovjerenju u institucije i osjećaju da se ništa ne bi promijenilo podnošenjem tužbe, već da bi se težak položaj osobe s invaliditetom mogao i još dodatno pogoršati naruša-

vanjem međuljudskih odnosa. Uz već navedeno postoje rizici za izloženost troškovima te dugotrajnost sudskih postupaka s neizvjesnim ishodom. Naime, pravobranitelj za osobe s invaliditetom umješak je u jednom sudskom postupku pokrenutom 2015. godine koji do danas nije pravomoćno okončan. U međuvremenu su tužiteljica, ali i generacije drugih osoba s invaliditetom, završili svoje obrazovanje u objektu nepristupačnom za njihovo kretanje i tako je teška i ponovljena diskriminacija još dodatno produljena. Osim toga, osobe s invaliditetom su u pravilu iscrpljene borbom za bolje uvjete liječenja, rehabilitacije, ostvarivanje prava iz različitih sustava i osiguranjem egzistencijalnih uvjeta što ne ostavlja prostor za pokretanje sudskih postupaka.

Ujedno možemo ukazati da je veliki teret na leđima stranke koja se pritužuje na diskriminaciju na osnovi invaliditeta. To je vidljivo primjerice u slučajevima diskriminatornog ponašanja poslodavca tijekom postupaka zapošljavanja. U slučajevima u kojima kandidat koji je osoba s invaliditetom tvrdi da je bio diskriminiran tijekom natječajnog postupka na osnovi invaliditeta ili da mu je uskraćena razumna prilagodba prilikom testiranja i intervjua, ne može očekivati zaštitu od nadležnih inspekcija u području zapošljavanja. Iako nadležne inspekcije nadziru zakonitost provedbe natječajnih postupaka, okolnost je li kandidat bio diskriminiran na osnovi invaliditeta nije predmet njihova nadzora. Zakonitost natječajnog postupka podrazumijeva samo po sebi pridržavanje svih propisa koji se tiču postupaka zapošljavanja, a jedan od njih svakako je i ZSD. Međutim, u takvim slučajevima pokretanje sudskog postupka radi zaštite od diskriminacije ovisi isklju-

čivo o kandidatu jer se ne može očekivati zaštita od nadležne inspekcije, iako su mu u tom dijelu moguće povrijeđena prava. U slučajevima kršenja drugih prava inspekcija po službenoj dužnosti utvrđuje sve okolnosti na koje se kandidat pritužuje, čime se dodatno naglašava teži položaj kandidata koji je diskriminiran. Suzbijanje diskriminacije kao nezakonite pojave ne bi trebalo i ne može ovisiti samo o volji pojedinca, već se protiv nje treba boriti na svim razinama djelovanja, koristeći ZSD kao alat.

U početku primjene ZSD-a upozoravali smo da je otežana njegova primjena u praksi zbog nerazvijene sudske prakse i nepripremljenosti hrvatskog sudstva za postupanje u postupcima koji zahtijevaju primjenu drugačijih pravnih postulata, što je naglašavano i u Nacionalnom planu za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2011. do 2013. godine koji je predviđao edukaciju sudaca i odvjetnika o antidiskriminacijskom pravu. Zakonodavni okvir za suzbijanje diskriminacije sadržan u ZSD-u uveo je niz novina koje su bile nepoznate hrvatskom pravnom sustavu pa je postojala bojazan hoće li se u praksi takva pravna zaštita i ostvarivati.

Dugi niz godina nakon stupanja na snagu ZSD-a sudska praksa vezana uz slučajeve diskriminacije na osnovi invaliditeta bila je vrlo oskudna. U posljednjih nekoliko godina broj slučajeva u kojima su stranke zatražile sudsku zaštitu porastao je kao i broj slučajeva u kojima je pravobranitelj za osobe s invaliditetom sudjelovao kao umješak na strani tužitelja, osobe s invaliditetom.

Upravo je mogućnost sudjelovanja pravobranitelja za osobe s invaliditetom kao umješaka na strani tužitelja u parničnim postupcima povodom tužbi za zaštitu od diskriminacije jedan od alata ZSD-a koji se pokazao izuzetno korisnim u osiguravanju zaštite i promicanju jednakosti osoba s invaliditetom. Prema našem iskustvu, sudjelovanje u ovim postupcima pokazalo se od izuzetne važnosti za stranke i njihove opunomoćenike ne samo u vidu poduzimanja radnji u postupku već i kao podrška osobi s invaliditetom koja se najčešće teško odlučuje za sudsku zaštitu. U praksi su bili slučajevi u kojima su odvjetnici i njihove stranke ukazivali da određeno postupanje, nečinjenje ili situacija predstavlja kršenje nekog prava, a da istovremeno nisu prepoznavali da isto ujedno predstavlja i uskratu prava na razumnu prilagodbu osobi s invaliditetom i povredu odredbi ZSD-a. Svjedočili smo tome da je upravo analiza konkretnih činjenica na kojima se tužba temelji u duhu odredbi ZSD-a potaknula stranke i njihove opunomoćenike da podnesu tužbu za zaštitu od diskriminacije. Do sada je uvijek bila riječ o strateškim parnicama jer se u njima raspravljalo o pitanjima od izuzetnog značaja za osobe s invaliditetom.

U svom se dosadašnjem radu pravobranitelj za osobe s invaliditetom pridruživao na strani tužitelja u postupcima koji su se najvećim dijelom odnosili na nepristupačnost građevina, ali i na slučajeve upisa djeteta s teškoćama u razvoju u dječji vrtić, kao i neostvarivanje razumne prilagodbe na radnom mjestu roditelja koji koristi pravo na rad s polovicom punog radnog vremena zbog njege djeteta s teškoćama u razvoju, te su u tim parničnim postupcima tužitelji uspijevali dokazati

kršenja svojih prava. Neke od presuda iz ovih postupaka još uvijek čekaju svoju pravomoćnost, no neovisno o konačnom uspjehu, pozitivnim ocjenjujemo okolnost da se o pitanju diskriminacije na osnovi invaliditeta u različitim područjima raspravljalo i u sudskom postupku i da su postale dijelom sudske prakse.

Osim toga, uloga umješaka pruža pravobranitelju za osobe s invaliditetom i priliku promatrati kroz sudski postupak koliko su suci i drugi sudionici upoznati sa značenjem termina diskriminacija te samim odredbama ZSD-a i na koji način tumače njegove odredbe u odnosu na činjenice predmetnog prijepora. Samo u razdoblju od 2018. do 2023. godine pravobranitelj za osobe s invaliditetom umiješao se u sudske postupke na strani tužitelja u 15 postupaka, najčešće zbog nepristupačnosti raznih građevina javne namjene kretanju osoba s invaliditetom.

Diskriminacija na osnovi invaliditeta u hrvatskom društvu toliko je sveprisutna i svakodnevna da su osobe s invaliditetom na nju gotovo i navikle. Diskriminatorna postupanja prema cijeloj grupaciji osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju su, osim u području pristupačnosti javno dostupnim resursima, posebno prisutna u području obrazovanja, zapošljavanja i rada te kod ostvarivanja prava iz zdravstvene i socijalne zaštite. Pritužbe pravobranitelju za osobe s invaliditetom koje upućuju na sustavnu diskriminaciju uključuju pritužbe vezane za nemogućnost ostvarivanja prava iz sustava socijalne skrbi poput različitih naknada na temelju invaliditeta, ostvarivanja statusa roditelja njegovatelja, osi-

guravanja podrške i smještaja prema vlastitoj volji i izboru, nepostojanje ujednačenog prava na usluge rane intervencije za djecu s teškoćama u razvojnom riziku te nepostojanje adekvatnih usluga i podrške za djecu i odrasle osobe s poremećajima iz spektra autizma. Izostanak sustavnih rješenja kojima bi se osobama s invaliditetom omogućilo ravnopravno uključivanje u sustav obrazovanja od predškolske do starije životne dobi, onemogućavanje zapošljavanja, korištenja javno dostupnih resursa, zdravstvenih i ostalih usluga predstavljaju negativne primjere propuštanja razumne prilagodbe zbog čega se te osobe dovodi u nepovoljniji položaj zbog postojanja invaliditeta. Nedovoljnom sustavnom podrškom u zajednici, osobama s invaliditetom ne omogućava se neovisno i neovisnije življenje. Pojedine skupine osoba s invaliditetom kao što su npr. osobe s intelektualnim i mentalnim invaliditetom, i danas su, nažalost, pretežno segregirane u ustanovama u koje ih se najčešće smještava, bez mogućnosti izbora mjesta i načina života što također predstavlja diskriminatorno postupanje prema toj kategoriji osoba s invaliditetom. Svaki put kad osoba s invaliditetom ili dijete s teškoćama u razvoju ne mogu sudjelovati u nekoj aktivnosti svakodnevnog života, možemo reći da su stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na osobu bez invaliditeta u usporedivoj situaciji što je prema ZSD-u definicija diskriminacije.

Nemogućnost ulaska u javne prostore zbog njihove fizičke nepristupačnosti, nemogućnost samostalnog korištenja sadržaja koje pružaju jer nisu osigurani tumači za znakovni jezik, neprihvatanje djece s teškoćama u redovne škole, neosiguravanje stomatološke, ginekološke ili druge zdravstvene

zaštite kad su za njezino pružanje zbog invaliditeta potrebni posebni uvjeti – sve su to primjeri u kojima su osobe s invaliditetom gotovo na svakom koraku stavljane u nepovoljniji položaj upravo zbog svog invaliditeta. Pri tome ni same osobe s invaliditetom nisu svjesne da imaju pravo na prilagodbu, a još manje ta svijest postoji kod pružatelja različitih usluga kako u privatnom tako i u javnom sektoru. I dalje prevladava medicinski model invaliditeta prema kojem se oštećenje osobe smatra prirodnim ograničenjem njezinih ljudskih prava.

Upravo odredbe ZSD-a koje definiraju propuštanje razumne prilagodbe kao oblik diskriminacije na osnovi invaliditeta imaju veliki potencijal da osiguraju zaokret prema socijalnom modelu invaliditeta koji se fokusira na preostale sposobnosti osobe i oslonjen je na procjenu sustava potpore koje društvo treba osigurati svakoj osobi kako bi se njezine mogućnosti izjednačile s mogućnostima ostalih građana bez invaliditeta. Potencijal ZSD-a je i u stavljanju snažnog naglaska na obvezu svih pružatelja usluga da ulažu financijske resurse u stvaranje inkluzivnog okruženja u kojem prepreke u okolini neće pretvarati oštećenje osobe u nemogućnost sudjelovanja u aktivnostima koje neka institucija pruža ili korištenju usluga koje osigurava. Time bi se stvorili temelji za uklanjanje sustavnih diskriminatornih postupanja kojima su izložena djeca s teškoćama u razvoju i osobe s invaliditetom u hrvatskom društvu.

Jedan od prepoznatih ciljeva je i da se utjecajem pravomoćnih sudskih presuda ostvari promjena svijesti svih aktera u društvu kako nije potrebno trošiti financijska sredstva

na troškove sudskih presuda i naknadu štete zbog počinjenje diskriminacije, već da se prilikom izgradnje građevina te planiranja i razvoja programa i usluga treba voditi načelima univerzalnog dizajna koji će uz minimalne dodatne troškove omogućiti da pojedinu građevinu ili uslugu koristi što veći broj ljudi uključujući i osobe s invaliditetom. ZSD, ako se pravilno koristi, može biti snažan alat za ostvarivanje ravnopravnosti osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju. Kad bi bilo više sudskih tužbi, sigurni smo kako bi se povećala i percepcija javnosti ne samo o teškoćama i preprekama na koje nailaze osobe s invaliditetom nego i svijest da je korištenje društvenih resursa za provođenje razumne prilagodbe zakonska obaveza, a ne pitanje dobre volje pojedinaca.

Najveći izazovi u radu na suzbijanju diskriminacije za pravobranitelja za osobe s invaliditetom su nedostatni kapaciteti za još snažnije sudjelovanje u sudskim postupcima, ali i aktivnostima podizanja razine svijesti te činjenica da preporuke i prijedlozi nisu obvezujući. Potrebno je uložiti dodatani napor u podizanje razine svijesti samih osoba s invaliditetom da su brojna kršenja prava kojima su svakodnevno izloženi diskriminacija i da imaju pravo zatražiti sudsku zaštitu pri tome djelujući na složene i brojne čimbenike koji ih od toga odvrćaju.

## **2. SUDSKA ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE**

## **2.1. Sudska praksa u postupcima pokrenutima zbog diskriminacije – trendovi u razdoblju od 2009. do 2023. godine**

### *Pučka pravobraniteljica*

Djelovanje institucije pučke pravobraniteljice usmjereno je na prikupljanje podataka, ali i na analiziranje sudske prakse u predmetima vezanima za diskriminaciju, odnosno u građanskim i radnim, kaznenim i prekršajnim predmetima te upravnim sporovima. Temeljem čl. 14.(1.) Zakona o suzbijanju diskriminacije (dalje: ZSD) pravosudna su tijela dužna voditi evidencije o predmetima vezanima za diskriminaciju i diskriminacijske osnove po kojima se ti postupci vode, koje podatke dostavljaju ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa, a koje ih potom prosljeđuje pučkom pravobranitelju. Iako nije propisana obveza institucije da prikuplja i analizira sudsku praksu, vrlo je rano postalo razvidno da temeljem statističkih podataka, bez uvida u same sudske odluke, nije moguće kvalitetno pratiti primjenu ZSD-a na sudovima. Stoga je institucija također počela prikupljati i analizirati sudske odluke. Zaključke o pozitivnim i negativnim trendovima vezanima za pravosudni epilog antidiskriminacijske borbe tako već dugi niz godina temeljimo na službenim statističkim podacima koje instituciji dostavljaju pravosudna tijela, kao i temeljem javno dostupnih sudskih odluka te onih koje nam dostavljaju sudovi i pritužitelji. Cilj je pri tome pratiti primjenu antidiskriminacijskog zakonodavstva od strane su-

dova te ukazati na pozitivne i negativne pojave u odnosu na prethodna razdoblja, kako bi građani mogli lakše ostvariti svoja prava, a pravni praktičari unaprijediti postupanja.

## **Građanski i radni predmeti**

ZSD-om se sudski postupak uređuje puno šire od definiranja više vrsta posebnih antidiskriminacijskih zahtjeva, odnosno njime se uređuje i nadležnost, mogućnost predlaganja i određivanja privremenih mjera, institut prijenosa tereta dokazivanja, sudjelovanja trećih, odnosno umješča u postupku, podnošenje revizije te udružna tužba za zaštitu od diskriminacije. Pritom valja napomenuti da je uvođenje instituta prijenosa tereta dokazivanja u naš pravni sustav predstavljao pravnu novinu proizašlu iz europskih direktiva, a kojom se doprinosi izjednačavanju pravnog položaj stranaka u postupku. Od tužitelja odnosno presumirane žrtve diskriminacije traži se da učini vjerojatnim da je do nejednakog ponašanja došlo nakon čega se na tuženika prenosi teret dokazati suprotno.

Međutim, u fokusu ove analize prvenstveno su posebne antidiskriminacijske tužbe u kojima se od suda traži utvrđenje, zabrana ili otklanjanje diskriminacije, naknada štete i/ili objava presude (na trošak tuženika) kojom je diskriminacija utvrđena. Statistika koja je prikupljena tijekom 15 godina ukazuje na to da se broj pokrenutih postupaka pred sudovima povećavao. Dok su u 2009. godini evidentirana tri antidiskriminacijska građanska predmeta, danas ukupni broj aktivnih postupaka pred sudovima ne pada ispod troznamenkaste

brojke, s vrhuncem 2015. godine kada je zbroj novih i prenesenih predmeta pred sudovima iznosio 219.

Unatoč rastućem broju sudskih postupaka vezanih za diskriminaciju, uspješnost tužitelja u sporu nije visoka, odnosno raspoložemo s podacima da je u 2021. godini, kada je bilo najviše svih pravomoćno okončanih predmeta, 17 % istih završeno usvajajućom presudom, dok pojedinih godina nije bila donesena ni jedna takva odluka (npr. 2014. godine). Različiti su razlozi tako malog broja usvajajućih presuda, među kojima su nedostatno poznavanje antidiskriminacijskog prava, nemogućnost prelaska dokaznog praga *prima facie* diskriminacije, zaključivanje sudskih nagodbi i dr. Tako se u tužbenom zahtjevu nerijetko kao diskriminacijske osnove naznačuju i karakteristike koje ne uživaju posebnu zakonsku zaštitu temeljem ZSD-a ili se osnova uopće ne naznačuje, odnosno pogrešno se tumači značenje pojedinih diskriminacijskih osnova. Osim toga, i 15 godina nakon implementacije instituta prebacivanja tereta dokazivanja, isti se ponekad neadekvatno primjenjuje pa se od tužitelja očekuje da iznad stupnja vjerojatnosti (s povećanim stupnjem sigurnosti) dokaže da je došlo do nejednakog postupanja, što je u slučajevima diskriminacije tužitelju ponekad vrlo teško dokazati.

U području rada i zapošljavanja, izazovi ishoda sudske zaštite od diskriminacije još su izraženiji. Osim što je u dokaznom postupku radnicima, kao tužiteljima, otežano učiniti vjerojatnim da je došlo do nejednakog postupanja, jer su često relevantni dokazi u posjedu poslodavca kao tuženika, kao npr. dokazi o plaći, obrazovanju i dr., ponekad je otežano

i dokazivanje kroz svjedočenje drugih zaposlenika, zbog njihova straha od viktimizacije ako svjedoče u korist tužitelja. Također, u nekim radnim postupcima i dalje postoji nerazumijevanje razlike između diskriminacije i mobinga, i to kako od strane odvjetnika tako i od pojedinih sudova koji ponekad u obrazloženjima presuda koriste termin mobinga kao sinonim za diskriminaciju.

Promatrajući visinu tražene i konačno dosuđene naknade neimovinske štete, kroz godine se mijenjala praksa vezano za procjenu primjerene novčane naknade za učinjenu povredu. Dok su ranijih godina primjene ZSD-a tužitelji potraživali niže iznose naknade štete, a ako su neki i potraživali nešto veće iznose, dosuđeni je iznos u konačnici bio znatno manji, recentniji podaci pokazuju da tužitelji češće na ime naknade štete zahtijevaju više iznose, koji imaju djelotvorniji preventivni učinak spram tuženika da ne ponovi diskriminatorno postupanje te su i konačno dosuđeni iznosi viši nego ranijih godina.

Statistički podaci pokazuju da većina pokrenutih postupaka (i dalje) traje preko 12 mjeseci, a takva dugotrajnost postupaka uz financijsko opterećenje tuženika i strah od sekundarne viktimizacije (naročito u radnim sporovima) nesumnjivo negativno utječe na odluku o pokretanju postupka.

Za antidiskriminacijsku sudsku praksu relevantna je i činjenica da je izmjenom Zakona o parničnom postupku 2022. godine revizija po dopuštenju postulirana kao jedini tip revizije, uz obrazloženje da je ex lege revizija izazivala konfuziju

o tome kako je sastaviti i kako o njoj odlučivati. Posljedično, iako su antidiskriminacijski postupci ZSD-om prepoznati kao osjetljivi i hitni, nemogućnost primjene ex lege revizije utjecat će na trajanje tih postupaka jer se prvo mora odlučiti o eventualnoj dopuštenosti revizijskog pitanja, što može predstavljati prekomjerni negativan učinak na diskriminirane osobe koje traže žurnu sudsku zaštitu.

Nadalje, tijekom godina zamijećen je sve manji interes udruga, tijela, ustanova i drugih organizacija da pokreću tzv. udružne tužbe (*actio popularis*), odnosno iniciraju sudske postupke u svrhu zaštite prava skupine osoba. Statistički podaci ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa ukazuju na izostanak ove vrste tužbi. Izuzev 2021. godine kada su podnesene tri udružne tužbe, u razdoblju od 2014. godine nije zabilježena ni jedna takva tužba. Razlozi tomu su raznovrsni, od neizvjesnosti ishoda sudskih postupaka i s time vezanog konačnog troška sudskog postupka, do dugotrajnosti sudskih postupaka, čime se gubi mogućnost učinkovitog prenošenja poruke društvu o nezakonitosti diskriminatornog postupanja. Značajan izazov, a povezano s navedenim, predstavlja financiranje sudskih postupaka pokrenutih po udružnim tužbama, osobito organizacijama civilnog društva, ali i pravobraniteljskim institucijama koje nemaju osigurana sredstva za (ishodom i dugotrajnošću neizvjesnu) litigaciju. Istovremeno, izostanak ove vrste sudskih postupaka štetan je i za potrebe razvoja nacionalne sudske prakse, s obzirom da je ovdje u pravilu riječ o povredama prava veće skupine osoba te su neke od prvih antidiskriminacijskih udružnih tužbi inicirale donošenje sudskih odluka koje su sadržavale vri-

jedna tumačenja pojedinih pravnih instituta te koje odluke predstavljaju značajan doprinos nacionalnoj sudskoj praksi u predmetima vezanima za diskriminaciju.

Valja, pritom, ukazati na stajalište Ustavnog suda (dalje: USUD) (posl. br. U-III/1107/2014 od 5. ožujka 2024.) prema kojem se nevladinoj udruzi negira locus standi jer ne predstavljaju konkretnu žrtvu/e. Radi se o pravnom shvaćanju koje je stvorilo prijepore i između ustavnih sudaca, i pri čemu je isto u koliziji s europskim, ali i nacionalnim pravom, prema kojem udružne tužbe u svojstvu stranke mogu pokrenuti osobe i organizacije koje nisu žrtve, ali postupak vode u ime apstraktne žrtve/skupine osoba. Pritom se mora dokazati da pojedino postupanje može diskriminirati određeni broj ljudi te da postoji legitimni interes za zaštitu tih prava. Uz sve mane sustava s kojima se susreću žrtve, a od kojih tek neke navodimo u ovom poglavlju, predmetno shvaćanje USUD-a svakako ima dodatni odvraćajući učinak na potencijalno podnošenje udružnih te eventualnih ustavnih tužbi i dodatni izazov u ostvarivanju prava na pristup sudu.

Sustav u kojem praktičari nedovoljno poznaju materiju anti-diskriminacijskog zakonodavstva te pojedini suci neadekvatno primjenjuju teret dokazivanja (što oboje potencira neizvjesnost uspješnosti u postupku), uz ukidanje ex lege revizije i oduzimanje locus standi udrugama i drugim ovlaštenicima za podnošenje takvih vrsti tužbi koje predstavljaju apstraktnu žrtvu, nedvojbeno obeshrabruje te predstavlja dodatani udarac na razvoj ove grane prava.

Drugim riječima, u budućnosti će biti izazovno vidjeti hoće li ovakvo procesno-pravno uređenje pogodovati diskriminacijskom ili antidiskriminacijskom ponašanju.

## **Prekršajni i kazneni predmeti**

ZSD sadrži prekršajne odredbe koje u čl. od 25. do 28. uređuju uznemiravanje i spolno (seksualno) uznemiravanje iz čl. 3. st. 1. zakona, prekršajnu odgovornost za nepodnošenje podataka i dokumenata pravobraniteljstvima te uskratu uvida u spis te odredbe koje se odnose na zaštitu od viktimizacije. Međutim, i drugi zakoni sadrže prekršaje povezane s diskriminacijom, pa se tako prekršajni predmeti koje prikupljamo i analizirano odnose na prekršaje propisane ZSD-om, Zakonom o ravnopravnosti spolova, člankom 5. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira (dalje: ZOPPJRM), člankom 18. st. 2. Zakona o javnom okupljanju te čl. 39. st. 1. toč. 2. i 5. Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima (dalje: ZSNŠN).

U prvoj godini primjene ZSD-a, odnosno 2009. godine, nije zabilježen ni jedan predmet pokrenut povodom prekršaja vezanih za diskriminaciju propisanih ZSD-om, a prekršaji vezani za diskriminaciju koji su procesuirani bili su iz ZOPPJRM-a (124) te ukupno devet prekršaja iz ZSNŠN-a u čijem su opisu djela prisutni elementi diskriminacije, netrpeljivosti ili mržnje. Broj prekršajnih postupaka pokrenutih zbog sumnje na počinjenje prekršaja iz ZSD-a postupno se s godinama povećavao, pa je tako 2012. godine Ministarstvo unutarnjih poslova podnijelo 60 optužnih prijedloga protiv počinitelja

uznemiravanja iz ZSD-a. Sveukupan broj postupaka vođenih zbog prekršaja povezanih s diskriminacijom u pravilu se povećavao u periodu od 2009. do 2023. godine. Od 2009. do 2012. godine radilo se o dvoznamenkastoj brojci predmeta, no u narednim godinama svake godine postupalo se u nekoliko stotina predmeta, među kojima prednjače postupci pokrenuti temeljem ZSD-a.

Glede primjenjivane penalne politike prekršajnih sudova, zamjetno je da sudovi u ovim predmetima često primjenjuju institut ublažavanja kazne, pri čemu takvu odluku o sankciji neadekvatno ili uopće ne obrazlažu. S druge strane, rijetko se cijeni ustrajnost i naročita agresivnost pri počinjenju prekršaja, kao i pretrpljeni strah žrtve te učinci određenog ponašanja na veći broj osoba. Najčešće se izriču novčane kazne, a rijetko se sudovi odlučuju za izricanje uvjetne osude ili kazne zatvora. Zbog svega navedenoga upitno je koliko se u ovim slučajevima ostvaruje svrha kažnjavanja, odnosno generalna i specijalna prevencija. U novijim sudskim odlukama češće je izricanje novčanih kazni unutar granica reguliranih čl. 25. ZSD-a. Iako je često riječ o samoj donjoj zakonskoj granici, ovakvu praksu treba pozdraviti, imajuću u vidu opisanu svrhu kažnjavanja i poruku koja se šalje počiniteljima i žrtvama. Međutim, ima još prostora za napredak prilikom procjene adekvatne sankcije u svakom pojedinačnom slučaju, s obzirom na olakotne i otegotne okolnosti slučaja.

Analizirajući sudske presude u prekršajnim postupcima tijekom godina, osobito u predmetima pokrenutima temeljem ZSD-a, zamjetno je da su u nizu predmeta instituti iz ZSD-a

nedovoljno ili neujednačeno primjenjivani. Naime, vidljivo je postojanje neujednačenih kriterija pri ocjenjivanju o kojem se prekršaju odnosno zaštićenju osnovi radi, odnosno je li riječ o prekršaju koji treba procesuirati po ZSD-u ili kojem drugom propisu te spada li žrtva u koju zaštićenu skupinu.

Također, osobito u prvim godinama primjene ZSD-a, i osobito kod verbalnog uznemiravanja, zamjetno je bilo da nedostaje pažljivo razmatranje jesu li inkriminirane riječi s nacionalnom, vjerskom ili sličnom konotacijom bile izrečene s namjerom prouzročenja straha ili neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja, kako bi se ostvarilo biće prekršaja propisanog ZSD-om. No iz raspoloživih sudskih odluka razvidno je da sudovi posljednjih godina sve pažljivije analiziraju kontekst i okolnosti izgovorenih riječi, kao i namjeru počinitelja da prouzroči zakonom opisane posljedice, iako se i dalje pojavljuju pojedinačne presude koje pokazuju ove manjkavosti.

Glede diskriminacijskih osnova, tijekom godina se kao najčešća osnova redovito pokazuje nacionalno podrijetlo, dok učestalost ostalih osnova varira. Među čestim osnovama, iza nacionalnog podrijetla, redovito se nalaze spol te rasna ili etnička pripadnost ili boja kože.

Analizom dostupnih presuda u ovim predmetima razvidno je da se počinitelj i oštećenik često poznaju, bilo da se radi o susjedskim, rodbinskim ili partnerskim odnosima, prilikom kojih okrivljenik koristi neku karakteristiku oštećenog, obuhvaćenu zaštićenom osnovom, da bi ga uvrijedio ili ponizio,

a činjenične okolnosti nerijetko se događaju u kontekstu neprimjerenog ponašanja u alkoholiziranom stanju vikanjem i/ili vrijeđanjem. Česti su i prekršaji počinjeni putem društvenih mreža kada se okrivljenik na uvredljiv ili ponižavajući način izražava o pojedincima ili pripadnicima određene skupine u komentarima na tuđe objave ili u svojim objavama na društvenim mrežama, a karakterizira ih usmjerenost prema manjinskim društvenim skupinama.

I određena kaznena djela vezana su za diskriminaciju. Kazneni zakon (dalje: KZ) tako propisuje pojedina, zasebno propisana kaznena djela koja uključuju određeni oblik povrede osobnih prava i sloboda odnosno nejednakog postupanja prema pripadnicima određenih ranjivih skupina. Prema KZ-u koji je stupio na snagu 2013. godine tu spadaju kaznena djela mučenja i drugog okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja iz čl. 104., povreda ravnopravnosti iz čl. 125., povreda slobode izražavanja nacionalne pripadnosti iz čl. 126., spolno uznemiravanje iz čl. 156. i javno poticanje na nasilje i mržnju iz čl. 325. KZ-a.

Iako su u pravilu ova djela u porastu, karakteristično je da se na kaznenim sudovima vodi vrlo malen broj ovih postupaka, a svake godine donese se tek nekolicina presuda, izuzev javnog poticanja na nasilje i mržnju iz čl. 325. KZ-a koje je nešto učestalije. U slučaju osuđujuće presude, sudovi se u pravilu odlučuju za primjenu uvjetne osude, ponekad čak i kada je počinitelju kao otegotna okolnost uzeta prijašnja kažnjavanost zbog istovrsnog kaznenog djela. Tako se počiniteljima, osobito recidivistima, šalje poruka o izostanku snažne druš-

tvene osude, izostaje učinak prevencije, a žrtve se obeshrabruje na prijavljivanje i sudjelovanje u kaznenom postupku pa je upitno ostvarenje svrhe kažnjavanja.

Istovremeno, s diskriminacijom su dakako povezani i poseban su predmet interesa i praćenja od strane pučke pravobraniteljice i zločini iz mržnje, propisani kao teži oblici postojećih kaznenih djela iz KZ-a. Riječ je o zločinima koji su motivirani mržnjom odnosno netrpeljivošću, u kojim slučajevima se ona uzima kao okolnost koja dovodi do teže kvalifikacije kaznenog djela ili se, podredno, uzima kao otegotna okolnost prilikom odluke o sankciji.

## **Upravni predmeti**

Upravno-sudska praksa nešto se sporije razvijala nego li je to bio slučaj s drugim vrstama sporova, a uzevši u obzir da prvih godina nakon stupanja na snagu ZSD-a uglavnom nisu evidentirani predmeti vezani za diskriminaciju na upravnim sudovima, uključujući i Visoki upravni sud. U ranijim godinama, ako bi se neki postupak evidentirao kao takav, postupanje sudova uglavnom se ograničavalo na procjenu zakonitosti postupanja upravnog tijela pritom ne utvrđujući diskriminaciju temeljem ZSD-a.

Institucionalno smo godinama ukazivali na mogućnosti antidiskriminacijske zaštite koja se može ostvarivati i kroz ovu vrstu postupaka te se ista, doista, s vremenom i unaprijedila. Tako je zauzet stav sudova kako je prilikom utvrđivanja vjerojatnosti postojanja diskriminacije moguće koristiti podatke i

utvrđenja pravobraniteljskih institucija u konkretnim predmetima, a sudovi su ujedno kod donošenja odluka razmatrali navode o diskriminaciji. Ti su navodi tužitelja u počecima uglavnom bili paušalni i slabo elaborirani, ali su upravni sudovi ti koji su kvalitetnom argumentacijom o neosnovanosti tužiteljeva zahtjeva u svojim odlukama uspjeli unaprijediti razumijevanje stranaka o uvjetima utvrđenja diskriminacije. S vremenom je u nekim upravnim sporovima diskriminacija od uzgrednog postala primarni razlog pobijanja upravnog akta. Međutim, kao i kod drugih vrsta sporova, tužiteljima problem i dalje predstavlja ispravno označavanje diskriminacijske osnove te, ako je uspješno odrede, u većini slučajeva ne uspijevaju dokazati uzročno-posljedičnu vezu iste s nepovoljnim postupanjem.

Daljnjem unaprjeđenju sudske prakse u predmetima vezanim za diskriminaciju u upravnim sporovima doprinijelo bi vođenje statistike za ove predmete od strane Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Time bi se lakše pratili pojedini trendovi kao što su učestalost ove vrste sporova, njihovo trajanje, diskriminacijske osnove na koje se tužitelji najčešće pozivaju, njihova uspješnost ukazivanja na diskriminatorno postupanje i slično. Osim toga, dodatno bi se razvila svijest kako građana tako i pravnih stručnjaka da i upravni sudovi primjenjuju antidiskriminacijsko pravo, a što bi doprinijelo i smanjenju slučajeva diskriminatornog postupanja u upravnim postupcima koji prethodne upravnim sporovima.

## 2.2. Prvih petnaest godina Zakona o suzbijanju diskriminacije: period sustavnog sputavanja

*Goran Selanec, sudac Ustavnog suda RH*

### Uvod

Stupanjem na snagu Zakona o suzbijanju diskriminacije (dalje: ZSD) Hrvatska je dobila svoj krovni antidiskriminacijski zakon kojim su objedinjena i nadograđena do tada postojeća antidiskriminacijska jamstva sadržana u nizu posebnih zakona. ZSD je bio značajan iskorak u razvoju antidiskriminacijskog prava i uz njega su se opravdano vezivala značajna očekivanja. Daljnji iskorak napravljen je njegovim izmjenama i dopunama koje su stupile na snagu u listopadu 2012. godine kada je završen implementacijski proces usklađivanja ZSD-a s pravnom stečevinom Europske unije.

ZSD ima ključnu ulogu u implementaciji EU antidiskriminacijskog prava. Posljedično, kada ga se primjenjuje na situacije koje ulaze u doseg primjene EU prava, ZSD je uvijek neophodno sagledavati u kontekstu relevantnog EU zakonodavstva, a ponajprije relevantne prakse Suda EU-a. S ustavnog aspekta to ZSD dovodi pod skute čl. 141.c Ustava. Drugim riječima, ZSD je zakon koji građanima pruža mogućnost da svoje dileme o njegovoj ispravnoj primjeni iznesu pred Sudom EU-a aktivacijom čl. 267. Ugovora o funkcioniranju EU-a.

Ta je mogućnost do sada ostala neiskorištena. U svakom slučaju zbog činjenice da pripada kategoriji implementacijskog zakonodavstva, za učinkovitu primjenu ZSD-a relevantna je Povelja o temeljnim pravima EU-a, a tu se posebno ističe njen dalekosežni čl. 47. koji građanima jamči pravo na *učinkovitu sudsku zaštitu*. U kontekstu primjene implementacijskog zakonodavstva pred hrvatskim sudovima čl. 47. Povelje nalazi podršku i u svojoj sestrinskoj odredbi čl. 29. Ustava. U okviru čl. 29. razvilo se specifično jamstvo pristupa *zakonitom sudu*. U okviru ovog jamstva Ustavni sud posebno nadzire jesu li redovni sudovi u potpunosti slijedili svoju dužnost upućivanja zahtjeva za prethodnim tumačenjem u svrhu ispravne primjene EU prava. To se, naravno, odnosi i na obvezu sudova prilikom primjene antidiskriminacijskog zakonodavstva.

Glavni je cilj ovog osvrta da izravno, bez okolišanja, izloži argumente koji ukazuju na to da usprkos ovim temeljnim pravima, pravo na učinkovitu sudsku zaštitu ostaje neostvareno u postupcima u kojima građani, u okviru jamstava propisanih ZSD-om, traže zaštitu od diskriminacije.

S ustavnog aspekta, ZSD ima još jedno obilježje koje je jednako važno, ako ne i važnije od njegove implementacijske uloge. Naime, ZSD predstavlja organski zakon iz članka 83. Ustava. S obzirom na to da se njime razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, ZSD je izglasan većinom glasova svih zastupnika Hrvatskog sabora. Već sama ova ustavno strukturalna činjenica ukazuje na to da ZSD zauzima specifičan položaj u ustavno-pravnoj hijerarhiji propisa u okviru pravnog poretka Republike Hrvatske. Posljedično, u

hijerarhiji pozitivnih pravnih propisa, kroz koju je strukturirano funkcioniranje hrvatskog pravnog poretka, organski su zakoni po svojoj obvezujućoj snazi iznad redovnih zakona.

U praksi se pokazalo da sudovi nerijetko iskrivljuju načelo ustavnosti, inzistirajući na tumačenju da *svi* zakoni, bili redovni ili organski, moraju biti u skladu s Ustavom iz čega, samo njima razumljivom „logikom“, proizlazi da ne postoji nužno odnos nadređenosti organskih nad redovnim zakonima. Važnu ulogu u umanjivanju ustavno-pravnog značaja odigrao je Vrhovni sud Republike Hrvatske, uz značajnu podršku Ustavnog suda. To je imalo poseban učinak na postupne odredbe ZSD-a, kao što je primjerice odredba članka 23. kojom je uvijek dopuštena revizija u antidiskriminacijskim postupcima u kojima je pitanje povrede antidiskriminacijskog jamstva iz ZSD-a glavno pitanje spora. Vrhovni je sud od samog početka primjene ZSD-a sužavao doseg ove odredbe, dajući prednost odredbama Zakona o parničnom postupku, iako je time postupao suprotno Ustavom određenoj snazi ZSD-a. U takvom postupanju imao je podršku Ustavnog suda. Činjenica da su, nedugo nakon što je ZSD stupio na snagu, hrvatski sudovi pokazali spremnost umanjiti njegov značaj i doseg, bila je zabrinjavajući pokazatelj da će pred hrvatskim sudovima ZSD biti na zahtjevnom terenu. Spremnost da ograniče doseg i značaj ZSD-a ukazivala je na sklonost očuvanja *statusa quo* i konvencionalnih obrazaca sudskog postupanja kojima je ZSD prijetio.

*Status quo* uspješno je očuvan. Tijekom proteklih petnaest godina ZSD nije ispunio očekivanja povezana s njegovim usva-

janjem. Posljedično, nije moguće reći da u hrvatskom pravnom poretku građani i građanke imaju osiguranu mogućnost učinkovite zaštite od diskriminacije. U okviru EU pravnog poretka nisu niti pokušali. Problem nije u Zakonu. Odgovornost nije na zakonodavcu. Glava prepreka punoj i učinkovitoj provedbi ZSD-a u praksi predstavlja način na koji su hrvatski sudovi suzili mogućnost antidiskriminacijske zaštite, koju kroz svoje odredbe ovaj Zakon nudi, na vrlo usko i iskrivljeno tumačenje zabrane diskriminacije kroz načelo „sa sličnima istovjetno“.

Publikacija je svojevrsna posveta ZSD-u povodom obilježavanja njegove petnaestogodišnje obljetnice. Prilika za iskreni osvrt na njegove učinke. Stoga je primjereno glavnu prepreku ostvarivanju njegova punog potencijala izložiti otvorenoj kritici. Ovaj je osvrt u tu svrhu strukturiran kroz dvije razine. Na prvoj razini cilj mu je iznijeti neke vrlo temeljne, a izuzetno značajne postavke antidiskriminacijskog prava koje često ostaju neprepoznate u dubokoj pozadini, što pridonosi visokom stupnju nekoherentnosti u primjeni antidiskriminacijskih jamstava koju susrećemo u sudskoj praksi. Ne radi se ni o čemu što već nije bilo rečeno i o čemu već nije bilo opsežno raspravljano. No, nezavidna situacija koja vlada u sudskoj praksi u području primjene antidiskriminacijskog prava ukazuje na potrebu da se neke stvari nastave uporno ponavljati kada se za to otvori prilika. Na drugoj je razini cilj ovog osvrta istaknuti neke paradigmatične primjere iz prakse koji zorno ukazuju na to da postoji potreba za novim pristupom koji je itekako moguće razviti u okviru postojećih jamstava sadržanih u ZSD-u. Ove su dvije razine usko isprepletene u

osvrtnu, a s obzirom na to da predstavljaju lice i naličje doktrinarnog pristupa, koji je trenutno dominantan u sudskoj praksi, nije ih ni moguće razdvajati. Na kraju osvrt završava konkretnim preporukama u smjeru nužne promjene postojećeg stanja.

### **Diskriminacijska zaštita u praksi hrvatskih sudova: struktura, vrijednosna podloga**

Glavno je obilježje sudske prakse u području antidiskriminacijske zaštite njeno sužavanje kroz iskrivljenu primjenu načela „sa sličnima istovjetno” (načelo istovjetnosti).

Iz dostupnih odluka u antidiskriminacijskim postupcima vidljivo je da hrvatski sudovi antidiskriminacijsku zaštitu percipiraju primarno kao izraz povrede normativnog naloga da se sa situacijama koje su slične *mora* postupati na jednak način, pri čemu se pojam jednakosti shvaća kao sinonim pojma istovjetnosti. Drugim riječima, hrvatski sudovi u obrazloženjima svojih odluka načelu pridodaju odlučujuću ulogu. Načelo tretiraju deontološki, kao strogo pravilo s jasno određenim značenjem. Posljedično, kao ključno pitanje u središte fokusa dolazi *pitanje usporedivosti dviju situacija*. S jedne je strane relacije situacija (položaj) u kojoj se, u odnosu na tuženika, nalazi tužitelj. S druge strane relacije nalazi se situacija (položaj) u kojoj se, u odnosu na tuženika, nalazi neka konkretna treća osoba, to jest, komparator. U osnovi, ovaj pristup od žrtve diskriminacije zahtijeva da uvjeri sud da je netko drugi od tužitelja dobio nešto više nego što je ona,

to jest, da je komparator s kojim se uspoređuje u privilegiranom položaju. Posljedično, u ocjeni utemeljenosti antidiskriminacijske tužbe *usporedba i odabir komparatora* kroz koji se ona odvija poprimaju središnju ulogu.

No, istovremeno, dostupna sudska praksa ukazuje na to da hrvatski sudovi načelo istovjetnosti koriste na specifičan način koji značajno slabi antidiskriminacijsku zaštitu. Obrazloženja presuda izrečenih u antidiskriminacijskim postupcima ne sadrže gotovo nikakve razloge iz kojih je moguće zaključiti temeljem kojih je kriterija sud ocjenjivao sličnost/različitost situacija koje je uspoređivao za potrebe zaključka o povredi obveze istovjetnog postupanja. Ocjena sličnosti/različitosti kao da slijedi sama po sebi iz utvrđenog činjeničnog supstrata. Preciznije, antidiskriminacijske odluke gotovo redovito sadrže opširne, esejske opise načina utvrđivanja, u pravilu (nepotrebno) velikog broja raznovrsnih činjenica koje čine kontekst u kojem je došlo do osporavanog postupanja tuženika. Opširnost takvih opisa činjenica nije popraćena nikakvim obrazloženjem njihovih značaja. Opisi u osnovi služe kako bi se viši sud uvjerilo da nije došlo do neke postupovne povrede, to jest, da umanje rizik ukidanja. Nakon širokih opisa činjeničnog stanja u obrazloženjima jednostavno slijedi ocjena o usporedivosti situacija iz čega potom slijedi zaključak o utemeljenosti tužbe, to jest, predstavlja li osporavano postupanje povredu jamstva zabrane diskriminacije. Iz opširnih opisa utvrđivanja činjenica sudovi će u pravilu „utvrditi” one koje smatraju odlučujućima u svojoj ocjeni je li tuženik bio u sličnoj situaciji kao i neki komparator. No, u pravilu nije moguće razaznati zbog čega je sud dao takav zna-

čaj baš tim činjenicama. Jednako tako nije moguće zaključiti zašto je ignoriran i čitav niz drugih činjenica, koje u pravilu ukazuju na razlike između onih koje se uspoređuje, a koje u kontekstu konkretnog predmeta u najmanju ruku zaslužuju barem raspravu.

Opisani pristup izrazito je *formalističkog* karaktera. Takvim ga čini činjenica da se načelo „sa sličnima istovjetno” upreže kako bi se postupanje sudova prikazalo kao posljedica nužnosti i objektivnosti koje, navodno, slijedi iza samog načela.

S obzirom na značajan stupanj nekoherentnosti obrazloženja sudskih odluka u antidiskriminacijskim parnicama nije moguće znati kako točno sudovi dolaze do konačnih zaključaka izraženih u izrekama odluka. No, iz obrazloženja jest vidljivo da izreke svojih odluka formalno predstavljaju kao *logičku* dakle *objektivnu* posljedicu primjene tog načela. Štoviše, sudovi održavaju privid da načelo *de facto* ima snagu logičke funkcije; kada se odrede njene varijable, funkcija će odrediti ishod. Načelo tako sâmo odrađuje sav posao; sudovima tek preostaje da „popune” varijable. Načelo tako postaje dobro *per se* i dobiva snagu imperativnog pravila. Posljedično načelo „sa sličnima istovjetno” postaje nužno i dovoljno jamstvo zaštite od diskriminacije.

Dajući načelu vrijednost koju ono nema, niti može imati, hrvatski sudovi prekrivaju izostanak volje da se upuste u iole konkretniju raspravu o razlozima zbog kojih uspoređivane situacije klasificiraju kao slične ili različite. Nevoljkost da uspostave jasne kriterije komparacije te za to preuzmu od-

govornost, bitno je obilježje postupanja sudova u antidiskriminacijskim postupcima. Apstraktnom formom načela pokušava se prikriti izostanak odgovornosti za praktičnu konkretizaciju njegova sadržaja.

No, ova vrsta formalizma ima još jednu vrlo konkretnu posljedicu. Pripisujući mu vrijednost logičke funkcije, sudovi odbijaju potrebu za ikakvom raspravom o činjenici da je položaj tužitelja u postupku nužno određen i njegovom pripadnošću društvenoj skupini koja se u hrvatskom društvu nalazi u položaju društvene nejednakosti proizašlom iz dugotrajne i sustavne diskriminacije njenih članova. Tako u okviru ocjene sličnosti tužitelja i nekog privilegiranog komparatora nestaje potreba za raspravom o činjenici da se oni, zbog pripadnosti diskriminiranoj ili privilegiranoj društvenoj skupini, izrazi to razlikuju u pogledu mogućnosti koje su im stajale na raspolaganju, a posljedično, i onoga što su trebali osobno uložiti kako bi stekli kvalifikacije za poziciju na kojima ih uspoređuju u okviru postupka. Na isti se način izbjegava rasprava o posljedicama koje postupanje tuženika ima za tužitelja kao pripadnika društvene skupine koja trpi posljedice sustavne diskriminacije u društvu. Umjesto suočavanja s ovim aspektima društvene nejednakosti dovoljno je ustvrditi da (ni)je povrijeđen imperativ istovjetnosti. To pristup čini izuzetno *formalističkim*.

Opisani pristup primjene jamstva zabrane diskriminacije toliko je dominantan da je na određeni način iscrpio ostatak antidiskriminacijskog prava. Posljedično, tek je izuzetno moguće naići na odluke u kojima su se hrvatski sudovi bavili

drugim oblicima diskriminacije – diskriminatorno uznemiravanje, pravo razumne prilagodbe, pa i neizravna diskriminacija – koji u značajnom dijelu odstupaju od načela „sa sličnima istovjetno”. Primjer ovakvog osiromašivanja antidiskriminacijske zaštite može se naći u predmetima u kojima su tuženici tražili zaštitu od diskriminatornog uznemiravanja. Dostupne presude ukazuju na jasnu sklonost sudova da takve predmete razmatraju u okviru konvencionalnije radno-pravne paradigme „povrede dostojanstva”, izbjegavajući tako potrebu utvrđivanja uvjetovanosti osporavanog postupanja diskriminacijskom osnovom.

Kada se navedenom pribroji ranije spominjana spremnost sudova da svojim odlukama ograniče organsku snagu ZSD-a, nije neopravdano posumnjati u određenu odbojnost dobrog dijela hrvatskih sudova prema ZSD-u, kao i antidiskriminacijskom pravu općenito. Teško je reći je li to zbog neizbježne zahtjevnosti koja je obilježje antidiskriminacijskih postupaka ili zbog činjenice da su suci i sutkinje u konačnici dio društva, te kao takvi i sami podložni utjecaju predrasuda ili stereotipnom samoobmanjivanju. Što god bio uzrok, činjenica je da nije moguće uvjerljivo braniti tvrdnju da je ZSD zaživio u sudskoj praksi. Prije se radi o nekoj vrsti životarenja.

Istovremeno, nedostaci pristupa koji jamstvo zabrane diskriminacije, kao osnovni instrument zaštite temeljnog prava jednakosti, sužava na načelo „sa sličnima istovjetno” prepoznati su, iskustveno upoznati, opsežno opisani i raspravljani kako kroz stručnu literaturu tako i kroz mnoge odluke uglednih sudova koji su jednakost ozbiljno shvatili kao temeljnu

vrednotu svojih ustavnopravnih predaka. Imajući na umu ranije spominjanu činjenicu da ZSD pripada kategoriji implementacijskih zakona, korisno je istaknuti da je antidiskriminacijsko pravo EU-a u najvećem dijelu kompilacija dugotrajnog sudskog iskustva suočavanja s mnogim ozbiljnim nedostacima pristupa koji diskriminaciju sužava na „sa sličnima istovjetno”. Za provjeru te tvrdnje dovoljno je zaviriti u povijesni razvoj sudske prakse Suda EU-a od 1970-ih nadalje. Sličan razvoj može se naći i u praksi (najviših) nacionalnih sudova kako u Europi tako i van nje. U hrvatskom pravnom poretku to, nažalost, nije slučaj. Posebno je porazno da se s nedostacima načela „sa sličnima istovjetno” na sličan način nisu niti pokušali suočiti ni Ustavni ni Vrhovni sud. Upravo suprotno, svoje odluke čvrsto vezuju za ovo načelo. Pri tome je vidljivo da ne barataju nekim osnovnim aspektima, kao što je primjerice činjenica da se u praksi načelo pojavljuje u različitim verzijama s bitno različitim vrijednosnim temeljima koje utječu na njegovu praktičnu primjenu.

Kako god bilo, činjenica je da sudskom praksom dominira pristup koji antidiskriminacijsku zaštitu svodi na formalistički iskrivljeno poimanje načela „sa sličnima istovjetno”. Jednako tako, činjenica je da nema naznaka da će hrvatski sudovi odustati od tog pristupa u neko skorije vrijeme. Kada ih se suoči s kritikom ovakve prakse, nemali će broj sudaca svoju privrženost kritiziranom pristupu obrazlagati tekstom zakonskih odredaba. Tu kao na krunski dokaz ukazuju na odredbe čl. 2. ZSD-a kojima je diskriminacija definirana uz pomoć načela „sa sličnima istovjetno”:

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

Činjenica je da tekst odredbe jasno izražava da načelo „sa sličnima istovjetno” nalazi ulogu u praktičnoj primjeni jamstva zabrane diskriminacije. No, nigdje iz te činjenice odnosno iz teksta te iste odredbe ne proizlazi da ta uloga *mora biti* ona koju ovom načelu daju sami sudovi kroz svoje odluke.

Primjerice, iz teksta ni na koji način ne proizlazi da je, u situaciji kada postoji jasan pisani dokaz u obliku *mail* korespondencije iz koje proizlazi da je tužiteljici uskraćeno napredovanje jer je tuženik saznao da uskoro planira trudnoću, sud zakonski *onemogućen* zaključiti da je osoba diskriminirana temeljem spola zbog toga što nije predočila dokaz postojanja druge osobe u usporedivoj situaciji. Naša sposobnost *objektivne procjene* da uskrata napredovanja predstavlja postupanje koje je nepovoljno po tužiteljicu *ne ovisi o postojanju osobe u usporedivoj situaciji*. Prvo, za taj nam zaključak uopće ne treba komparator ako postoje utvrđeni kriteriji napredovanja. Drugo, čak i ako ne postoje jasno utvrđeni kriteriji, dokaz pismene korespondencije iz koje proizlazi da je konkretna odluka uvjetovana trudnoćom sve je što nam treba da zaključimo da je *postupanje u tom konkretnom predmetu bilo i nepovoljno i uvjetovano spolom*. Komparator bi nam bio koristan tek kada ne bismo imali na raspolaganju ni utvrđene kriterije ni dokaz priznanja. No, iz te činjenice proizlazi zaključak koji bi trebao zabrinjavati privrženike zazivanja zakonskog

teksta u obranu formalističke primjene načela „sa sličnima istovjetno”. Uloga komparatora je tek instrumentalna, pragmatična. Komparator je uobičajeno i često najdostupnije *dokazno sredstvo* pri utvrđivanju onih činjenica koje, za razliku od postojanja samog komparatora, imaju ključnu vrijednost u formiranju našeg suda o postojanju diskriminacije: *nepovoljnost* postupanja i *uvjetovanost* postupanja.

Tvrdnja da bi ZSD onemogućavao sud da presudi u korist tuženika *samo zato što* nije predočio dokaz o postojanju neke „osobe u usporedivoj situaciji” bila bi stoga vrlo dalekosežna izjava. Štoviše, ako argument „zakon propisuje” vrijedi za odredbu čl. 2. ZSD-a, onda jednako ili istovjetno vrijedi i za ostale odredbe Zakona. Tu se odmah ističe odredba čl. 1. ZSD-a gdje „Zakon propisuje”:

*Ovim se Zakonom osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju se pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije...*

Nije na odmet napomenuti da je naslov odredbe čl. 1. također jednako izravan te glasi: „**svrha zakona**”. Dakle, već iz prve odredbe ZSD-a moguće je zaključiti da je njegova **svrha**: 1) zaštita i promicanje **jednakosti**; 2) stvaranje pretpostavki za realizaciju **jednakosti prilika** i 3) zaštita od **diskriminacije**.

Ako su spremni prihvatiti pretpostavku da je pri donošenju ZSD-a zakonodavac postupao svjesno i promišljeno, sudovi bi trebali poći od postavke da odredbe ZSD-a *nisu u međusob-*

noj koliziji te se međusobno ne poništavaju. Drugim riječima, svako tumačenje jamstva zabrane diskriminacije iz čl. 2. ZSD-a koje bi otežavalo postizanje svrhe iz čl. 1. Zakona ne bi bilo samo nepoželjno, već i ustavno problematično. To proizlazi iz posebne *organske* prirode ZSD-a odnosno činjenice da se njime „*razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode*”.

No, upravo to se događa u praksi. Legitimno je ustvrditi da svojom privrženošću iskrivljenoj primjeni načela „sa sličnima istovjetno” sudovi zaštitu temeljnog prava na jednakost čine *pretjerano teškom, a ponekad i gotovo nemogućom*. Time njihovo postupanje postaje izuzetno problematično s aspekta zahtjeva koji za njih proizlaze iz čl. 47. Povelje o temeljnim pravima EU-a odnosno čl. 29. Ustava. Izostanak učinkovitosti sudske zaštite u antidiskriminacijskim predmetima potkrijevit će se nizom paradigmatiskih primjera iz hrvatske prakse, koji svjedoče o iskrivljenoj i formalističkoj primjeni načela istovjetnosti.

### **III. Nedostaci dominantnog pristupa: privid nužnosti, lažna objektivnost i očuvanje *statusa quo***

U hrvatskoj kulturi parničenja pitanje vrste i iznosa naknade štete nerijetko je važnije od supstancijalnog pitanja prirode i dosega same povrede koja je štetu uzrokovala. U tom smislu oportuno je konstantno podsjećati na činjenicu da diskriminacija dovodi do ozbiljnih posljedica po dobrobit žrtve. Prouzročena šteta je višeslojna. Sastoji se kako od konvenci-

onalnih oblika materijalne štete tako i od nematerijalnih, a po osobnu dobrobit možda i razornijih posljedica. Tu se prije svega ističu posljedice po psihološko stanje osobe koje ulaze u kategoriju povrede zdravlja, ali i posljedice umanjena osobne sigurnosti u vlastito dostojanstvo i relativni socijalni značaj. Posredno kroz posljedice koje proizvodi po dobrobit pojedinačnih žrtava, diskriminacija istovremeno proizvodi i usustavljeni kumulativni efekt umanjena *kolektivnog dobra (resursa)* kojima raspolaže društvena skupina kojoj žrtva pripada. Diskriminacijom pojedinaca koji im pripadaju perpetuira se ili čak produbljuje jaz nejednakosti koji postoji između tzv. manjinskih (povijesno diskriminiranih) društvenih skupina i većinske društveno privilegirane odnosno dominantne društvene skupine. Kroz ovaj kumulirani efekt diskriminacija ujedno proizvodi sustavnu i dugoročnu buduću štetu za žrtve, slabeći njihovu mogućnost da u okviru te zajednice unaprjeđuju svoju osobnu dobrobit podjednako uspješno kao i pripadnici društveno privilegirane većinske skupine.

Valja podsjetiti na odredbu čl. 1. ZSD-a kojom je određena njegova svrha. Vrijednosni je cilj Zakona kako zaštita i promicanje ***jednakosti*** tako i stvaranje pretpostavki za realizaciju ***jednakosti prilika***. Slijedi da bi se kroz provedbu Zakona moralo osigurati da se žrtvama diskriminacije nadoknade *svi oblici* prouzročene štete, a ne samo oni koji se smatraju konvencionalnima. Štoviše, primjenom antidiskriminacijskih jamstava moraju se suzbiti svi učinci diskriminacije. Drugim riječima, primjena antidiskriminacijskih jamstava koja vodi perpetuiranju *statusa quo* ili čak produbljivanju postojeće ne-

jednakosti položaja društvenih skupina skupinama koje su izložene sustavnoj diskriminaciji u društvu, predstavlja negaciju vrijednosnih temelja antidiskriminacijske zaštite.

Posljedično, u svojim odredbama ZSD propisuje *različite oblike sankcija* koje su žrtvama stavljene na raspolaganje kako bi im se omogućilo ostvarivanje učinkovite zaštite. Naknada štete tek je jedan od ponuđenih oblika sankcije. Objava presude ili prekršajna kazna primjeri su drugih oblika sankcioniranja. Kroz odredbe čl. 11. i čl. 17. ZSD jasno propisuje da naknada štete obuhvaća materijalnu i nematerijalnu štetu. Posljedično, sudovima je pružen čvrst pravni temelj za odluke kojima bi dosuđivali sve one oblike naknade štete koji su neophodni kako bi se u što većoj mjeri ostvarili vrijednosni ciljevi utvrđeni odredbom čl. 1. ZSD-a.

Drugim riječima, ZSD od sudova traži da sankcioniranjem diskriminacije ostvare dvostruki cilj. Prvo, sankcija mora biti sposobna nadoknaditi nastalu štetu *u njenoj potpunosti*, kako god „mjerljiva” ona bila. Drugo, sankcija ne smije biti beznačajna već mora imati jasan *odbijajući učinak*. Istovremeno, u petnaest godina od njegova stupanja na snagu može se naći vrlo mali broj sudskih odluka u kojima je sankcija diskriminatornog postupanja određena referiranjem na načelo potpunosti naknade štete. Još je manji broj odluka kojima je sankcija, a u pravilu se radi o naknadi štete, određena temeljem načela odbijajućeg učinka.

U najvećem broju antidiskriminacijskih predmeta sudovi svoje odluke o naknadi štete donose u okviru vrlo ustaljenih

konvencionalnih obrazaca razvijenih u okviru „običnih“ parnica zbog povrede obveznih odnosa. U tom smislu, ciljevi iz čl. 1. ZSD-a u potpunosti nestaju iz njihovih razmatranja. Suočeni s ovakvom kritikom dio sudaca kao odgovor nudi površne i neinformirane usporedbe s nama „kulturološki stranim“ pravnim sustavima koji, za razliku od „naše europske tradicije ukorijenjene u postavkama rimskog prava“ (ni manje ni više), preferiraju tzv. punitativnu naknadu štete. Drugi, ozbiljniji dio ukazuje na tekst samog ZSD-a koji u čl. 11. navodi da žrtva diskriminacije ima pravo na naknadu štete *prema propisima koji uređuju obvezne odnose*. Ovo je bez sumnje puno konkretniji argument od zazivanja rimskog prava. No za njega vrijedi sve što je već rečeno u kontekstu upiranja na tekst ZSD-a u svrhu podrške načinu primjene načela „sa sličnim istovjetno” preferiranoga od strane hrvatskih sudova.

U svakom slučaju, ono što ne prestaje iznenađivati, lakoća je kojom hrvatski sudovi ignoriraju čak i formalno pravne okvire zakonskih odredbi koje primjenjuju u antidiskriminacijskim postupcima. Potpuna i odbijajuća sankcija specifični je izraz učinkovite sudske zaštite kao temeljnog načela pravnog poretka Europske unije. Status temeljnog načela pravnog poretka EU-a dobilo je kroz praksu Suda EU-a koja se u značajnom dijelu razvijala upravo kroz antidiskriminacijske predmete. U konačnici načelo je dobilo status temeljnog prava priznatog čl. 47. Povelje o temeljnim pravima EU-a. Štoviše, s obzirom na njegovu implementacijsku funkciju, odredbe ZSD-a moraju se tumačiti sukladno i tom načelu. Činjenica je da je, kao temeljno načelo pravnog poretka EU-a, jamstvo potpune i odbijajuće sankcije u antidiskriminacij-

skom pravu postalo sastavni dio hrvatskog pravnog poretka sukladno čl. 141.c Ustava. Kao takvo ono ima *izravan učinak* u sporovima pred hrvatskim sudovima. Stoga, kakvo god obrazloženje svog pristupa sankcioniranju diskriminacije nudili, opravdano je pretpostaviti da značajan dio hrvatskih sudaca i sutkinja smatra da zbog svoje lojalnosti nekom drugačijem, njima uobičajenijem razumijevanju odgovornosti za štetu, sudbena vlast nema ovlast i dužnost osigurati Ustavom zajamčeno temeljno pravo na učinkovitu sudsku zaštitu žrtava diskriminacije. Ovakvim pristupom dio hrvatskog sudstva učinkovito obezvrjeđuju kako organsku snagu ZSD-a tako i njegovu implementacijsku funkciju.

Činjenica da hrvatski sudovi ignoriraju postupovno jamstvo potpune i odbijajuće sankcije diskriminacije, ide ruku pod ruku njihovim dominantnim shvaćanjem uloge načela „sa sličnima istovjetno“. U biti, na djelu je uzročno-posljedična veza. Primjerice, praksa pokazuje da hrvatski sudovi imaju značajnih zadržki oko sankcioniranja diskriminacije u predmetima gdje štetne posljedice nije lako odrediti materijalno. Konvencionalni pristup naknadi materijalne štete usko je vezan za načelo „sa sličnima istovjetno“. Ako je nešto priznato *komparatoru* („osobi u jednakom položaju“), za kojeg je utvrđeno da se nalazi u sličnoj poziciji tužitelju, tada *na to isto* pravo ima i tužitelj. No upravo u tom trenutku na površinu izlaze inherentni nedostaci pristupa koji diskriminaciju svodi na formu komparativne metode.

Izloženost diskriminaciji osobu izlaže negativnim učincima koji se ne uklapaju u konvencionalni obrazac nakade štete.

Prije svega sam čin diskriminacije predstavlja *negaciju dužnog poštovanja* koje osoba zaslužuje temeljem vrijednosne postavke da je *jednako vrijedan* subjekt pravnog poretka *samim svojim postojanjem*. Nastanak štete za materijalne interese ili čak po psihofizičko stanje osobe nije u fokusu. Povreda se sastoji u *umanjenju smisla osobnog dostojanstva*.

Činjenica da pravni poredak prepoznae i štiti osobno dostojanstvo svakog pojedinca otvara čitav niz problema za privrženike pristupa koji diskriminaciju formalistički svode na načelo istovjetnosti. Osobno dostojanstvo počiva na pretpostavci *jedinstvenosti* osobe. Štoviše, pretpostavka predstavlja specifičan izraz jedne od temeljnih postavki *racionalnosti*. Naime, tvrdnja da nešto postoji kao zasebni entitet, a da ga pritom ni po kojem obilježju nije moguće razlučiti od drugog entiteta, nije racionalna tvrdnja jer predstavlja povredu logičkog *aksioma ne-kontradiktornosti*. Nešto što nije razlučivo predstavlja jednu te istu stvar; identično je. Zasebni entiteti postoje tek kao *nužno različiti*. Posljedično, osoba postoji tek kao *nužno različita* od drugih. Jedinstvenost svake osobe ono je što sve ljude čini *jednako vrijednima*.

Jedinstvenost (individualnost), koja slijedi iz racionalnog načela nužne različitosti, a koje je samo specifičnog izraza logičkog aksioma ne-kontradiktornosti, predstavlja *fundamentalno* obilježje kroz koje su građani stavljeni u odnos *temeljne jednakosti* u ustavnim demokracijama. Suvremene ustavne demokracije ovu postavku uzimaju kao temelj ljudskog dostojanstva. Ono je priznato svakom pojedincu kao jedinstvenoj osobi te je šticeo kao jedna od temeljnih po-

stavki ustavnog poretka. No, valja istaknuti da zaštita ljudskog dostojanstva svake osobe nužno pretpostavlja da su one prethodno stavljene u *temeljni odnos međusobne jednakosti temeljem svoje nužne različitosti*. Iz odnosa temeljne jednakosti stoga proizlazi i obveza priznanja i zaštite svih prava koja su neophodna za zaštitu vrednote osobnog dostojanstva. U mjeri u kojoj jamstvo zabrane diskriminacije ima status temeljnog prava, sam čin diskriminacije predstavlja *negaciju dužnog poštovanja* odnosno povredu jednakosti kao temeljne vrednote ustavnog poretka. Čin diskriminacije već kao takav traži *ne samo utvrđenje već i sankciju*. Izostanak sankcije predstavlja uskratu učinkovite pravne zaštite.

S obzirom na njihovu privrženost konvencionalnim obrascima poimanja odgovornosti za štetu i oblicima njenog sankcioniranja, navedena ustavnopravna činjenica za hrvatske sudove predstavlja višeslojni problem. Prije svega, ona remeti privid „objektivnosti“ kojem u osnovi služe konvencionalni obrasci utvrđivanja štete. Ovom zorno svjedoči postojanje specifične vrste akta sudbene vlasti kao što su *Orijentacijski kriteriji i iznosi za utvrđivanje visine pravične novčane naknade nematerijalne štete* Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Iako se u konkretnom aktu navodi kako kriteriji „ne predstavljaju matematičku formulu koja pukim automatizmom služi za izračunavanje pravične novčane naknade“, činjenica je da u njima nema mjesta opisanoj vrsti povrede osobnog dostojanstva koja proizlazi iz temeljnog odnosa jednakosti. Iako su kriteriji određeni relativno nedavno, 2020. godine, dakle dvanaest godina nakon stupanja na snagu ZSD-a kao organskog zakona, u njima očigledno nema mjesta za ovu vrstu povre-

de. Stoga ostaje dojam da hrvatskim sudovima nije pojmljiva mogućnost naknade štete izazvane posljedicama koje za žrtvu diskriminacije proizlaze iz činjenice da se radi o postupanju kojim se potkopava njen smisao temeljne ljudske *jednakovrijednosti*. Diskriminacija ne izaziva neugode zbog fizičke boli. Ona ne cilja urušavanju nečijeg društvenog ugleda, koji je temelj subjektivnog osjećaja časti. Diskriminacije ne naružnjuje. Njena je meta fundamentalniji osjećaj vlastite vrijednosti i smisla. Njeni su učinci dehumanizirajući. Za takvu štetu nema mjesta u sudačkim tablicama naknade štete unatoč činjenici da je takvu štetu moguće podvesti pod odredbe Zakona o obveznim odnosima koje jamče prava osobnosti još od 2005. godine. Uostalom, ZSD se izričito referira upravo na te odredbe.

Nadalje, sudovima pri tome ne pomaže ni činjenica da načelo „sa sličnima istovjetno“ naglo gubi svoju smislenost pred ovim zadatkom. Naime, kao izraz njene jedinstvenosti, dostojanstvo jedne osobe *nije mjerljivo usporedbom* s osobnim dostojanstvom drugih. Dostupna sudska praksa ukazuje na to da u predmetima u kojima se otvori pitanje povrede osobnog dostojanstva diskriminatornim postupanjem, značajan dio sudova na ovu vrstu urušavanja funkcionalnosti načela „sa sličnima istovjetno“ odgovara „medikalizacijom“ učinaka diskriminacije. Posljedično, utvrđenje nematerijalnih posljedica, kao što je povreda osobnog dostojanstva do kojeg dolazi diskriminatornim postupanjem neovisno o nekoj materijalnoj šteti, gura se u dokazni postupak u kojem se inzistira na medicinskim dokazima kao što su utvrđenje post-traumatskog stresa, anksioznosti i sl.

Favoriziranje pristupa koji diskriminaciju svodi na načelo „sa sličnima istovjetno“ proizvodi još jednu jednako važnu posljedicu za mogućnost učinkovitog sankcioniranja diskriminacije. Načelo „sa sličnima istovjetno“ pogoduje ukapljivanju sankcioniranja diskriminacije u konvencionalne parnične obrasce naknade štete i time što štetu sužava na ekvivalent onoga *što je već ostvario* komparator. Antidiskriminacijski postupci na taj se način učinkovito zatvaraju prema mogućnosti da se, u svjetlu načela odbijajućeg učinka sankcije, povede ikakva smislenija rasprava o odgovornosti za učinke koje diskriminatorno postupanje tuženika proizvodi za tužitelja kao pripadnika društvene skupine u podređenom položaju sustavno proizvedene društvene nejednakosti. Hrvatski sudovi uspješno izbjegavaju činjenicu da žrtve diskriminacije nisu tek „konvencionalni“ oštećenici. U sudskoj praksi, a to se s posebnom težinom odgovornosti odnosi na najviše instance, tako nije moguće naći odluku u kojoj se sud iole suvislo osvrnuo na činjenicu da je šteta koju trpe žrtve diskriminacije višeslojna.

Ono što razlikuje ovu skupinu tužitelja, životna je činjenica da svoje osobne svakodnevne životne odnose, a time i svoj osobni identitet, kreiraju i ostvaruju u okviru jedne od sustavno diskriminiranih društvenih skupina. Posljedično, posljedice diskriminacije nisu ograničene na jednu žrtvu. Niti staju tek na bliskim okolnostima ponašanja konkretnog tuženika. Uz izravnu štetu koja je određena specifičnim okolnostima pojedinog slučaja diskriminacija, također proizvodi i *efekt mrežkanja*. Svojom sustavnošću i društvenom raširenošću, diskriminacija kroz svaki pojedinačni slučaj ujedno

posredno pridonosi i povećanju jaza nejednakosti cijele skupine kojoj pripadaju njene neposredne žrtve. Učinci diskriminacije reproduciraju se kroz društvo poput mrežkanja valova. Diskriminacija posljedično dodatno oštećuje svoje neposredne žrtve, erodirajući mogućnost svih članova društvene skupine, uključujući ponovo i njih same, da u okviru te zajednice štite osobnu dobrobit podjednako učinkovito kao i pripadnici društveno privilegirane većinske skupine.

Sudska je praksa do sada vrlo uspješno ignorirala činjenicu da diskriminacija proizvodi i ovu vrstu štete. Sudske odluke u antidiskriminacijskim predmetima jasno pokazuju čvrstu sudačku naklonost konvencionalnom pristupu usko individualizirane odgovornosti počinitelja, karakterističnom za parnice o uobičajenim povredama obvezno-pravnih odnosa. U kontekstu višeslojnosti i dalekosežnosti štetnih učinaka diskriminacije konvencionalni pristup nije sposoban osigurati punu i odbijajuću sankciju neophodnu za učinkovitost sudske zaštite. Štoviše, načelo „sa sličnima istovjetno“ *per se* zahtjeva sužavanje individualne odgovornosti. Načelo u konačnici pogoduje tuženiku jer polazi od postavke da je osoba odgovorna tek za posljedice svojih svjesnih postupaka koje je mogla predvidjeti bez značajnijih teškoća te ih je stoga imala pod punom osobnom kontrolom. Smatrati osobu odgovornom za postupke *drugih*, prema ovom shvaćanju, predstavlja povredu njene osobne autonomije odnosno iracionalno je.

Kako to često biva, srž problema vjerojatno nije u načelu *per se*. Problem nastaje kada krene njegova (pravna) konkretizacija. Za konkretnu primjenu načela ključno je pitanje spo-

sobnosti tužitelja da razumije okolnosti nastanka i posljedice svojih postupaka. Što je tuženik mogao odnosno trebao znati o uvjetovanosti i učincima svoje odluke? Koja širina razumijevanja se od njega očekuje? Pitanje poprima dodatnu težinu kada ga smjestimo u stvarno-životni, sociološki kontekst sistematizacije obrazaca društvenog ponašanja, kojem pridonose svi pojedinci svojim manje ili više svjesnim sudjelovanjem, poštujući uspostavljene dominantne obrasce, uloge i pravila društvenog ponašanja. Što se kod pojedinca više pretpostavlja/prihvaća šire nepoznavanje društvenog konteksta u okviru kojega donosi svoje odluke kojima utječe na interese drugih, to će njegova odgovornost za posljedice koje za druge proizlaze iz njegova ponašanja biti uža. Odnos između navodnog neznanja i odgovornosti posebno dolazi do izražaja u činjenici da je u okviru antidiskriminacijske zaštite mjesto središnjeg jamstva umjesto zabrane izravne diskriminacije preuzela zabrana neizravne diskriminacije, koja se razvila upravo kao izravan odgovor na nesposobnost načela „sa sličnima istovjetno“.

U skladu s njihovim poimanjem načela „sa sličnima istovjetno“, u antidiskriminacijskim postupcima dominira uska individualizacija odgovornosti. Tuženika se može smatrati odgovornim isključivo za postupke koje je *samostalno* i *izravno* prouzročio svojim ponašanjem. Pri tome, ponašanje mora biti planirano, to jest, proizlaziti iz pune osviještenosti okolnosti usko vezanih za konkretan odnos s onima prema kojima je izravno usmjereno. Tek u tako postavljenom okviru tuženik ima punu kontrolu nad svojim postupcima te ga je opravdano smatrati odgovornim za učinke koji izravno pro-

izlaze iz njegovih postupaka kroz neki jasan uzročno-posljedični niz koji nije pretjerano teško odrediti. Ovako uskogrudna individualizacija odgovornosti jedan je od važnijih razloga zbog kojeg hrvatski sudovi ne gaje preveliku oduševljenost jamstvom zabrane neizravne diskriminacije. U osnovi odbojnost se ne temelji na vrijednosnim razlozima. Ona je puno jednostavnija. Primjena neizravne diskriminacije zahtijeva značajna odstupanja od ustaljenih konvencionalnih obrazaca sudačkog zaključivanja i obrazlaganja. Kao takva traži dodatni intelektualni napor odnosno trud i vrijeme koje je potrebno uložiti, ako ni u što drugo, onda u obrazlaganje potrebe odstupanja od ustaljenoga.

Hrvatski sudovi nisu naklonjeni takvim zahvatima. Privrženost ustaljenim obrascima sigurno je djelomično uvjetovana objektivnim razlozima institucionalnog karaktera vezanima za sustavno zanemarivanje važnosti sudova u sustavu diobe državne vlasti. Sudovi jesu preopterećeni i sustavno podcjenjivani. To je realna činjenica baš kao što je činjenica i to da u okviru istog tog društva u kojem djeluju, diskriminacija jest sustavni fenomen. No, sudovi jesu oblik državne vlasti. Sudovi jesu nositelji ustavne obveze učinkovite sudske zaštite temeljnih prava. Posljedično, veći dio odgovornosti ipak je uvjetovan njihovim prevladavajućim shvaćanjem svoje uloge i odgovornosti. Ona nije sklona preuzimanju odgovornosti za iskorake. Posljedično, nije realno očekivati promjenu sudske prakse u smjeru koji bi svjesno širio odgovornost tuženika prema posljedicama koje žrtva diskriminacije snosi i zbog erozije položaja sustavno diskriminirane društvene skupine kojoj pripada, a kojoj on djelomično doprinosi te je toga u

pravilu i svjestan ili bi mogao i trebao biti svjestan. U kontekstu primjene jamstva izravne diskriminacije, to znači da je *teško očekivati učinkovitiju zaštitu u smislu utvrđivanja daleko-sežnije odgovornosti temeljem načela pune i odbijajuće sankcije*. U kontekstu primjene neizravne diskriminacije, ne treba očekivati da će to jamstvo zaživjeti u praksi u dogledno vrijeme.

### **Nedostaci dominantnog pristupa: apstrahiranje i asimilacija**

Opisani nedostaci formalističkog pristupa koji antidiskriminacijsku zaštitu svodi na načelo „sa sličnima istovjetno“ zorno ukazuju na njegova dva najizraženija i najviše kritizirana obilježja. Radi se o učinku *apstrahacije* (otuđivanja) i učinku *asimilacije* koje, u okviru svoje pravne primjene, ovo načelo proizvodi za žrtve diskriminacije.

Iz ranije rasprave vidljivo je da u antidiskriminacijskim postupcima kod značajnog dijela sudova postoji sklonost *apstrahiranju* odnosa koji postoji između sudionika postupka od ikakvih razmatranja i utvrđenja vezanih za činjenicu njihove pripadnosti određenim sustavno diskriminiranim ili sustavno privilegiranim društvenim skupinama. Apstrahiranjem se oduzima značaj činjenici da žrtve diskriminacije, kao i njihovi komparatori ili počinitelji, na svoje komparirane položaje dolaze uz vrlo različite uvjete i mogućnosti unutar svojih društvenih skupina. Veliki dio njihova stvarnog društvenog identiteta, koji je od izravnog utjecaja na njihov položaj u postupku, jednostavno se zanemaruje i za potrebe postupka

„briše“. Žrtve diskriminacije, ali i njihovi komapratori, pa uostalom i tuženici, nerijetko su „depersonalizirani“ tijekom postupka. U hrvatskom kontekstu tome uvelike doprinosi i visoka nekoherentnost dugotrajnih, a time i teško predvidljivih, sudskih postupaka u kojima i relativno jednostavni predmeti poprimaju dojam vrlo složenih situacija.

Sama struktura načela „sa sličnim istovjetno“ snažno potiče apstrahiranje. Bez apstrahiranja sudionika u postupku od socijalnih uvjeta njihove društvene nejednakosti, načelo postaje teško održivo. U mjeri u kojoj bi se krenulo uvažavati realnu životnu okolnost da, zbog razlike u socijalnoj podređenosti odnosno privilegiranosti društvenih skupina kojima pripadaju, tužitelj i zahtijevani komparator nisu imali ujednačene startne pozicije, ni jednake mogućnosti stjecanja kvalifikacija koje su preduvjet dolaska na položaje koji se uspoređuju za potrebe primjene načela „sa sličnima istovjetno“, sud bi bio prisiljen suočiti se s činjenicom da su oni koje se uspoređuje vrlo različiti. Kako u odnosu na trud uloženi u stjecanje potrebnih kvalifikacija tako i u odnosu na praktična znanja i vještine proizašlih iz tako stečenih iskustva suočavanja s uvjetima društvene nejednakosti. Posljedično, i sam smisao utvrđivanja „sličnosti njihovih situacija“ postao bi upitan. Načelo bi gubilo na funkcionalnosti.

Sklonost apstrahiranju gotovo je redovito uočljiva u obrazloženjima presuda u antidiskriminacijskim sporovima. Primjerice, ona zorno dolazi do izražaja u odlukama hrvatskih sudova u antidiskriminacijskim predmetima u kojima se traži ocjena organizacije nastave vjeronauka u školama. Sudovi

u takvim predmetima uporno zastupaju stajalište da se *sva* djeca nalaze u istoj poziciji jednakosti prilika bez obzira na svoju vjeroispovijesti jer, navodno, svi imaju (apstraktno) jednaku priliku sudjelovati ili ne sudjelovati u vjeronauku. Pri tome u potpunosti ignoriraju argumente kojima ih se poziva da u svojoj ocjeni uzmu u obzir vrlo konkretne i mjerljive učinke koje trenutni način organizacije nastave vjeronauka u javnim državnim školama ima po onu djecu koja u njoj ne žele sudjelovati. Doduše, u istim predmetima sudovi znaju napomenuti, navodno tek *obiter dicta*, kako bi drugačiji modaliteti nastave vjeronauka predstavljali diskriminaciju djece specifične vjeroispovijesti, iako bi u njima također vrijedila ista apstraktna ocjena da svi imaju jednaku priliku sudjelovati ili ne sudjelovati.

Zbog njihove sklonosti apstrahiranju, pred hrvatskim sudovima ništa bolje ne prolaze ni građani s invaliditetom. Tu prije svega vrijedi istaknuti predmete u kojima su sudovi, prvenstveno Ustavni sud, bili pozvani ocjenjivati ustavnost i zakonitost upravnih akata kojima su novčana sredstava, koja su sukladno zakonu bila namijenjena poboljšanju uvjeta zapošljavanja osoba s invaliditetom, prenamijenjena u subvencije poslodavcima pogođenim negativnim ekonomskim posljedicama COVID pandemije. Prenamijenjena su sredstva pri tome bila prikupljena „sankcioniranjem“ poslodavaca koji su odbijali ispuniti svoju zakonsku obvezu zapošljavanja određenog broja osoba s invaliditetom. Najzanimljiviji dio sudske prakse u ovim predmetima predstavlja obrazloženje iz kojeg proizlazi da osporavana prenamijenjena sredstava namijenjenih jačanju društvene integracije građana s invalidite-

tom ne predstavlja povredu njihove jednakosti jer se subvencioniranjem poslodavaca pomaže održavanju zaposlenosti svih građana što predstavlja legitimni društveni cilj. S obzirom na to da su svi građani zajedno dio istog društva mjera u konačnici ujedno promiče i interes osoba s invaliditetom. Pitanja kao što su segregacija osoba s invaliditetom na tržištu rada ili provedba dužnosti razumne prilagodbe, koja su regulirana odredbama ZSD-a, postaju irelevantna prilikom ovakvog apstrahiranja, zbog čega ovakve odluke ostavljaju i dojam suđačkog cinizma.

Posljedice naklonosti apstrahiranju redovito su vidljive u sudskim predmetima u kojima se traži ocjena mjera pozitivne akcije koje su nužno *asimetrične* u svom odnosu prema položaju pripadnika sustavno diskriminiranih skupina i pripadnika većinske društveno privilegirane skupine. Naklonost značajnog dijela hrvatskog sudstva (od stvarnog života) apstrahiranom poimanju jednakosti pojedinaca gotovo redovno dolazi do izražaja prilikom izbornih ciklusa. Činjenica je da usprkos izričitim odredbama kako izbornog zakonodavstva tako i Zakona o ravnopravnosti spolova, odnosno ZSD-a, kojima su propisane mjere pozitivne akcije, hrvatski sudovi opetovano imaju problema s izbornim listama na kojima ima više žena nego muškaraca. Kroz njihovu optiku činjenica da na listi ima više žena ima jednaku vrijednost kao i činjenica da na listi ima više muškaraca jer je pitanje rasporeda mjesta na izornoj listi odvojeno od pitanja njene temeljne svrhe, a time i od povijesne činjenice da u Hrvatskoj nikad nije postojao saziv predstavničkog tijela u kojem su većinu predstavljale žene, a ne muškarci.

Kroz navedene je primjere moguće razaznati i asimilacijski pritisak načela „sa sličnima istovjetno“. Kako bi uspio sa zahtjevom za sudskom zaštitom od diskriminacije, tužitelj će sudu morati predočiti činjenice koje ukazuju na sličnost njegova položaja sa situacijom u kojoj se nalazi neki stvarni *privilegirani* komparator. Drugim riječima, od *svih* aspekata svoje pozicije koje bi mogao koristiti u prilog tvrdnji da je postupanjem tuženika *u odnosu na njega i njegov specifični položaj* došlo do povrede jamstva zabrane diskriminacije, od tužitelja se zahtijeva da ukazuje isključivo na one aspekte kojima će sud uvjeriti da je sličan nekom privilegiranom pripadniku dominantne društvene skupine. Posljedično, privilegirani „stvarni komparator“ postaje glavno mjerilo opravdanosti tužiteljeve tvrdnje da zaslužuje *biti jednak*. Tužitelj mora uvjeriti sud da je *dovoljno dobar* kao i pripadnik privilegirane društvene skupine. Pojednostavljeno, sebe mora predstaviti kao naličje lica pripadnika privilegirane skupine iz koje je u osnovi društveno isključen.

U kontekstu hrvatskog pravnog poretka asimilacijski učinak redovito dolazi do izražaja u ciklički oživljavanim raspravama o svrhovitosti razlikovanja jamstva zabrane uznemiravanja propisane ZSD-om od onoga što se popularno naziva mobing, a radnim je pravom definirano kao povreda dostojanstva radnika. Navodni je problem, naravno, činjenica da se zabrana povrede dostojanstva primjenjuje *na sve osobe jednako* dok se antidiskriminacijsko jamstvo primjenjuje „selektivno“ temeljem nečije specifične pripadnosti. Iz ranije istaknutog primjera eskiviranja tvrdnji o diskriminatornom uznemiravanju njihovim podvođenjem pod radnopravno

jamstvo povrede dostojanstva, vidljivo je da se te rasprave konkretiziraju i u sudskoj praksi.

U osnovi istu optiku hrvatski suci koriste kada otvoreno izražavaju svoje protivljenje stajalištu da je nasilje koje sustavno pogađa žene – *zato što je uvjetovano rodnim predrasudama, pa i mržnjom prema ženama – potrebno pravno tretirati kao zaseban društveni fenomen. Za dobar dio hrvatskih sudaca svako je nasilje u osnovi nasilje, te kao takvo šteti svakoj žrtvi bez obzira na njenu pripadnost društvenoj skupini.* Ženama stoga nije potrebna posebna zaštita jer su pravno zaštićene jednako dobro kao i muškarci. Sociološki koncepti su odvojeni od pravnih. Najizraženiji primjer ovakvih asimilacijskih tendencija u hrvatskom sudstvu bila je službena reakcija sudaca i sutkinja Vrhovnog suda Republike Hrvatske na ideju da se u kazneno zakonodavstvo uvede zasebno kazneno djelo *femicida* kao odgovor na vrlo mjerljivu sociološku činjenicu očiglednog porasta brutalizacije nasilja prema ženama, a posebno njegova rasta u okviru obiteljskog okruženja ili emocionalnih veza.

Ustavni sud također pokazuje ozbiljnu sklonost asimilacijskim pritiscima načela „sa sličnima istovjetno“. Primjerice, Ustavni je sud u više navrata odbio razmotriti tvrdnju podnositeljica ustavne tužbe da su kod svoje procjene radi povjeravanja roditeljske skrbi redovni sudovi ignorirali činjenicu da je podnositeljica bila izložena obiteljskom nasilju od strane oca djeteta, valjda se vodeći pretpostavkom da nasilnost prema partnerici nije dokaz da ne mogu biti brižni roditelji djece. Ustavni sud nije smatrao potrebnim ulaziti u razmatra-

nje tih navoda u kontekstu ocjene povrede prava na pravično suđenje, pri čemu su podnositeljice ustavne tužbe isticale da su tako rodno diskriminirane. No, istovremeno svi sudovi koji su odlučivali u takvim sporovima jesu u obzir uzimali i vrednovali činjenicu da je otac izdašnjeg ekonomskog statusa. Drugim riječima, da je majka, ekonomski mjereno, bila jednako dobra kao i otac, bila bi joj dodijeljena roditeljska skrbi u jednakoj mjeri kao i njemu. Ovako nije, usprkos vjerojatnoj ili stvarnoj izloženosti nasilju. Pri tome ni jedan od sudova koji su odlučivali u takvim postupcima nije u obzir uzeo objektivnu sociološku činjenicu učestalosti ekonomske ovisnosti žena koje na sebe preuzimaju odgovornost za majčinsku roditeljsku skrb o supružnicima. S obzirom na ovakav pristup ne bi trebala iznenađivati činjenica da u pravnom poretku nekoliko godina egzistira situacija u kojoj se žene ne mogu zaposliti u javnim ustanovama jer se na njih primjenjuje rješenje o mjeri nadzora koje je centar za socijalnu skrb izrekao za potrebe održavanja susreta između djece za koju skrbe i oca čijem su nasilju bile izložene u prošlosti. S obzirom na neučinkovitost sudske zaštite u antidiskriminacijskim predmetima jednako tako ne iznenađuje da takva očigledna povreda jamstva zabrane diskriminacije nije već sudski osporena.

Asimilacijski pritisci načela „sa sličnima istovjetno“ posebno dolaze do izražaja u predmetima u kojima se diskriminacija odvija u okolnostima u kojima nije moguće predočiti nekog konkretnog komparatora. To su u pravilu okolnosti u kojima sociološki obrasci raspodjele društvenih uloga i njima karakteristične organizacije odnosa u društvu stvaraju neku vrstu

„meke segregacije“. Paradigmatičan primjer ovakve situacije su skupine poslova u kojima su gotovo isključivo zaposlene osobe koje pripadaju sustavno diskriminiranim društvenim skupinama. Pojava je i više nego poznata u kontekstu rodne segregacije poslova na tržištu rada koja se pretače u rodno uvjetovanu nejednakost plaća. U tom se smislu ističe činjenica da praksa hrvatskih sudova ne uključuje značajniji broj predmeta koji se odnose na diskriminaciju žena u kontekstu *jamstva jednake plaće za jednak rad žena i muškaraca*. Takvi predmeti u pravilu traže značajno odstupanje od uobičajenog komparativnog pristupa diskriminaciji koji diktira načelo „sa sličnima istovjetno“ i zahtijevaju prelazak u izazovniju zonu primjene složenijih koncepata kao što je neizravna diskriminacija. Ustavni je sud, primjerice, bio suočen s predmetima u kojima se zahtijevala ocjena podzakonskih akata kojima je uređen sustav plaća u javnom sektoru, pri čemu su podnositelji isticali primjere navodne potplaćenosti određenih različitih vrsta poslova. Istovremeno, iako je moguće da se radi o poslovima u kojima većinu u strukturi zaposlenih čine žene, podnositelji se tim aspektom nisu uopće bavili. Svoj su zahtjev utemeljili na jednostavnoj tvrdnji da su u prošlosti te vrste poslova bile plaćene jednako. Ustavni je sud takav zahtjev odbacio. Da je kojim slučajem bio suočen s kredibilnim podacima koji bi potvrđivali da je takva promjena u politici plaća u nepovoljniji položaj dovela značajan broj žena, Ustavni bi sud predmetu morao prići s vrlo drugačijeg, to jest antidiskriminacijskog aspekta.

Realno je očekivati sličan razvoj i u području etničke diskriminacije. S porastom migracijskog prirasta državljana „tre-

ćih“ zemalja na tržištu rada povećava se i etnička jednoličnost strukture zaposlenih na određenim poslovima koji gotovo pa kao pravilo imaju najnižu tržišnu vrijednost. Kakva je vjerojatnost da će se osobe koje se nose s takvim socijalnim i tržišnim okolnostima izboriti za bolje, ravnopravnije radne uvjete u okviru ovako postavljene antidiskriminacijske zaštite pred sudovima? U okolnostima takve jednolične strukture zaposlenih neće biti moguće pronaći „stvarnog komparatora“. To je jednostavna životna činjenica s obzirom na to da „komparator“ kojeg sudovi očekuju niti želi niti mora obavljati takve slabo cijenjene poslove. Takva sudska zaštita od diskriminacije stoga sigurno nije učinkovita.

Slične asimilacijske pritiske susrećemo i u situacijama diskriminacije LGBTIQ+ osoba. Primjerice, nadležna upravna tijela dosljedno odbijaju zahtjeve trans osoba da im se pokriju troškovi kirurških zahvata koji čine sastavni dio njihove tranzicije, pravdajući svoje odluke i činjenicom da *kod ostalih građana* slični zahvati ulaze u kategoriju korektivne kirurgije, te se kao takvi *jednako tako naplaćuju*. U takvim okolnostima trans građani i građanke medicinsku pomoć traže izvan Hrvatske. Posljedično ne ulaze u upravne sporove u kojima bi osporavali takva rješenja upravnih tijela. Nije vjerojatno da bi u tom bili uspješni pred upravnim sudovima, iako bi takav postupak očigledno ušao u doseg primjene ZSD-a. Uspjeh bi eventualno našli pred Ustavnim sudom. Asimilacijski pritisci ogledavaju se i u činjenici da u Hrvatskoj i dalje vrijedi zabrana darivanja krvi za gej muškarce. Ona se pravda povećanom izloženošću spolnim bolestima *u odnosu na heteroseksualne osobe*. Hrvatska je jedina članica EU-a u kojoj je ta

zabrana neograničenog vremenskog trajanja (u Belgiji, Danskoj, Slovačkoj i Švedskoj zabrana je ograničena na period od 4 mjeseca do najviše godinu dana). U tom smislu, činjenica da ovakva praksa upravnih tijela nije postala predmet sudskog osporavanja govori u prilog nepovjerenju u njenu učinkovitost pri osiguranju antidiskriminacijske zaštite.

Ništa bolje nije ni u slučaju diskriminacije osoba s invaliditetom. Primjerice, kako bi se primjenom „stvarnog komparatora“ utvrđivalo predstavlja li diskriminaciju uskrata osobama s invaliditetom koje raspolažu mogućnošću skrbi unutar svoje obitelji onih pogodnosti koje su osigurane osobama s invaliditetom koje ne raspolažu obiteljskom podrškom? Kako uopće „mjeriti“ sličnost dvije osobe s invaliditetom u takvim situacijama? Prema vrsti invaliditeta? Prema dobi? Prema materijalnom statusu? Je li uopće smisljeno uspoređivati osobu s *invaliditetom* s drugom osobom s *invaliditetom*? Ne treba li „stvarnog komparatora“ tražiti među osobama *bez* invaliditeta? No, u tom slučaju, nije li očigledno da će osoba s invaliditetom i osoba bez invaliditeta zbog izričitih tjelesnih razlika gotovo uvijek biti u nedovoljno sličnim situacijama?

## **Nužnost promjene**

U biti, gotovo da ne postoji područje antidiskriminacijskog prava gdje se pristup temeljen na uskom poimanju načela „sa sličnima istovjetno“ ne suočava, manje ili više izravno, sa svojom nesposobnošću da žrtvama diskriminacije pruži učinkovitu zaštitu. Istovremeno, privrženost hrvatskih sudova ovako nedostatnom modelu antidiskriminacijske zaštite

predstavlja glavni razlog zbog kojeg ZSD ne uspijeva ostvariti visoka očekivanja koja su ga pratila prilikom stupanja na snagu.

Naravno, Zakon je moguće unaprijediti. Neke bi izmjene uistinu i bile poželjne.

Primjerice, bilo bi korisno preciznije propisati dodatna strukturalna jamstva kojima bi se potencijalne tuženike – od poslodavaca do javnih ustanova – obvezalo na poduzimanje precizno definiranih internih analiza svojih organizacijskih struktura, praksi i obrazaca postupanja prema građanima i transparentnu objavu tako prikupljenih podataka. Kvalitetno definirane i profesionalno provedene statističke analize predstavljaju značajnu pomoć žrtvama koje se odluče zaštitu zatražiti u sudskim postupcima, posebice u kontekstu jamstva zabrane neizravne diskriminacije. U tom smislu, Zakon bi bilo korisno unaprijediti i odredbama koje bi precizno uredile mogućnost pristupa tužitelja relevantnoj dokumentaciji za potrebe dokaznog postupka odnosno dužnost tuženika da predoči relevantne statističke pokazatelje svoje prakse ako već ne postoje, odnosno nisu dostupni. Ova vrsta izmjena pridonijela bi jačanju postojećeg jamstva raspodjele tereta dokaza u antidiskriminacijskim postupcima koje trenutno ne predstavlja gotovo nikakav faktor za hrvatske sudove.

Također bi bilo korisno jasnije odrediti ravnotežu između jamstva diskriminacijskog uznemiravanja i jamstva slobode izražavanja. Jamstvo zabrane uznemiravanja nije osmišljeno sa svrhom sankcioniranja slobode javne rasprave koliko god

ona bila iritantna, neugodna pa i zadržta. U konačnici antidiskriminacijska jamstva, kao dio ustavne vrednote jednakosti, prestaju (biti funkcionalna) izvan okvira slobodnog demokratskog uređenja koje počiva na ravnopravnosti svih građana i građanki unatoč razlikama u njihovim političkim uvjerenjima.

Svakako treba razraditi odredbe koje se odnose na mjere pozitivne akcije. Posebice definirati okolnosti u kojima specifične vrste mjera pozitivne akcije postaju antidiskriminacijska obveza, razlikujući pri tome položaje subjekata u javnom i privatnom sektoru. Smanjenje broja diskriminacijskih osnova, kao i rekonstrukcija prekršajnih odredbi također je nešto o čemu se može razmišljati. No, tu smo već u području izmjena koje nisu od nekog dalekosežnijeg značenja.

Ipak, u konačnici ostaje skepsa bi li ikakve izmjene ZSD-a promijenile trenutno stanje. Predložene izmjene bile bi nadogradnja; problem je u temeljima. Ono što se često zanemaruje u raspravama oko razloga relativne neuspješnosti antidiskriminacijskog prava u hrvatskom pravnom poretku osnovna je činjenica da je sustav zaštite koji je uspostavljen ZSD-om primarno i dominantno građen na paradigmi pojedinačnih prava koja se u punini ostvaruju tek u sudskom postupku. Zaštita dolazi tek nakon povrede i to u okviru vrlo formaliziranog i nerijetko dugotrajnog sudskog postupka. Drugim riječima, u mjeri u kojoj će sudovi nastaviti svoju privrženost vrlo uskom, formalističkom sužavanju antidiskriminacijske zaštite na načelo „sa sličnima istovjetno“ ZSD neće ostvariti svoje vrijednosne ciljeve. Promjene su nužne; izmjene Zakona ih neće osigurati.

Postoji nekoliko pravaca koje bi bilo korisno iskušati kako bi se isprovocirala promjena postojećeg stanja.

Nužno je osigurati objavu sudske prakse. U Hrvatskoj još uvijek uspješno egzistira praksa neobjavlivanja velike većine sudskih odluka. Presude *svih* sudova okupljene su u bazi podataka kojom upravlja Vrhovni sud. No, građanima se uskraćuje pristup istoj. Značajno veći stupanj otvorenosti odluka *svih* hrvatskih sudova u antidiskriminacijskim postupcima analitičkom oku javnosti neophodan je preduvjet nužnih promjena u sudskoj praksi. Šira raširenost i učestalost kritičke rasprave o trenutnom stanju ne stvara samo pritisak potrebe promjene već konstruktivno povećava opseg mogućih praktičnih rješenja koja kroz raspravu postaju dostupna sudovima koji su voljni odstupiti od *statusa quo*.

U kontekstu ovog pravca korisno je ukazati na još neka relativno lako ostvariva, a potencijalno vrlo korisna rješenja. Najveći dio hrvatskog antidiskriminacijskog prava rezultat je implementacije EU prava. Posljedično, konkretna primjena antidiskriminacijskih jamstava u konačnici je određena praksom Suda EU-a. U predmetima koji nisu u dosegu primjene EU prava njihova primjena određena je praksom Europskog suda za ljudska prava. Oba europska suda imaju izuzetno široku antidiskriminacijsku praksu. Ona je u značajnom dijelu dostupna i na hrvatskom jeziku. Oba suda pritom razvijaju raznovrsne pregledne sažetke i analize svoje prakse. Uz praksu europskih sudova dostupna je i praksa Ustavnog suda, ali i praksa utjecajnih ustavnih sudova u drugim državama članicama EU-a. Sav taj materijal bilo bi oportuno objediniti na

jednom mjestu i promišljeno ga sistematizirati u svjetlu potreba koje nameće iskustvo sudjelovanja u antidiskriminacijskim postupcima pred hrvatskim sudovima.

Višestruko je korisno razvijati specijalizirane pravne klinike. Ako se prihvati činjenica da je ZSD namijenjen prije svega borbi pred sudovima (a ne utjecanju na političke aktore) tada postaje nužno znatno više energije i sredstava sustavno ulagati u mehanizme podrške žrtvama kao strankama postupka. Postojeći birokratizirani sustav pravne pomoći više je prepreka nego pomoć ozbiljnijoj ambiciji žrtava diskriminacije da zaštitu ostvare pred sudovima. Na njega ne treba računati. Žrtve bi puno veću korist imale od pravnih klinika koje bi bile specijalizirane za antidiskriminacijsko pravo. Antidiskriminacijske pravne klinike bile bi posebno učinkovite kada bi se organizirale kao neka vrsta razvojnih centara. Kao takve povezivale bi praktičare koji imaju iskustvo s antidiskriminacijskim parničanjem, dokazano predane studente i akademske stručnjake za konkretno područje. Uz odvjetničku struku u praktičare bi trebalo uključiti sudske savjetnike. Štoviše, bilo bi izuzetno korisno kada bi ustrojavanje i organizaciju klinika na sebe preuzeli ili se barem u to aktivno uključile sve tri pravobraniteljske institucije s antidiskriminacijskim mandatom. Pružanjem pomoći u konkretnim predmetima klinike bi pridonijele razvoju novih praktičnih znanja i vještina planiranja i ovladavanja zahtjevima antidiskriminacijskih postupaka te ujedno postale rasadnik profesionalaca specijaliziranih za antidiskriminacijsko parničanje.

Strateška litigacija ključ je uspjeha. U određenom periodu po njegovu stupanju na snagu, a zahvaljujući određenom broju

presuda u kontekstu diskriminacije građana istospolne orijentacije, činilo se da bi ZSD uistinu mogao poboljšati sudsku zaštitu od diskriminacije. Rani uspjesi bili su rezultat strateške litigacije koju su poticale LGBTIQ+ udruge civilnog društva. Kako se smanjivao opseg strateške litigacije smanjivao se i broj pozitivnih primjera u sudskoj praksi. To je očekivano. Postoji jasna i dokazana poveznica između strateške litigacije i razvoja sudske prakse u antidiskriminacijskim postupcima.

Nije realno očekivati da će žrtve diskriminacije biti sposobne isprovocirati značajniji iskorak u sudskoj praksi bez sustavne podrške. Bez nje većina se neće niti izlagati očiglednim rizicima sudjelovanja u postupcima pred hrvatskim sudovima, niti će veliki udio odvjetničke struke imati već razvijeno znanje i iskustvo neophodno da bi se stranku uspješno provelo kroz tu vrstu (dugotrajnih i nepredvidljivih) postupaka. Za razliku od konvencionalne litigacije, koja čini najveći udio antidiskriminacijskih postupaka, strateška je litigacija od samog početka planirana za dugotrajne i iscrpljujuće predmete koji su sposobni proizvesti dalekosežni učinak. Kao takva ona cilja na odluke najviših sudova – vrhovnih, ustavnih ili europskih.

U trenutnim, a kroz tekst kritički opisanim okolnostima hrvatskog pravnog poretka, strateška bi litigacija bila usmjerena primarno prema europskim sudovima. To se prije svega odnosi na Sud Europske unije. Dobar dio optimizma koji je pratio ZSD temeljio se na činjenici da se pristupanjem EU sustavu sudske zaštite otvaraju nove litigacijske mogućnosti koje uključuju Sud EU-a. Kroz zadnjih petnaestak godina

najveći broj antidiskriminacijskih odluka Suda EU-a koje su predstavljale daljnji iskorak u razvoju EU antidiskriminacijskog prava predstavlja pobjedu strateške litigacije. Ključnu je ulogu nosila koalicija između udruga civilnog društva s jedne strane i ombudsmanskih institucija s druge strane. Prilika za isti smjer razvoja strateške litigacije postoji u Hrvatskoj od srpnja 2013. godine. ZSD je postavio sve formalne preduvjete za njen razvoj. Činjenica da je do sada ostala neiskorištena govori u prilog tezi da postoji određena nevoljkost prema prihvaćanju činjenice da je ZSD ustrojen primarno kao litigacijski sustav. Jamstva osigurana zakonom ostaju tek formalne činjenice bez da ih se stvarno upregne u litigacijsku borbu u sudskim postupcima. To je jednostavna činjenica. Usprkos tomu prilika za razvoj strateške litigacije i dalje je jednako prisutna kao što je bila na početku. Ona čak ne ovisi toliko o hrvatskim sudovima koliko o svijesti, organizacijskim sposobnostima i, naravno, volji da se odvoje značajna materijalna sredstva subjekata kojima je Zakon stavio na raspolaganje pokretanje sporova strateške litigacije. U prvom su redu to ombudsmanske institucije i udruge civilnog društva.

Neophodno je jačanje litigacijskih kapaciteta ombudsmanskih institucija. ZSD je kao središnje tijelo svoje provedbe identificirao pučku pravobraniteljicu. Posljedično, ova institucija nosi najveći dio tereta izazova uspješne provedbe ZSD-a u svakodnevici hrvatskog pravnog poretka. S obzirom na to da je ZSD antidiskriminacijsku zaštitu ustrojio primarno kroz sustav sudovanja, pučka pravobraniteljica svoju *središnju* ulogu ne može ostvariti, a da značajan dio svog institucionalnog kapaciteta ne usmjeri prema ključnom pitanju njegove primjene kroz sudske postupke.

Ne postoji ni jedan razlog zbog kojeg pravobraniteljske institucije ne bi znatno aktivnije pratile praksu hrvatskih sudova u antidiskriminacijskim postupcima i izlagale je otvorenoj javnoj konstruktivnoj kritici. To je posebno slučaj kada su u pitanju ovlasti izvještavanja Hrvatskom saboru. Ne postoji ni jedna prepreka koja bi sva tri pravobraniteljska tijela s antidiskriminacijskim mandatom spriječila da od Hrvatskog sabora zatraže da se osigura javna objava odluka svih sudova u antidiskriminacijskim postupcima. Kao što je istaknuto odluke su već dostupne u bazi podataka kojom upravlja Vrhovni sud. Dostatna je odluka ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa da se baza podataka napokon učini dostupnom građanima.

Pravobraniteljske institucije mogle bi svoje ovlasti usmjeriti i prema raznovrsnim programima edukacije sudaca u području antidiskriminacijskog prava. U početnom razdoblju važenja Zakona edukacija sudaca i sutkinja istaknuta je kao jedan od prioriteta. Nažalost, nisu zaživjeli sustavni programi usavršavanja sudaca za primjenu antidiskriminacijskog prava. Edukacija je i dalje uglavnom „projektne prirode“. Kao takva ne može osigurati dubinski uvid koji je sucima neophodan za uspješnu provedbu ZSD-a i antidiskriminacijskog prava općenito. Velika većina tih edukacija provodi se u okviru tijela izvršne vlasti koja tako osiguravaju podršku jačanju kapaciteta sudova. Kao takve zasigurno ulaze u doseg interesa pravobraniteljskih institucija.

Naravno, bilo bi izuzetno korisno da pravobraniteljske institucije krenu znatno aktivnije koristiti svoje litigacijske ovla-

sti. Iskustvo pokazuje da se dinamika sudskog postupka znatno mijenja ako se u njega aktivno uključe pravobraniteljska tijela, bilo kao umješaci ili podnositelji udružnih tužbi. Tako pravna stajališta pravobraniteljskih institucija poprimaju novu težinu. Dokaz je javno dostupan. Dovoljno je pratiti odluke oba europska suda. U obrazloženjima svojih odluka oba se suda nerijetko izravno referiraju na stajališta ombudsmanskih institucija koje su sudjelovale u postupku pred nacionalnim sudovima. Sud EU-a također ih stavlja u usporedni odnos sa stajalištima samih nacionalnih sudova kako bi dao jasnu ocjenu o ispravnoj provedbi EU antidiskriminacijskog prava u konkretnom pravnom poretku. Nema sumnje da litigacijske ovlasti zahtijevaju izuzetna sredstva i specifičnu organizaciju djelovanja. No, jednako tako nema sumnje da u ovom trenutku, u hrvatskom pravnom poretku, ne postoje institucije koje bi bile bolje pozicionirane i osposobljene za poticanje promjene nezadovoljavajućeg pristupa primjeni antidiskriminacijskih jamstava koja trenutno dominira sudskom praksom od pravobraniteljskih tijela s antidiskriminacijskim mandatom. Njihov institucionalni kapacitet, a posebno znanje i iskustvo u pogledu zahtjeva učinkovite antidiskriminacijske zaštite daleko je ozbiljnije od onoga kojim raspolažu hrvatski sudovi. S obzirom na tu činjenicu ne bi bilo pogrešno niti razmišljati o mogućnosti da se u okviru tih institucija ustroji tribunalsko tijelo koje bi bilo ovlašteno dati svoj pravorijek u prvom stupnju antidiskriminacijskog postupka, podložno drugostupanjskom i revizijskom sudskom nadzoru. Ovakve strukturalne institucionalne izmjene imaju znatno bolje šanse za uspjeh nego razni oblici intervencija u sadržaj samih antidiskriminacijskih jamstava.

U svakom slučaju trenutno stanje ne jamči učinkovitu pravnu zaštitu od diskriminacije. Bez dalekosežnijih promjena u praksi hrvatskih sudova Zakon o suzbijanju diskriminacije neće ispuniti svoje ciljeve iz odredbe čl. 1. Zakona:

*Zakonom se osigurava **zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote** ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju se **pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti** i uređuje **zaštita od diskriminacije**...*

Nastavit će pravno životariti.

**3. POJAVE DISKRIMINACIJE:  
PERCEPCIJA GRAĐANA I  
PERSPEKTIVA ORGANIZACIJA  
CIVILNOG DRUŠTVA**

### 3.1. Što misle hrvatski građani/ke? Predrasude i percepcija prisutnosti diskriminacije

*Nikolina Patalen, Ured pučke pravobraniteljice*

#### **Razumijevanje pozadine nejednakosti**

Ako se u obzir uzme činjenica da je jednakost svih građana/ki zajamčena Ustavom RH i da je već više od desetljeća i pol zakonom zabranjeno nepovoljnije postupanje kada je ono potaknuto određenim karakteristikama i grupnom pripadnošću osobe, diskriminacija ostaje začuđujuće široko rasprostranjena pojava u hrvatskom društvu. Međutim, potrebno je podsjetiti da formalno pravno jamstvo jednakosti, koje omogućuje pravno sankcioniranje određenih postupaka, ponašanja i praksi, kako ističu teoretičari/ke socijalne pravednosti i ravnopravnosti, samo po sebi ne čini društvo jednakim niti automatski ukida postojeće (strukturnalne) nejednakosti. Seksizam, rasizam, homofobija i ostali negativni stavovi prema određenim grupama koji postoje na individualnoj razini kao predrasude ili na strukturalnoj razini kao društvene i institucionalne prakse zbog kojih je nekim osobama otežan ili u potpunosti onemogućen pristup institucijama, javnim i privatnim dobrima i uslugama, informacijama i pozicijama, nisu prestali postojati uvođenjem zakonske zabrane diskriminacije. Zakon služi kao sredstvo kojim ove prakse tek treba krenuti osporavati.

Stoga je za razumijevanje pojava diskriminacije, kao i za djelovanje kojemu je cilj smanjiti diskriminaciju i osigurati poštivanje načela jednakosti, korisno imati informaciju o tome kakve predrasude i prema kojim grupama postoje u nekom društvu te mijenjaju li se. Ova informacija daje dio slike o preprekama koje u našim društvima postoje za pripadnike/ce određenih društvenih grupa (i za one koje se percipira kao da im pripadaju) i pomaže u razumijevanju pozadine manifestnih nejednakosti o kojima se saznaje iz službenih evidencija, odnosno sudskih postupaka i izvješća pravobraniteljskih institucija te iz prikaza nevladinih organizacija koje pružaju pomoć u slučajevima diskriminacije.

## **Istraživanje socijalne distance i percepcije diskriminacije**

Ne zanemarujući značaj mnogih do sada provedenih istraživanja prisutnosti diskriminacije u RH,<sup>8</sup> za prikaz prisutnosti negativnih stavova i predrasuda te percepcije diskriminacije, u ovom će se pregledu koristiti Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskri-

---

8 Diskriminacija je relativno dobro istražena pojava koju su iz različitih perspektiva, u raznim područjima (npr. u vezi političke participacije ili sudjelovanja u svijetu rada) i u odnosu na razne skupine (npr. mlade, stare, žene LGBTIQ+ osobe i druge) u posljednjih 15-ak godina istraživale nevladine organizacije, istraživačke institucije i agencije, ali i pojedina državna tijela te pojedinci u svojim diplomskim ili doktorskim radovima. Neka istraživanja su u cijelosti posvećena diskriminaciji, druga je adresiraju ili na nju ukazuju posredno kroz ispitivanje mogućnosti ostvarivanja prava za određene društvene grupe ili njihov položaj. No, rijetka se domaća istraživanja provode longitudinalno pa stoga ne omogućuju da se pojavnost diskriminacije prati kroz dulji vremenski period i tako mjeri pomak u stavovima ili percepciji nejednakosti. Za razliku od toga, Europska agencija za temeljna prava EU-a periodički provodi europsko istraživanje o diskriminaciji i manjinama na uzorku ispitanika/ca koji pripadaju manjinskim skupinama, a Europska komisija u okviru Eurobarometar istraživanja već gotovo 20 godina periodički provodi istraživanje o diskriminaciji među općom populacijom koje obuhvaća percepciju raširenosti diskriminacije i osobno iskustvo. Istraživanje pučke pravobraniteljice slično je istraživanjima koja se provode na razini cijelog EU-a jer se, uz manje izmjene koje ne utječu na usporedivost rezultata, provodi periodički s istim setom pitanja i istom metodom.

minacije pučke pravobraniteljice<sup>9</sup> pri čemu će se u vezi s nekim stavovima i kada je to moguće, dati i osvrt na rezultate iz posljednjeg Posebnog Eurobarometar istraživanja o prisutnosti diskriminacije u EU-u iz 2023. godine<sup>10</sup> (dalje u tekstu: Eurobarometar) kako bi se nacionalni stavovi usporedili s prosječnim stavovima na razini EU-a.

Sam Zakon o suzbijanju diskriminacije (dalje: ZSD) u čl. 12. u djelokrug rada središnjeg tijela za suzbijanje diskriminacije stavlja i provedbu istraživanja, prepoznajući tako značaj provedbe istraživanja kao izvora pokazatelja diskriminacije.<sup>11</sup> Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije pruža uvid u sadržaj javnog mnijenja u vezi s diskriminacijom te zbog svoje longitudinalne provedbe daje jedinstven uvid u kretanje javnog mnijenja i promjenu stavova. Njime se ispituje nekoliko aspekata javnog mnijenja u vezi s diskriminacijom – upoznatost sa zakonodavnim i institucionalnim okvirom i stavovi o važnosti diskriminacije kao problema u društvu, socijalna distanca, odnosno uvriježeni negativni stavovi i predrasude, percepcija pojavnosti diskriminacije te naposljetku, vlastito iskustvo diskriminacije i pretpostavljeno postupanje u slučaju doživljene diskriminacije.

---

9 Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije u RH se provodi od stupanja na snagu ZSD-a i do sada je provedeno četiri puta (2009., 2012., 2016. i 2022. g.) metodom telefonske ankete na nacionalno reprezentativnom uzorku punoljetnih građana/ki. Istraživanje se provodi u suradnji s istraživačkim agencijama koje su odgovorne za provedbu ankete i sadržaj istraživačkog izvješća. Poveznica na posljednje istraživanje iz 2022. godine: <https://www.ombudsman.hr/hr/download/istrazivanje-o-stavovima-i-razini-svijesti-o-diskriminaciji-i-pojavnim-oblicima-diskriminacije-2022/?wpdmdl=15351&refresh=670cf11eb86a91728901406>.

10 Special Eurobarometer - Discrimination in the European Union 2023, poveznica: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2972>.

11 Budući da se diskriminacija mnogo češće zbiva nego što se prijavljuje institucijama i tijelima koja imaju ovlasti postupati po takvim prijavama, osim što daju informacije o kontekstu pojave diskriminacije, istraživanja služe i kao dodatni izvor saznanja o njezinoj učestalosti.

U nastavku se iznose odabrani rezultati iz ovog istraživanja od 2009. godine naovamo kako bi se temeljem mjerenja socijalne distance prikazala i procijenila eventualna promjena stavova prema pripadnicima/ama različitih društvenih grupa u hrvatskom društvu i predrasude prema njima te prikazala percepcija pojavnosti diskriminacije.

### **Kakve su i mijenjaju li se predrasude i percepcija diskriminacije u hrvatskom društvu**

Kada je istraživanje provedeno po prvi put u 2009. godini, odnosno godini stupanja na snagu ZSD-a, bila je prilično izražena socijalna distanca prema osobama druge nacionalnosti, boje kože ili vjere jer je u prosjeku oko četvrtine ispitanih tada odgovaralo da bi im bilo neprihvatljivo da njihovo dijete sklopi brak s osobom druge nacionalnosti, boje kože ili vjere. Taj se stav mijenja u smjeru većeg prihvaćanja, no vrlo polako. U 2012. godini neugodu po pitanju braka vlastita djeteta i osobe koja je druge nacionalnosti, boje kože ili vjere od one ispitane osobe, izražavalo je njih nešto malo više od petine, a 2016. godine oko jedne petine. Posljednji podaci, iz 2022. godine, pokazuju da sada takvu vrstu negativnog stava ima manje od petine (17 % ispitanih). Iako se primjećuje veća razina prihvaćanja osobnih odnosa s osobama čija se boja kože, nacionalnost ili vjera razlikuje od one ispitanika/ca, takav stav još uvijek iskazuje značajan dio građana/ki, a postojanje negativnih stavova po pitanju nacionalnosti i boje kože potvrđuju i stavovi vezani za formalniji oblik interakcije, odnosno iznajmljivanje stana. Naime, u 2022. godini 19

% ispitanih potvrđuje da im ne bi bilo drago iznajmiti stan ili kuću osobama druge rase ili nacionalnosti, što je porast negativnih stavova u odnosu na 2012. godinu, kada se ovaj stav prvi puta ispitivao, a kada je 13 % ispitanih potvrđivalo da bi to nerado učinili. Negativni stavovi o participaciji u javnom životu ili nekom obliku interakcije s osobama različite boje kože, etničke pripadnosti ili vjere u odnosu na većinsko stanovništvo, u RH su izraženiji nego u prosjeku EU-a, kako pokazuje Eurobarometar.

Ispitivanje stava o rodnoj ravnopravnosti koji se istražuje kroz slaganje s tvrdnjom o tome da žene i muškarci nisu jednaki po prirodi pa ne mogu niti imati jednaku društvenu ulogu pokazuje kako, nažalost, kontinuirano postoji rašireno uvjerenje o neravnopravnom položaju koji proizlazi iz pretpostavljenih „prirodnih“ nejednakosti. U 2009. godini to je smatralo 23 % ispitanih, u 2012. godini 21 %, u 2016. godini 20 %, a u 2022. godini ponovno visokih 24 %. Radi se o malim promjenama, odnosno o stagnaciji te čak degradaciji stavova o položaju žena u društvu i njihove jednakosti kroz proteklih desetak godina, što je vrlo zabrinjavajuće s obzirom na sve dostupne informacije o nasilju nad ženama i diskriminaciji te na deklarativno pristajanje donositelja odluka u RH uz načelo ravnopravnosti žena i muškaraca.

Stavovi o ravnopravnosti LGBTIQ+ osoba, s druge strane, pokazuju pozitivnu promjenu od 2009. godine. Tada je naime socijalna distanca bila vrlo izražena pa je jedna petina građana/ki iskazivala da bi im bilo izrazito neugodno kada bi saznali da im je kolega s posla ili susjed gej ili lezbijka. Gotovo

trećina ispitanih je tako iskazivala u 2012. godini te nešto ispod petine ispitanih u 2016. godini. U 2022. godini ta se brojka smanjila na 13 % što je značajan pad predrasuda prema LGBTIQ+ osobama. Istovremeno, zanimljivo je u ovom kontekstu primijetiti kako se i učestalost društvenih kontakata s osobama koje su gej ili lezbijke povećala te u 2022. godini 34 % ispitanih navodi kako ima prijatelja, kolegu ili suradnika koji je gej ili lezbijka, što je u 2009. godini navodilo samo 14 %. Međutim, unatoč padu negativnih stavova, prema Eurobarometru, prihvaćanje LGBTIQ+ osoba na javnoj funkciji, u poslovnom okruženju ili unutar kruga bliskih osoba značajno je niže u RH nego na razini EU-a i vezano za ovu grupu ima najviše negativnih stavova.

Značajne predrasude i negativni stavovi u hrvatskom društvu kontinuirano postoje u odnosu na članove sindikata – trećina ispitanih u 2009. godini smatrala je da oni samo stvaraju probleme, visokih 46 % u 2012., 38 % u 2016. i 35 % u 2022. godini.

Također je primjetno postojanje predrasuda prema starijim i mlađim osobama, koje su se kroz vrijeme smanjile, no nažalost, još uvijek su prilično raširene. Čak 34 % ispitanih je u 2009. godini smatralo da su starije generacije manje sposobne od mlađih, što se popelo na 39 % u 2012. godini te nakon toga postupno smanjivalo na 30 % u 2016. i 24 % u 2022. godini, a što je i dalje značajan dio ispitanih.

U odnosu na mlade, u 2009. godini je čak 40 % ispitanih iskazivalo da su mlađe generacije neodgojene i bez moralnih

nadzora, što se popelo na 48 % u 2012., smanjilo na 37 % u 2016., a u 2022. godini takav stav izražava 38 %. Iako ove brojke pokazuju da su predrasude utemeljene na dobi (neovisno o tome radi li se o mladim ili starim osobama) vrlo prisutne u hrvatskom društvu, one možebitno ne utječu na jednake mogućnosti starijih i mlađih osoba. Naime, Eurobarometar pokazuje da negativne stavove o mladim ili starim osobama na javnoj funkciji ili u poslovnom okruženju nema velik broj osoba, dok su vrlo izraženi negativni stavovi o ljubavnoj vezi vlastita djeteta i starije osobe.

Negativni stavovi postoje i prema grupama koje su inače slabije uključene u društveni, politički, ekonomski i kulturni život, odnosno o beskućnicima, osobama s duševnim smetnjama, Romima i azilantima.<sup>12</sup>

U 2012. godini 22 % ispitanih se slagalo s tvrdnjom da je većina beskućnika sama kriva za situaciju u kojoj se nalazi, 25 % ih je tako mislilo 2016. godine te i dalje značajan dio građana/ki ima ovakav stav, odnosno njih 21 % u 2022. godini. O osobama s duševnim smetnjama također postoje negativni stavovi jer u 2022. petina građana/ki, kao i 2012. godine, izjavljuje da bi im bilo neugodno raditi s osobom koja ima duševne smetnje. Najviše izražene predrasude su pak prema Romima, prema kojima se smanjuju negativni stavovi po pitanju zapošljavanja, no 48 % građana/ki u 2016. i čak 55 % u 2022. godini smatra da većina Roma živi od socijalne pomoći i da ne želi raditi.

---

12 Ovi se stavovi prate od 2012., odnosno neki od 2016. godine kada su prvi put uvedene tvrdnje u odnosu na navedene skupine.

Istovremeno s kontinuitetom ili porastom predrasuda prema ovim skupinama, primjećuje se jasan pozitivan trend prihvaćanja u odnosu na azilante. Naime, u 2012. godini je visokih 43 % građana/ki iskazivalo stav da ne bi bilo dobro zapošljavati azilante, što se smanjilo na 33 % u 2016. i naposljetku na 22 % u 2022. godini. Iako još uvijek više od petine ispitanih ima izražene rezerve prema zapošljavanju azilanata, što je značajan broj, ipak se vidi jasan trend smanjenja ovih negativnih stavova što će biti zanimljivo pratiti i dalje, posebice s dolaskom velikog broja stranih radnika u RH.

Svi rezultati vezani za ispitivanje socijalne distance pokazuju kontinuitet u negativnim stavovima prema grupama koje su različite od one kojoj građani/ke pripadaju te ukazuju na ukorijenjene i raširene predrasude koje zasigurno imaju utjecaj na mogućnost sudjelovanja u svim sferama života za pojedince/ke koje pripadaju grupama koje se negativno percipiraju.

Ovo potvrđuju rezultati odgovora na drugo pitanje iz istog istraživanja, o tome koje se grupe najčešće sreću s diskriminacijom.<sup>13</sup> Naime, u 2016. je 20 % ispitanih navelo da su to Romi (kao grupa prema kojoj su i najizraženije predrasude), 11 % navelo je da su to LGBTIQ+ osobe, 8 % da su to osobe s invaliditetom te isto toliko da su najdiskriminiranije siromašne osobe. U 2022. godini nastavlja se vrlo slična percepcija i kao najdiskriminiranija grupa navode se Romi (18 %), ali sada mnogo više osoba smatra da su najdiskriminiranije

---

<sup>13</sup> Ovi se stavovi prate od 2016. godine kada je prvi puta uvedeno pitanje o tome koje grupe se najčešće susreću s diskriminacijom.

LGBTIQ+ osobe (16 %), potom osobe s invaliditetom (10 %) te siromašne osobe (9 %). Znakovito je i da je u 2016. svega 3.7 % ispitanih mislilo da su žene najdiskriminiranije dok u 2022. godini to misli čak 9 % iz čega se može zaključiti o degradaciji položaja žena i poštivanja ženskih prava. Isto tako, da negativni stavovi i predrasude imaju učinak na pojave diskriminacije pokazuje se i kroz percepciju najraširenijih osnova diskriminacije što su, prema ovome istraživanju godinama kontinuirano nacionalna pripadnost i podrijetlo, koju slijede socijalno podrijetlo i imovno stanje, vjerska pripadnost, spolna orijentacija, političko uvjerenje, invaliditet, boja kože i spol.

Naposljetku, zaključci o prisutnosti negativnih stavova i predrasuda, kao i podaci o percepciji poklapaju se i s informacijama iz izvješća pravobraniteljskih institucija jer su skupine prema kojima postoje socijalna distanca i negativni stavovi te one koje se percipiraju kao najdiskriminiranije, iste one čiji se pripadnici/e zbog diskriminacije obraćaju pravobraniteljskim institucijama.

## **Zaključak – razumijevanje nejednakosti za jednaki društvo**

Prema zadnjim dostupnim pokazateljima osobnog iskustva diskriminacije u RH iz ovog istraživanja diskriminaciju je u posljednjih pet godina jednom ili više puta doživjelo 28 % građana/ki. Da je isti broj osoba izjavio da je doživio neku drugu protupravnu radnju, bez sumnje bi se postavilo pita-

nje odgovornosti i tražilo aktivno uključivanje nadležnih tijela i institucija u rješavanje problema koji pogađa tako veliki broj građana/ki. No, s diskriminacijom to nije slučaj te se unatoč značajnoj prisutnosti, izuzev uskog kruga institucija i organizacija koje se bave ovim problemom, u RH ne zaziva veći angažman donositelja odluka i politika po pitanju diskriminacije. Razlog tome su i široko rasprostranjene predrasude koje opravdavaju nejednako postupanje i normaliziraju ga pa tako otežavaju razumijevanje da se radi o neprihvatljivom ponašanju (koje je i protuzakonito), a slučajevima diskriminacije pristupa se kao izoliranim incidentima. S druge strane, izvješća pravobraniteljskih institucija pokazuju da diskriminacija, iako se manifestira u situacijama koje jesu različite, nije „slučajna“ pojava koja jednako pogađa sve ili bilo koga, već da su nejednakosti sustavne i konstantne za određene grupe, odnosno osobe koje im pripadaju ili ih se percipira kao da im pripadaju.

Ako gledamo širi društveni kontekst u kojem izostaje društvena osuda sustavnih nejednakosti, kod uzroka ili pozadine diskriminacije to je još izraženije – o njima se rijetko raspravlja, a uvriježene predrasude se ne povezuje s pojavama nejednakosti i ne promatra kao odraz odnosa moći te u tom smislu i kao pokazatelje historijski prisutnih deprivilegiranosti, već se smatra da pripadaju sferi osobnih stavova i mišljenja, kao da je riječ o autonomnim i vlastitim mnijenjima, a ne o setu vrijednosti i znanja koja se, poput većine drugih znanja, usvajaju kroz odgoj, obrazovanje, konzumaciju medijskih sadržaja i interakciju s drugima (ili izostanak interakcije). Ponovno, na očiglednu vezu između predrasuda i negativnih

stavova i diskriminacije ukazuju tek rijetki akteri, odnosno isti oni koji upozoravaju na pojave diskriminacije, prije svega pravobraniteljske institucije i nevladine organizacije koje rade na borbi protiv diskriminacije. Međutim, za donositelje politika ova bi veza trebala biti itekako važna jer je ona ključ za preventivno djelovanje u području suzbijanja diskriminacije ili bolje rečeno, za proizvodnju jednakijeg društva. Postavljati pitanje o tome kakvi se stavovi grade i promiču u obrazovnom sustavu kroz dominantni način prikazivanja ili izostanak prikaza pojedinih grupa u nastavnim materijalima te uče li djeca i mladi o postojećim nejednakostima i različitostima i kako ih se o tome poučava, jednako je važno kao i drugi alati za suzbijanje diskriminacije.

Rasvjetljavanje nesvjesnih ili pak svjesnih, no široko rasprostranjenih i normaliziranih negativnih stavova, može pomoći u razumijevanju manifestnih oblika diskriminacije i planiranju djelovanja za njihovo suzbijanje, jer podaci iz postojećih istraživanja upućuju da su uz strukturalnu diskriminaciju, u uzročno-posljedičnoj vezi s nejednakostima koje primjećujemo.

## 3.2. Učinak Zakona o suzbijanju diskriminacije iz perspektive organizacija civilnog društva

*Cvijeta Senta i Sara Lalić, Centar za mirovne studije*

### **Uvod i društveno-politički kontekst primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije u Hrvatskoj**

Premda je civilno društvo imalo zamjerke na određene odredbe Zakona o suzbijanju diskriminacije (dalje: ZSD) kada je donesen, općenito smo bili zadovoljni njegovim donošenjem i vidjeli ga kao važan pomak. Petnaest godina od njegova donošenja odlična je prilika da sagledamo učinke antidiskriminacijskog zakonodavstva i politike, kao i rad aktera zaduženih za njihovu provedbu te doprinos organizacija civilnog društva. Ovo je razdoblje bilo bogato političkim i društvenim zbivanjima i krizama, a aktivnosti relevantnih aktera u području zaštite od diskriminacije možemo podijeliti na dva segmenta: vrijeme pretpristupa Europskoj uniji i neposredno nakon pristupanja te period nakon parlamentarnih izbora 2015. godine.

Prvi period karakteriziraju brojne litigacijske aktivnosti, kapacitiranje relevantnih aktera te partnerski i koordinirani odnosi civilnog društva i institucija. Nakon parlamentarnih izbora 2015. godine ta se suradnja i općenito spremnost za suradnju institucija i civilnog društva polako gasi ili je ote-

žana raznim faktorima. Međutim, i u ovom prvom periodu, pomacima unatoč, institucije i društvo suočavali su se s izazovima u provedbi antidiskriminacijskog zakonodavstva i povezanih javnih politika. U istom razdoblju, (para)politički akteri koji se u svojoj srži zalažu za smanjenje dosegnutih ljudskih prava ranjivih skupina, posebice LGBTIQ+ zajednice, žena, etničkih manjina i izbjeglica, dobili su veću vidljivost i političku podršku te utrli put za slične konzervativne pokrete danas, ali i za osnivanje političkih stranaka koje su, promičući istu ideologiju, zasjele u neke od najmoćnijih fotelja u zemlji. S druge strane, došlo je i do osnivanja novih političkih stranaka na lijevom spektru, tako da sada u političkom prostoru imamo i neke nove glasove na strani ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije. No, istovremeno se dogodio i odljev dijela kadrova iz civilnog društva te otvorio prostor za neosnovane napade na progresivno civilno društvo. Polarizacija društva kao trend u cijeloj Europskoj uniji i svijetu dodatno je otežala provedbu antidiskriminacijskih jamstava kroz javne politike i zakone, što je posebno bilo vidljivo 2013. godine tijekom referendumu o izmjeni odredbe Ustava koja je definirala brak isključivo kao zajednicu muškarca i žene. Ipak, nakon tog referendumu, u zakonskom smislu došlo je i do pozitivnih promjena za prava LGBTIQ+ osoba, poput Zakona o životnom partnerstvu.

Pandemija COVID-19 i potresi u Zagrebu i na Baniji 2020. godine dodatno su pogodili ranjive skupine, naglašavajući nejednak pristup zdravstvenim i socijalnim uslugama. Osobe s invaliditetom, stariji i pripadnici manjina često su bili zapostavljeni tijekom krize. Nadalje, dolazak i prolazak velikog

broja izbjeglica i drugih migranata kroz Hrvatsku 2015. godine stvorio je dodatne izazove, a izbjeglice koje su zaštitu pronašle u Hrvatskoj, često su bile suočene s diskriminacijom, onemogućavanjem traženja azila i policijskim nasiljem, o čemu postoje razna izvješća, ali i presude Europskog suda za ljudska prava i drugih sudova. Iako je ZSD bio važan alat u borbi protiv nekih oblika diskriminacije, administrativne prepreke i dalje postoje te koče integraciju velikog broja migrantskih radnika koji su se posljednjih godina doselili u Hrvatsku.

Sužavanje prostora za rad civilnog društva dodatan je negativni pomak u ovom razdoblju. Odnose institucija izvršne vlasti i civilnog društva u ovom području obilježili su nedostatak dijaloga i uvažavanja prijedloga za poboljšanje *policy* infrastrukture te manjak sredstava za projekte i programe civilnog društva.

Otvorenost i suradnja u periodu pristupa Europskoj uniji i neposredno nakon, sredinom 2010-ih preobražava se u polaganost, a kasnije i naprasno zatvaranje i nerazumijevanje.

## **Svrha Zakona o suzbijanju diskriminacije**

ZSD navodi da se njime „osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju (se) pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije (...)“.<sup>14</sup> Dakle,

---

<sup>14</sup> ZSD čl. 1. st. 1.

definirane su tri svrhe na temelju kojih se mogu ocijeniti njegovi učinci.

Posljednja navedena, zaštita od diskriminacije, najmanje je ambiciozna svrha i ujedno postignuta u najvećoj mjeri, jer je Zakon puno kvalitetnije nego je to do tada bio slučaj u nacionalnom zakonodavstvu, definirao diskriminaciju i njene različite oblike te osnove diskriminacije, odredio područje i iznimke od njegove primjene, uveo nove institute i mogućnosti zaštite te institucije odgovorne za njegovu primjenu. Utoliko je svrha uređivanja zaštite od diskriminacije, unatoč nekim nedostacima kojima se ovdje nemamo prostora baviti, uvelike ispunjena.

Druge dvije svrhe ZSD-a nešto su ambicioznije postavljene. Stvaranje pretpostavki za ostvarivanje jednakih mogućnosti vrlo je široko postavljena svrha i nemoguće je da je jedan zakon sam po sebi u potpunosti ispuni. No, zakonom se mogu stvoriti *neke* pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti, i vjerujemo da je samim uređivanjem zaštite od diskriminacije ZSD u tome i uspio. Što se tiče svrhe osiguravanja zaštite i promicanja jednakosti, to je zasigurno najambicioznije postavljen cilj koji ZSD može samo djelomično ostvariti.

Stoga, 15 godina koliko je ZSD na snazi, čini nam se ključno postaviti tri pitanja. Prvo, jesu li se uopće ostvarili svi preduvjeti za provedbu Zakona i, posljedično, provodi li se Zakon kako bi trebao? Drugo, s obzirom na to da je Zakon samo jedan od instrumenata šire antidiskriminacijske politike i sam za sebe ne može ostvariti njen osnovni cilj, a to je ukidanje

diskriminacije, jesu li se i kako provodili drugi instrumenti odnosno mjere antidiskriminacijske politike? Drugim riječima, efikasnost ZSD-a nemoguće je promatrati odvojeno od drugih intervencija odnosno instrumenata javnih politika. I treće, možda najvažnije pitanje, je li došlo do pomaka u unapređenju prava i položaja skupina u riziku od diskriminacije, odnosno je li zaštita i promicanje jednakosti kao ustavne vrednote u konačnici djelotvorna?

### **Osiguravanje pretpostavki za provedbu Zakona o suzbijanju diskriminacije**

U pogledu stvaranja preduvjeta za efikasnu provedbu ZSD-a, treba vidjeti što je napravljeno po pitanju jačanja institucionalnog okvira za njegovu provedbu, educiranja ključnih aktera i informiranja građana, a posebice skupina izloženih diskriminaciji, kao i podrške drugim akterima koji pružaju podršku žrtvama ili na drugi način rade na suzbijanju diskriminacije, poput civilnog društva.

### **Institucionalni okvir i jačanje ključnih dionika za provedbu Zakona**

Mišljenja smo da su pravobraniteljske institucije naj snažnija karika u institucionalnom okviru za suzbijanje diskriminacije. One su svih ovih godina ključni akter za provedbu i promociju ZSD-a, ali i povezivanje raznih aktera, uključujući institucije, medije, akademsku zajednicu i civilno društvo. Iako vjerujemo da bi antidiskriminacijska politika i proved-

ba ZSD-a bila mnogo uspješnija da pravobraniteljske institucije imaju veće financijske i ljudske kapacitete, u njihovu je radu došlo do stabilnog napretka. Ovo potvrđuje i činjenica da je broj pritužbi na diskriminaciju koje pravobraniteljske institucije zaprimaju višestruko porastao.<sup>15</sup> Iako se porast pritužbi može pripisati raznim faktorima, vjerujemo da se dio ovog porasta broja pritužbi može pripisati tome da oni građani koji su informirani o zaštiti od diskriminacije, prepoznaju rad pravobraniteljskih institucija, u njih imaju povjerenja više nego u druge provoditelje ZSD-a i prepoznaju da je proces pritužbi besplatan i jednostavniji nego podizanje antidiskriminacijskih tužbi pred sudovima.

Što se sudova tiče, broj sudskih predmeta koji se odnose na diskriminaciju višestruko je manji od broja pritužbi pravobraniteljskim institucijama, iako pomalo raste. Načini na koji su neki od građanskih predmeta riješeni<sup>16</sup> ukazuje na to da je nedovoljan broj odvjetnika educiran u području suzbijanja diskriminacije, što vrijedi za suce i sudske savjetnike.<sup>17</sup> Jasno je stoga da je za kvalitetniju primjenu ZSD-a u sudskim postupcima potrebno napraviti više i možda organizirati usmjerene edukacije.

---

15 Primjerice, u 2023. godini, pravobraniteljske su institucije zaprimile sveukupno 1366 pritužbi za diskriminaciju. Za usporedbu, u 2009. godini, pritužbi na diskriminaciju pravobraniteljskim institucijama bilo je sveukupno 402. Dakle, broj pritužbi pravobraniteljskim institucijama u ovih je 14 godina više nego trostruko veći.

16 Primjerice, u 2023. godini, pravomoćno su riješena 34 građanska predmeta za diskriminaciju, a uspješnost tužitelja u antidiskriminacijskim postupcima bila je 14 %. Pučka pravobraniteljica u Izvješću za 2023. godinu navela je da „tužbeni zahtjevi nerijetko nisu dobro postavljeni, a ponekad se i neadekvatno primjenjuje prebacivanje tereta dokazivanja“.

17 U razdoblju od 2009. do 2023. godine (izuzev 2018. godine, za koju izvještaj nije dostupan na službenim stranicama), Pravosudna je akademija organizirala, educirala ili slala na edukacije koje se tiču antidiskriminacijskog prava 416 polaznika odnosno sudaca, državnih odvjetnika i sudskih savjetnika.

## **Prijavljivanje diskriminacije i informiranost građana o Zakonu o suzbijanju diskriminacije**

Kako bi ZSD u potpunosti zaživio, potrebno je i potaknuti potencijalne žrtve diskriminacije na zaštitu svojih prava. Brojni podaci i nalazi istraživanja<sup>18</sup> pokazuju da zaštitu od diskriminacije traži puno manje ljudi negoli ih smatra da su bili diskriminirani i to iz uvjerenja da se njihova situacija ne bi poboljšala ili da bi se čak i pogoršala, odnosno nemaju povjerenja da će institucije zaštititi njihova prava, što je u skladu s rezultatima brojnih istraživanja koja ukazuju na nisku razinu povjerenja u pravosuđe.<sup>19</sup> Nadalje, relevantna istraživanja pokazuju i da ljudi ne poduzimaju ništa vezano za osobno iskustvo diskriminacije zbog dugotrajnosti, kompliciranosti i skupoće postupka, što može biti jedno od objašnjenja za činjenicu da je broj pritužbi pravobraniteljskim institucijama višestruko veći nego broj podignutih građanskih postupaka. Ovo ukazuje na to da primjena ZSD-a nije odvojena od društvenog konteksta i da bez, na primjer, temeljitih promjena u pravosuđu koje bi doprinijele većem povjerenju građana u sudstvo, vjerojatno ne možemo očekivati da se žrtve diskriminacije češće odlučuju za podizanje građanskih predmeta u slučajevima diskriminacije.

Također, postoji i problem uopće informiranosti građana o diskriminaciji, antidiskriminacijskom pravu i kako mogu za-

---

18 Primjerice, Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije 2022., Pučka pravobraniteljica, Zagreb: 2022.

19 Primjerice, Istraživanje javnog mišljenja: Što građani misle o hrvatskom sudstvu (Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2024.) - samo je 6,3 % građana izjavilo da imaju povjerenja u sudstvo.

štititi svoja prava.<sup>20</sup> Odmah po donošenju ZSD-a, provedena je široka kampanja za informiranje građana o ovom Zakonu, a tijekom ovih 15 godina, institucije, poglavito pravobraniteljstva, kao i udruge, provodile su informativne aktivnosti, ali očito je da se treba naći način da one budu vidljivije građanima, posebice pripadnicima skupina koje su u riziku od diskriminacije.

### **Uloga i primjeri aktivnosti civilnog društva u primjeni Zakona o suzbijanju diskriminacije i jačanju antidiskriminacijske politike**

Civilno je društvo u godinama od donošenja ZSD-a bilo izrazito aktivno u ovom polju i koristilo je razne mogućnosti koje je ZSD donio te je provodilo brojne aktivnosti za njegovu efikasniju primjenu: kampanje i podizanje svijesti u društvu o nedopustivosti diskriminacije, istraživanja koja su donekle punila praznine u podacima o stavovima građana prema skupinama u riziku od diskriminacije, zagovaranje za kvalitetnije politike jednakosti, edukativne aktivnosti najšireg spektra, besplatnu pravnu pomoć, stratešku litigaciju itd.

Vrijeme neposredno nakon donošenja ZSD-a obilježila je velika kampanja na nacionalnoj razini s ciljem informiranja javnost o njegovu stupanju na snagu te podizanja svijest građa-

---

<sup>20</sup> To potvrđuju i nalazi Istraživanja o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije 2022. pučke pravobraniteljice prema kojem 44 % ispitanika iz opće populacije ne zna za Zakon o suzbijanju diskriminacije, dok samo 4 % zna da je pučka pravobraniteljica središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije. Također, 10,8 % ispitanika navelo je da ne zna što je diskriminacija.

na o diskriminaciji. Kampanju su pratili edukativni treninzi za razne profesionalne skupine, a provedeno je i istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije 2009., 2012., 2016. i 2022. godine. Navedene aktivnosti provedene su u skladnom partnerstvu institucije izvršne vlasti, nezavisne institucije i nevladine organizacije. Ovaj je model suradnje nastavljen i kroz naredni period i upravo je područje suzbijanja diskriminacije bio primjer dobre prakse suradnje različitih aktera. Osim edukacija za odvjetnike, suce, policiju i dr., civilno društvo pružalo je podršku za primjenu antidiskriminacijskih načela i raspoloživih pravnih mehanizama iz ZSD-a i za zaposlene u civilnom društvu, kao i građane i građanke.<sup>21</sup> Provedene su brojne kampanje koje su tematizirale razna područja života, kao i osnove diskriminacije.<sup>22</sup> Kampanje su uglavnom pratile aktivnosti udruga i naslanjale se na litigacijske postupke ili druge javne događaje na koje je bilo važno javno reagirati.

Niz udruga u Hrvatskoj pruža primarnu besplatnu pravnu pomoć u ovome području, a u prvim godinama od donošenja ZSD-a, udruge su bile aktivne i u strateškoj litigaciji. Na pri-

---

21 Primjerice, odredbe Zakona bile su predstavljane generacijama studenata Mirovnih studija, polaznicima Škola ljudskih prava, studentima novinarstva i sl.

22 Primjerice, u kampanji „Jer nam je stalo!” iz 2011. godine sudjelovale su osobe iz našeg javnog života i LGBTIQ+ aktivisti i aktivistkinje koji su poslali poruku o prihvaćanju osoba različitih seksualnih orijentacija i poštivanja njihovih prava. Nadalje, uoči Svjetskog nogometnog prvenstva u Brazilu 2014. godine snimljena su dva spota u koprodukciji s Fade Inom pod zajedničkim nazivom „STOP rasizmu i govoru mržnje na stadionima!”, u kojima su se našli tadašnji nogometaši sa stranim putovnicama, a domaćim radnim dozvolama i javne osobe iz nogometnog svijeta ili strastveni nogometni navijači kroz osobnu perspektivu poručili kako za vrijeđanje i nasilje nema mjesta u nogometu. Godine 2015. u suradnji s Mrežom mladih Hrvatske i lokalnim organizacijama mladih, organiziran je Tjedan jednakosti. Tjedni jednakosti ponovo su zaživjeli u pandemijskoj 2021. godini kada smo s umjetničkom udrugom Arterarij i Romskom organizacijom mladih Hrvatske proveli i kampanju #ProBudiJednakost. Krajem 2017. godine u suradnji s Uredom za ljudska prava i prava nacionalnih manjina i Pučkom pravobraniteljicom javnosti je predstavljena kampanja „Razlike nisu prepreke. Za društvo bez diskriminacije.”

mjer, organizacije Zagreb Pride, udruga Domino – Queer Zagreb, riječke LORI-e i Centar za mirovne studije koje su tada zajednički nastupale kao Centar za LGBT ravnopravnost, 2010. godine su zajednički podnijele udružne tužbe protiv dvojice nogometnih moćnika, Vlatka Markovića, tadašnjeg predsjednika Hrvatskog nogometnog saveza i Zdravka Mamića, tadašnjeg izvršnog direktora Dinama zbog, u svojoj biti, istovjetnih izjava koje su diskriminirale na temelju seksualne orijentacije, rodnog identiteta i izražavanja, kao i protiv svećenika Jurčevića.<sup>23</sup> Primjer pak sudjelovanja u antidiskriminacijskom postupku u svojstvu umješača je prva presuda za diskriminaciju Roma na domaćem sudu u slučaju Ignac – Balog.<sup>24</sup>

U kontekstu provedenih aktivnosti monitoriranja provedbe ZSD-a i istraživanja, rad na predstavljanju slučajeva diskriminacije u kojima su udruge pružale besplatnu pravnu pomoć započeo je 2010. godine zbornikom „Kako suzbijati diskriminaciju?”. Ovu smo aktivnost nastavili i 2011. godine, dok smo 2012. godine zajedno s osječkim Centrom za mir, nenasilje i ljudska prava objavili publikaciju „Koliko jednakosti?” koja je objedinjavala analizu provedbe ZSD-a s analizom provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, glavnim

---

23 U slučaju Markovića, bilo je potrebno da Vrhovni sud preinači presudu Županijskog suda iz oslobađajuće u osuđujuću, a što se desilo u relativno kratkom roku, dok smo za osuđujuću presudu Mamiću čekali Vrhovni sud čak šest godina. U trećoj udružnoj tužbi protiv riječkog svećenika Jurčevića, epilog je bila presuda kojom je utvrđena diskriminacija, poticanje na diskriminaciju i uznemiravanje po osnovi spolne orijentacije. Detaljnije u izvještaju Zagreb Pridea o stanju ljudskih prava LGBTIQ osoba 2010. – 2013. „Od Zakona o suzbijanju diskriminacije do ustavne zabrane istospolnog braka”, str. 33-35.

24 Dvjema srednjoškolskim učenicima romske etničke pripadnosti odbijen je zahtjev za odradivanje stručne prakse u jednoj trgovini zbog predrasuda prema Romima, a u postupku je zajedno s udrugom Romi za Rome i Uredom pučke pravobraniteljice sudjelovao i CMS, koji je tužiteljicama osigurao i odvjetnice koje su ih zastupale.

mehanizmom podrške žrtvama diskriminacije u pristupu pravdi, ali i šire, svim sugrađanima u potrebi za pravnim savjetom ili informacijom. Publikacija u zadnjem poglavlju donosi analizu dizajna tadašnjeg Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije koju je grupa za izradu dokumenta nazvala „Kišobranom protiv diskriminacije”, aludirajući na potrebu za „kišobranski” pristup ovoj temi, i izradu krovnog *policy* dokumenta za suzbijanje diskriminacije. Također, među istraživačkim aktivnostima izdvajamo „Istraživanje o zastupljenosti i indikatorima diskriminacijskih i ksenofobičnih stavova“, provedeno 2013. godine kao početno longitudinalno istraživanje stavova građana, ponovljeno 2017. godine, a krajem 2024. godine objavit ćemo i rezultate trećeg kruga istraživanja.

Istraživanja, kao i javna događanja, edukacije, okrugle stolove i druge informativno-afirmativne aktivnosti pratio je i zagovarački rad. Predstavnici civilnog društva sudjelovali su u svim radnim skupinama za izradu politike suzbijanja diskriminacije. Zajednički smo analizirali, evaluirali, predlagali mjere i pratili provedbu sva tri *policy* ciklusa (2008-2013., 2017-2022. i 2023-2027.), a tijekom svih ovih godina upozoravali smo i na razne diskriminatorne zakonske odredbe ili prakse. U zagovaračkom smislu, vjerojatno su najaktivnije i najuspješnije bile organizacije koje se zalažu za jednakost i prava LGBTIQ+ osoba, ali i organizacije koje rade na zaštiti i promociji ravnopravnosti spolova, prava osoba s invaliditetom, prava nacionalnih manjina i drugih manjinskih skupina itd., također su, posebice u prvim godinama od donošenja ZSD-a, bile aktivne i uspjele postići određene pozitivne

pomake. Udruge su na ovim aktivnostima blisko surađivale, prvenstveno kroz Neformalnu antidiskriminacijsku mrežu koja danas više nije aktivna.

Unatrag osam godina došlo je do izrazitog smanjenja kapaciteta i aktivnosti organizacija civilnog društva, što tumačimo s nekoliko faktora. Prvo, tijekom tzv. Oreškovićeve vlade, a onda i s prvom Vladom Andreja Plenkovića, institucije izvršne vlasti izrazito su ograničile svoju suradnju s civilnim društvom, posebice u smislu oblikovanja javnih politika te posebno za organizacije koje su kritične prema djelovanju Vlade. Formalni prostori za participaciju organizacija civilnog društva i zainteresirane javnosti postoje, no u praksi, naši se prijedlozi uglavnom ne uzimaju u obzir, a prihvaćaju izrazito rijetko. To je imalo negativan učinak na motivaciju organizacija civilnog društva da sudjeluju u aktivnostima za koje im je potrebna suradnja ili podrška institucija izvršne vlasti. Istovremeno, sve je manje izvora financiranja iz kojih se daje podrška za praćenje i zagovaranje javnih politika i zakonodavstva, a u kontekstu provedbe ZSD-a posebno je porazno to da je izrazito teško doći do financijskih sredstava za stratešku litigaciju. Projektno financiranje propisuje jasne indikatore i stroge rokove, pa je udrugama teško preuzeti rizike velikih troškova i duljine postupaka. Fondovi Europske unije, koji su najčešći izvor financiranja aktivnosti u području ljudskih prava, izričito navode troškove parničenja kao neprihvatljive, iako, na primjer, Program Unije Građani, jednakost, prava i vrijednosti (CERV) 2021-2027. financira aktivnosti kojima se podižu kapaciteti za stratešku litigaciju. Stoga, udruge više ne podižu udružne tužbe i ne uključuju se

u postupke po ZSD-u.<sup>25</sup>

## **Zakon o suzbijanju diskriminacije u kontekstu antidiskriminacijske politike**

Što se tiče strateških dokumenata u ovome području te mjera koje ciljaju šire od same primjene ZSD-a, na prevenciju diskriminacije, odnosno stereotipa, predrasuda i socijalne distance prema skupinama u riziku od diskriminacije, ovdje također pozdravljamo napore koji su učinjeni u posljednjih 15-ak godina, ali i moramo konstatirati da, nažalost, napori nadležnih institucija nisu bili adekvatno usmjereni i provedeni. Na snazi su bili razni strateški dokumenti koji sadrže opće ili mjere za zaštitu pojedinih društvenih skupina od diskriminacije. Iako je došlo do napretka u kvaliteti dizajna javnih politika, uz nedostatak kontinuiteta u izradi i donošenju ovih politika, do sada smo kritizirali ove dokumente iz perspektive ambicioznosti, utemeljenosti na dokazima, unutarnje, ali i vanjske koherentnosti dokumenata te nejasne logike intervencije. Često smo zamjećivali da mjere ne odgovaraju na definirane probleme, što posljedično dovodi do toga da nisu bile adekvatne za postizanje definiranih ciljeva.<sup>26</sup> Dodatno, možda je naša najveća zamjerka antidiskriminacijskoj politici u Hrvatskoj što nedovoljno učinkovito djeluje

---

<sup>25</sup> Prema podacima koje je pučka pravobraniteljica dobila od Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, u zadnjih 10 godina (od 2014. do kraja prošle godine), podignute su svega tri udružne tužbe temeljem ZSD-a, i sve tri 2021. godine.

<sup>26</sup> Primjerice, to je bio naš prigovor na Nacionalni plan zaštite i promicanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije za razdoblje do 2027. godine i prateće akcijske planove: <https://www.cms.hr/hr/suzbijanje-diskriminacije/odrzano-okrugli-stol-kako-vlada-planira-zastitu-i-promicanje-ljudskih-prava-i-borbu-protiv-diskriminacije>.

na strukturalne i dubinske uzroke diskriminacije, odnosno ne prevenira diskriminaciju. A za to su potrebna dubinska istraživanja koja bi definirala koji to strukturalni i društveni uvjeti dovode do diskriminacije, kao i konkretni indikatori na temelju kojih bi se pratili učinci *policy* intervencija kroz neko duže vremensko razdoblje te na temelju toga i definirale mjere javne politike. Tako nešto je Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH pokrenuo u kontekstu politike za uključivanje Roma, a sličan je proces potreban i u kontekstu drugih strateških dokumenata.

Shodno tome, ocjenu učinka ZSD-a u odnosu na konkretne promjene u položaju i pravima skupina koje su najviše u riziku od diskriminacije i, u konačnici, postizanje jednakosti u hrvatskom društvu, nemoguće je donijeti, ali je moguće govoriti o tome iz nekih anegdotalnih primjera ili pojedinačnih podataka nekih od istraživanja provedenih u ovih 15 godina. Sigurno je da unatoč zakonima, strateškim dokumentima i neospornim naporima ključnih aktera, temeljne strukturalne nejednakosti ostaju. Grupe koje promoviraju diskriminaciju postale su glasnije, a nedovoljna politička volja, nedostatak prioritizacije *policy* mjera koje mogu dovesti do suštinskih promjena i financijske podrške za strukturne reforme unutar nekoliko ključnih sektora otežavaju borbu protiv diskriminacije. Provedba ZSD-a i dalje ostaje ključna, ali potrebna je i šira politička i društvena podrška kako bi se uklonile duboko ukorijenjene prepreke jednakosti u Hrvatskoj jer to sam zakon ne može postići.

## **Kako dalje: potencijal Zakona o suzbijanju diskriminacije i (željena) budućnost antidiskriminacijske politike**

S obzirom na sve navedeno, smatramo da vrlo brzo treba provesti mjere koje bi osigurale efikasniju provedbu ZSD-a, od kojih smo neke već spomenuli u ovome tekstu. Treba jačati kapacitete institucija zaduženih za provedbu ZSD-a i provoditi usmjerenije edukacije za ključne aktere. Također, potrebno je provoditi kampanje i druge aktivnosti informiranja specifično usmjerene na skupine posebno ranjive na diskriminaciju, kao i one skupine koje su obvezne pridržavati se antidiskriminacijskog zakonodavstva, poput poslodavaca, stanodavaca, zdravstvenih, obrazovnih, socijalnih radnika itd.

Nadalje, potrebno je pokrenuti reforme ključnih sektora čiji se problemi prelijevaju i na područje suzbijanja diskriminacije. Tu posebice mislimo na pravosuđe, ali i na javnu upravu, sustav socijalne skrbi, javno zdravstvo te sustav odgoja i obrazovanja, u kojima građani ostvaruju svoja Ustavom zajamčena prava i u kojima su podložni diskriminaciji. Uz ovo, važno je da izvršna vlast prizna doprinos civilnog društva, da aktivno radi na njegovu osnaživanju i da s njim njeguje partnerske odnose.

Također, ZSD je, iako izrazito važan, samo jedan od instrumenata antidiskriminacijske politike koja bi trebala biti snažno utemeljena na dokazima i usidrena u specifičan ekonomski, društveni i politički kontekst hrvatskog društva. Antidiskriminacijska politika trebala bi prvenstveno biti usmjerena na

prevenciju diskriminacije i uklanjanje strukturalnih nejednakosti.

Na temelju naših istraživanja i iskustva rada, ali i procesa koje vidimo da se događaju u drugim zemljama, ključne bi se intervencije za prevenciju diskriminacije trebale usmjeriti na promociju jednakosti kroz obrazovni sustav provedbom građanskog odgoja i obrazovanja. Također, izrazito je važna i dobra medijska politika, koja podupire objektivno i neovisno novinarstvo i efektivno djeluje protiv senzacionalizma i lažnih vijesti koje često targetiraju upravo ranjive skupine i potpiruju predrasude i mržnju protiv manjinskih skupina. Naravno, u Europskoj uniji i šire postavlja se i pitanje kako izaći na kraj s borbom protiv govora mržnje na internetu i društvenim mrežama te kako će umjetna inteligencija i razvoj tehnologije utjecati na ljudska prava općenito, a onda posebice na najranjivije u našim društvima, i u tome Hrvatska ne smije zaostajati.

Zaključno, Zakon o suzbijanju diskriminacije potaknuo je mnoge pozitivne promjene i ima veliki potencijal u suzbijanju diskriminacije i promociji jednakosti. No, taj potencijal, unatoč brojnim naporima raznih aktera, i dalje nije ni približno dovoljno iskorišten. Stoga se nadamo da će u sljedećih pet, deset ili petnaest godina provedba ZSD-a, ali i sveukupne antidiskriminacijske politike osigurati jasnije učinke i zaštitu od diskriminacije za sve državljane i stanovnike Hrvatske.

## **4. IZAZOVI I PERSPEKTIVE ZA BUDUĆNOST**

## 4.1. Budućnost zaštite od diskriminacije u Hrvatskoj i šire

*Pučka pravobraniteljica*

### **Neki prisutni izazovi**

Izazovi u ostvarivanju jednakosti su, nažalost, brojni, a dio je njih već i detaljno opisan u prethodnim poglavljima. Ipak, za potrebe formuliranja pogleda unaprijed, vezano za perspektive za budućnost, na ovom se mjestu sumiraju neki od prisutnih izazova iz perspektive središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije u Republici Hrvatskoj.

Dio izazova odnosi se na i dalje nedovoljno razumijevanje pojma diskriminacije i njeno prepoznavanje. Naime, iako se u javnom diskursu termin diskriminacija široko koristi te se mnoga postupanja naziva diskriminatornima, ne predstavljaju sva diskriminaciju prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije (dalje: ZSD).

Razvidno je još uvijek nedostatno razumijevanje uvjeta za postojanje diskriminacije, primjerice potreba veze između diskriminacijske osnove i postupanja ili učinaka, kao i ponekad pogrešno tumačenje pojedinih osnova iz ZSD-a ili kojoj se pravobraniteljskoj instituciji treba pritužbom obratiti. Dio izazova stoga je pitanje osiguravanja informiranja građana o zabrani diskriminacije i pritužbenim mehanizmima.

Izazov predstavlja i još uvijek nedovoljno poznavanje pravnog okvira vezano za diskriminaciju i njeno suzbijanje i od strane onih koji u svom poslu trebaju primjenjivati ZSD. Tako je još uvijek vidljiva potreba daljnjeg stručnog usavršavanja pravosudnih dužnosnika, odnosno sudaca i sudskih savjetnika, kao i policijskih službenika koji pokreću prekršajne postupke temeljem ZSD-a, a što kontinuirano preporučujemo.

Prisutan je i osjećaj nemoći građana pa tako čak 60 % ispitanika koji su u našem istraživanju<sup>27</sup> rekli da su doživjeli diskriminaciju, to nisu nikome prijavili. Polovica ih kao razlog navodi da se prijavom ne bi ništa promijenilo.

Dio izazova pri tome predstavljaju i poruke u javnom prostoru kojima se širi netrpeljivost prema različitim društvenim skupinama, narušava povjerenje u institucije i vladavinu prava, što sve može obeshrabriti građane da prijave diskriminaciju.

Izazov predstavljaju i manjkave javne politike – akcijski planovi suzbijanja diskriminacije nedovoljno su ambiciozni i konkretni, pri čemu ni krajem 2024. godine još nije bio usvojen onaj za 2024. i 2025. Značajan je faktor i pitanje financiranja organizacija civilnog društva (dalje: OCD) koje se bave suzbijanjem diskriminacije, kao i dugogodišnji otežan pristup sustavu besplatne pravne pomoći. Posebno je problematično nedostatno financiranje za stratešku litigaciju što OCD-ima otežava podnošenje udruženih tužbi. To je barem

---

27 Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije 2022.

dijelom razlog zašto tijekom 2022. i 2023. godine, prema statističkim podacima Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, nije podnesena ni jedna udružna tužba, pri čemu se podnošenje udružnih tužbi iz različitih razloga pokazalo zahtjevnim i za pravobraniteljske institucije.

Sudska praksa još uvijek se razvija i ujednačuje, a prema posljednjoj analizi predmeta vezanih za diskriminaciju, velika većina građanskih predmeta trajala je duže od godinu dana. Uspješnost tužitelja u ovim postupcima bila je 14 % u 2023. godini i 6 % u 2022. godini, a bilježi se i pad novozaprimljenih predmeta. Sudska zaštita dodatno je otežana izmjenama Zakona o parničnom postupku 2022. godine, nakon kojih je za reviziju drugostupanjske odluke potrebno dopuštenje Vrhovnog suda, što uključuje i antidiskriminacijske predmete koji su ranijim odredbama bili prepoznati kao složeni i hitni te su bili među taksativno nabrojenim predmetima u kojima se revizija mogla izravno podnijeti.

## **EU direktive o tijelima za jednakost**

Izazov pravobraniteljskim institucijama u provedbi ZSD-a predstavljaju i drugi faktori, poput osiguravanja uvjeta za njihov neovisan i učinkovit rad od strane države, uključujući i osiguravanje potrebnih resursa i drugih uvjeta.

Iako pravo EU-a već dugi niz godina propisuje obvezu državama članicama da uspostave tijela za jednakost, doduše samo za neke diskriminacijske osnove, njihove odredbe pokazale su se nedostatnima. Naime, direktive 2000/43/EZ, 2004/113/

EZ, 2006/54/EZ i 2010/41/EU sadržavale su nedovoljno razrađene odredbe te su državama članicama EU-a bile ostavljene vrlo široke mogućnosti u pogledu postavljanja strukture i odjeljivanja ovlasti, kao i osiguravanja potrebnih uvjeta za rad tijela za jednakost. Ovo je dovelo do vrlo različitog uređenja ovlasti, nadležnosti i resursa u različitim državama članicama, a to je pak posljedično dovelo i do neujednačenih razina i kvalitete antidiskriminacijske zaštite diljem Europske unije.

Osim toga, i zbog različitih ugroza za rad ovih tijela, poput političkih pritisaka ili smanjivanja budžeta, postalo je razvidno da im je potrebno osigurati neovisnost, pristupačnost, ovlasti i resurse potrebne za učinkovit rad.

U okviru Vijeća Europe 2017. godine usvojena je Revidirana Opća politička preporuka broj 2 o tijelima za borbu protiv rasizma i netolerancije na nacionalnoj razini, a 2018. godine Europska komisija usvojila je Preporuku o standardima za tijela za jednakost. Međutim, i dalje je postojala potreba za obvezujućim normiranjem standarda za tijela za jednakost, što uključuje propisivanje konkretnih obveza za države članice, kako bi se osiguralo da građani Europske unije uživaju zajedničku minimalnu razinu zaštite od diskriminacije.

Dana 7. svibnja 2024. godine usvojene su dvije direktive koje propisuju pravno obvezujuće standarde koji se odnose na mandat tijela za jednakost, njihovu neovisnost i učinkovitost, uključujući i dostatne resurse i odgovarajuće ovlasti te dostupnost građanima. Riječ je o Direktivi (EU) 2024/1499 o

standardima za tijela za jednakost u području jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo, jednakog postupanja u pitanjima zapošljavanja i rada prema osobama bez obzira na njihovu vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob ili seksualnu orijentaciju, jednakog postupanja prema ženama i muškarcima u pitanjima socijalne sigurnosti te u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga te Direktivi (EU) 2024/1499 o standardima za tijela za jednakost u području jednakog postupanja prema ženama i muškarcima te njihovih jednakih mogućnosti u pitanjima zapošljavanja i rada.

Svrha je ovih direktiva utvrđivanje minimalnih zahtjeva za funkcioniranje tijela za jednakost, a kako bi se poboljšala djelotvornosti i zajamčila neovisnost radi jačanja primjene načela jednakog postupanja koje proizlazi iz postojećih antidiskriminacijskih direktiva.

Direktive obvezuju države članice da uspostave jedno ili više tijela za jednakost, pri čemu svaka država može odlučiti hoće li to biti tijelo za jednakost kao zasebna institucija, ili multi-mandatno tijelo, ili pak više različitih institucija, sve dok svako od tih tijela udovoljava barem minimalnim standardima koje propisuju direktive.

Propisana je i obveza državama da osiguraju neovisnost tijela za jednakost te je bitno da ta tijela u obavljanju svojih zadaća budu slobodna od vanjskog utjecaja izvršne i zakonodavne vlasti ili bilo kojeg drugog tijela. Neovisnost tijela za jednakost također podrazumijeva institucionalnu neovisnost, po-

sebice kada je riječ o pravnoj strukturi, odgovornosti, proračunu, osoblju i organizacijskim pitanjima. Kod tijela s više mandata potrebna je unutarnja struktura koja omogućava izvršavanje mandata za jednakost.

S obzirom na to da su odgovarajući resursi preduvjet za učinkovit rad, države članice dužne su tijelima za jednakost osigurati ljudske, tehničke i financijske resurse potrebne za obavljanje svih poslova iz njihove nadležnosti, uključujući situacije u kojima se povećavaju njihove nadležnosti, broj pritužbi, troškovi sudskih postupaka i dr.

Nadležnosti tijela za jednakost dijele se na proaktivne poput promocije ljudskih prava i prevencije diskriminacije te reaktivne koje uključuju pružanje neovisne pomoći žrtvama i sudjelovanje u sudskim postupcima kada se diskriminatorno postupanje već dogodilo.

Države članice imaju odgovornost osigurati strategiju za informiranje javnosti, s posebnim naglaskom na ugrožene pojedince i skupine kojima prijeti diskriminacija, o pravima iz antidiskriminacijskih direktiva te o postojanju tijela za jednakost i njihovih usluga, ali i omogućiti tijelima za jednakost da poduzimaju različite aktivnosti u cilju sprječavanja diskriminacije i promicanja jednakog postupanja.

Direktivama se određuje da u slučajevima u kojima postoji sumnja na diskriminaciju, tijela za jednakost trebaju pružati pomoć žrtvama, zaprimajući pritužbe, informirajući ih o pravnom okviru relevantnom za konkretnu situaciju, kao i

o svojim nadležnostima, postupovnim aspektima te o dostupnim pravnim lijekovima, između ostaloga, i o mogućnosti pokretanja sudskog postupka. Nakon preliminarne ocjene o pritužbi, tijelo za jednakost pritužbu može ili zaključiti ili nastaviti po njoj postupati pa donijeti ocjenu o postojanju diskriminacije.

Kako bi pružanje pomoći žrtvama diskriminacije bilo učinkovito, države članice dužne su osigurati tijelima za jednakost mogućnost utvrđivanja činjenica te su dužne uspostaviti odgovarajuće mehanizme za praćenje mišljenja i izvršenje odluka.

Također, tijela za jednakost mogu strankama ponuditi mirno rješavanje spora, a direktive sadrže i odredbe o sudjelovanju u sudskom postupku u cilju poštovanja načela jednakog postupanja, pa se u tom pogledu u direktivama razrađuju različite mogućnosti sudjelovanja tijela u sudskim postupcima – mogućnost tijela da djeluje kao stranka u postupcima vezanima za izvršenje ili sudsko preispitivanje odluke donesene na kraju antidiskriminacijskog postupka ili da podnosi očitovanja sudu u svojstvu tzv. prijatelja suda (*amicus curiae*) ili da pokreće ili sudjeluje u postupku u ime žrtava diskriminacije. Navodi se i mogućnost podnošenja udružne tužbe, odnosno sudskog postupka koji tijela za jednakost pokreću u svojstvu stranke iako u tim postupcima nisu žrtve, već ih vode u svrhu rješavanja strukturne i sustavne diskriminacije ugroženih društvenih skupina u slučajevima koji su odabrani zbog brojnosti, ozbiljnosti ili potrebe za pravnim objašnjenjem.

Nadalje, na državama članicama je da uspostave transparentne i funkcionalne mehanizme putem kojih će se vlade i druge javne institucije savjetovati s tijelima za jednakost prilikom donošenja propisa povezanih s pravima i obvezama koje proizlaze iz antidiskriminacijskih direktiva. Obveza je osigurati prikupljanje podataka o jednakosti, a ovi podaci pak tijelima mogu služiti za neovisna istraživanja o diskriminaciji, godišnja izvješća o radu te izvješća o pojavama diskriminacije s preporukama u vezi s jednakim postupanjem koje trebaju objavljivati najmanje jednom u 4 godine.

Države članice dužne su uskladiti nacionalno zakonodavstvo sa zahtjevima iz direktiva do 19. lipnja 2026. godine, a Europska Komisija u međuvremenu će utvrditi popis zajedničkih indikatora o funkcioniranju tijela za jednakost, uključujući pokazatelje o ljudskim, tehničkim, financijskim resursima, neovisno funkcioniranje, pristupačnost i djelotvornost tijela za jednakost te promjene u njihovu mandatu, ovlastima ili strukturi, čime će se osigurati usporedivost, objektivnost i pouzdanost podataka prikupljenih na nacionalnoj razini.

Važno je i napomenuti kako su u direktivama nabrojani minimalni zahtjevi, što ne priječi države članice da uvedu ili zadrže povoljnije odredbe te da provedbe direktiva ne smiju dovesti do smanjenja razine trenutno propisanog nacionalnim pravom.

## **Zaključak – perspektive za budućnost**

Zakon je već preko 15 godina na snazi, no brojni su izazovi prisutni za one koji trpe diskriminaciju, ali i za one koji se

protiv diskriminacije bore. Svakako, u skladu sa svim navedenim u ovoj publikaciji, ključna je još bolja i učinkovitija provedba ZSD-a kako bi on mogao ispuniti svoj potencijal. Za učinkovitiju provedbu Zakona potrebno je diskriminaciju prepoznavati i prijavljivati, obraćati se pravobraniteljskim institucijama i pokretati postupke na sudovima. Kako bi do toga dolazilo, potrebno je informirati građane, uključujući putem ciljanih kampanja, osobito skupine u većem riziku od diskriminacije o zakonskom okviru i mehanizmima zaštite. A kako bi institucije mogle bolje provoditi ZSD, potrebno je osiguravati sustavno profesionalno usavršavanje onih koji trebaju provoditi antidiskriminacijsko pravo.

No, osim primjene Zakona kada je do diskriminacije već došlo, ključno je raditi i na prevenciji, odnosno nije dovoljno pouzdano samo u ZSD.

Uloga je države usvojiti učinkovitu javnu politiku za suzbijanje diskriminacije, koja će osigurati provedbu aktivnosti usmjerenih na jačanje provedbe ZSD-a. To je cilj preporuka pučke pravobraniteljice, među kojima je i preporuka Vladi RH da žurno usvoji migracijsku i integracijsku politiku, koje Hrvatska nema godinama, unatoč demografskim trendovima. Iako je donesen Nacionalni plan za zaštitu i promicanje ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije za razdoblje do 2027., s izradom Akcijskog plana za suzbijanje diskriminacije za 2024. i 2025. godinu se kasni. Ovaj dokument primjerice treba sadržavati i mjere usmjerene na podizanje svijesti o zabrani diskriminacije i mehanizmima zaštite te mjere koje se odnose na edukaciju onih koji rade na provedbi ZSD-a.

Važnu dugoročnu ulogu ima i obrazovni sustav, koji treba snažnije uključivati obrazovanje o ljudskim pravima i jednakosti i ravnopravnosti i to na svim razinama obrazovnoga sustava, o čemu je RH preporuku nedavno dao i UN-ov Odbor za suzbijanje rasne diskriminacije.

Značajnu ulogu u svemu ovome, dakako, imaju organizacije civilnog društva koje se bave suzbijanjem diskriminacije i promicanjem jednakosti, zbog čega su ponekad i izložene javnom propitivanju vlastita rada, kritikama, uvredama i slično. Ozbiljna prepreka u njihovu radu je i nedostatak dugoročnog institucionalnog i programskog financiranja aktivnosti u području zaštite ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, koje je potrebno uvesti. Posebnu je pri tome pažnju potrebno posvetiti financiranju aktivnosti na lokalnoj razini, kao i financiranju strateške litigacije odnosno podnošenja udružnih tužbi.

Napokon, važan doprinos u prepoznavanju diskriminacije, podizanju svijesti javnosti i promicanju jednakosti imaju i mediji. Mediji primjerice mogu pomoći širenju svijesti javnosti o tome što je diskriminacija, da je zabranjena te kako se pravni okvir zabrane diskriminacije odnosi i na privatni i na javni sektor.

Provedba ovih koraka, ujedno i preporuka pučke pravobraniteljice, bila bi ne samo jasna poruka o prepoznavanju važnosti borbe protiv diskriminacije već i konkretni koraci u zaštiti jednakosti kao jedne od temeljnih vrijednosti Ustava RH i Europske unije.