



PUČKI PRAVOBRANITELJ

IZVJEŠĆE O POJAVAMA DISKRIMINACIJE

ZA 2010. GODINU

Zagreb, srpanj 2011.

UVOD

Stupanjem na snagu Zakon o suzbijanju diskriminacije 1. siječnja 2009. godine (NN 85/08) pučki pravobranitelj je postao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije, a jedna od njegovih obveza predviđenih Zakonom jest podnošenje godišnjeg izvješća o pojavama diskriminacije. Izvješće o pojavama diskriminacije za 2010. godinu drugo je izvješće ove vrste.

Nakon dvije godine primjene rastu očekivanja glede rezultata borbe protiv diskriminacije u okvirima zadanim Zakonom o suzbijanju diskriminacije (u nastavku: ZSD). Međutim, za uspostavljanje učinkovitog sustava zaštite od diskriminacije bit će potrebno još neko vrijeme.

Učinkovit sustav pretpostavlja, prije svega, provođenje kampanja o sadržaju Zakona i osnovnim pojmovima u području zaštite od diskriminacije, kako bi građani znali prepoznati kada su diskriminirani te kome se obratiti. Ujedno, takve kampanje imaju preventivno djelovanje putem informiranja različitih dionika o odredbama ZSD-a.

Nadalje, nužno je poduzeti niz mjera: izgraditi sustav prikupljanja podataka od tijela državne uprave i od sudova, uspostaviti suradnju s medijima, provoditi kontinuiranu edukaciju djelatnika koji rade s pritužbama povodom diskriminacije, te uspostaviti suradnju s organizacijama civilnog društva. Sve ove aktivnosti, pučki je pravobranitelj provodio tijekom dvije godine primjene Zakona.

Tijekom 2010. godine, u Uredu pučkog pravobranitelja je bilo u radu 186 diskriminacijskih predmeta, od čega 144 otpada na pritužbe zaprimljene 2010. godine, a ukupno je dovršeno njih 129.

Opisi pojava diskriminacije u ovom izvješću, temelje se na pritužbama ali i na drugim izvorima. Naime, sadržaj predmeta otvorenih povodom pritužbi ne daje dovoljno činjenica za davanje slike o pozadini ovog društvenog fenomena, dakle, za ocjenu stanja i uzroka pojava diskriminacije, a zbog kratkog roka primjene ZSD-a nije moguće dati ocjenu o tendencijama pojava diskriminacije. Razlog za korištenje drugih izvora jest u položaju pučkog pravobranitelja kao središnjeg tijela koje izvješćuje Hrvatski sabor o pojavnostima diskriminacije, a čija uloga je mnogo šira od izvješćivanja o pritužbama na diskriminaciju. I kada postoji višegodišnji kontinuitet u radu na pritužbama na diskriminaciju i prikupljanju i analizi statističkih podataka o pritužbama glede pojedinih diskriminacijskih osnova ili područja života u kojima je došlo do diskriminacije ili prituženih tijela, oni pružaju samo djelomičan uvid u pojavnosti diskriminacije, s obzirom da ovise o informiranosti građana o mogućnosti podnošenja pritužbi na diskriminaciju te o njihovoj volji da takve pritužbe podnose.

Ovo Izvješće sadrži statističke podatke glede pritužbi na diskriminaciju upućenih kako pučkom pravobranitelju, tako i pravobraniteljici za ravnopravnost spolova, pravobraniteljici za osobe s invaliditetom i pravobraniteljici za djecu, ali i pregled pojava diskriminacije po nekima od osnova i područja koje definira ZSD. Pritom se dakle stajališta i ocjene iz ovog Izvješća samo jednim dijelom temelje na podacima o radu po prijavama iz 2010. godine. Drugim dijelom oslanjaju se na iskustvo i podatke iz višegodišnjeg rada prema Zakonu o pučkom pravobranitelju i na druge izvore saznanja kao što su izvješća, istraživanja, statistike, analize i drugi dokumenti, kako državnih tijela, tako i organizacija civilnog društva i međunarodnih tijela, institucija i organizacija za zaštitu ljudskih prava.

Izvješće je sastavljeno na sljedeći način: u prvom dijelu se iznose statistički podaci o konkretnim slučajevima diskriminacije. Prvo se iznose statistički podaci glede 144 pritužbe na diskriminaciju

koje je Ured pučkog pravobranitelja zaprimio 2010. godine. Navedene pritužbe odnose se na diskriminacijske osnove za koje je, sukladno ZSD-u primarno nadležan pučki pravobranitelj. Potom se prikazuju objedinjeni podaci (u odnosu na sve diskriminacijske osnove iz ZSD-a) upućene svim uredima pravobranitelja: pravobraniteljici za osobe s invaliditetom, pravobraniteljici za ravnopravnost spolova, pravobraniteljici za djecu i pučkom pravobranitelju. Slijedi kratki prikaz diskriminacijskih predmeta sa hrvatskih sudova, a s obzirom na značaj broja sudskih predmeta za ocjenu učinkovitosti primjene ZSD-a, te činjenicu da su upravo sudovi ti koji utvrđuju postojanje diskriminacije. Prvi dio Izvješća završava kratkim osvrtom na neke od razloga relativno malom broju diskriminacijskih predmeta, kako u vidu pritužbi pravobraniteljima, tako i u vidu sudskih postupaka pokrenutih radi diskriminacije.

U drugom dijelu Izvješća se problemski obrađuje pitanje raširenosti pojava diskriminacije prema zabranjenim diskriminacijskim osnovama, odnosno područjima u kojima se diskriminacija najčešće javlja u društvu. Izbor iz osnova i područja na temelju kojih ZSD jamči zaštitu od diskriminacije koje su iznesene u Izvješću izveden je posredstvom različitih izvora informacija – učestalosti područja i osnova diskriminacije u pritužbama, informacija dobivenih od organizacija civilnog društva, znanstvenih istraživanja te međunarodnopravnim i europsko-pravnim obvezama Republike Hrvatske glede pojedinih osnova ili područja.

Posebno je izdvojeno šest diskriminacijskih osnova temeljem kojih je diskriminacija zabranjena u pravu Europske unije, a koje su ujedno i najznačajnije u smislu međunarodnih ugovora kojima se zabranjuje diskriminacija (to su diskriminacijske osnove "spol", "rasno ili etničko podrijetlo", "invaliditet", "dob", "vjera" i "spolna orijentacija") te diskriminacijska osnova "imovno stanje" kao specifično relevantna za sadašnji trenutak. Napominjemo da su tekstovi vezano za neke od ovih diskriminacijskih osnova doprinos posebnih pravobraniteljica koje su primarno nadležne za određene vidove diskriminacije (tako je tekst o diskriminaciji temeljem invaliditeta doprinos pravobraniteljice za osobe s invaliditetom, a tekst o diskriminaciji temeljem spola i spolne orijentacije doprinos pravobraniteljice za ravnopravnost spolova). Izdvojeno je i područje rada i zapošljavanja kao područje primjene Zakona kojem je potrebno posvetiti posebnu pažnju. Pritom izbor upravo ovih osnova i područja ne znači da diskriminacija temeljem drugih, osim ovdje izdvojenih osnova i područja, nije prisutna, već ukazuje na kritične, odnosno najzastupljenije osnove i područja. Kao posebnu problematiku ističemo kaznena djela zločina iz mržnje i govora mržnje, a kao izdvojenu problematiku, pravobraniteljica za djecu dala je prikaz problema djece kao žrtava diskriminacije.

U trećem dijelu Izvješća prikazuju se neke dodatne aktivnosti Ureda pučkog pravobranitelja. U tom smislu posebno ističemo da je sukladno obvezi iz članka 15. ZSD-a, pučki pravobranitelj pri sastavljanju Izvješća kontaktirao nevladine organizacije, vjerske zajednice i socijalne partnere, te je u Izvješću iznesena ukratko i problematika na koju su ukazale organizacije civilnog društva. Naposljetku, nakon dvije godine primjene ZSD-a, pučki pravobranitelj kao središnje tijelo nadležno za primjenu ovog zakona, posvećuje posebnu pažnju izmjenama ZSD-a koje su u tijeku, o čemu će biti više riječi u nastavku.

Na kraju izvješća nalaze se preporuke o mjerama koje je potrebno poduzeti da bi sustav zaštite od diskriminacije postao učinkovitiji.

1. STATISTIČKI PODACI

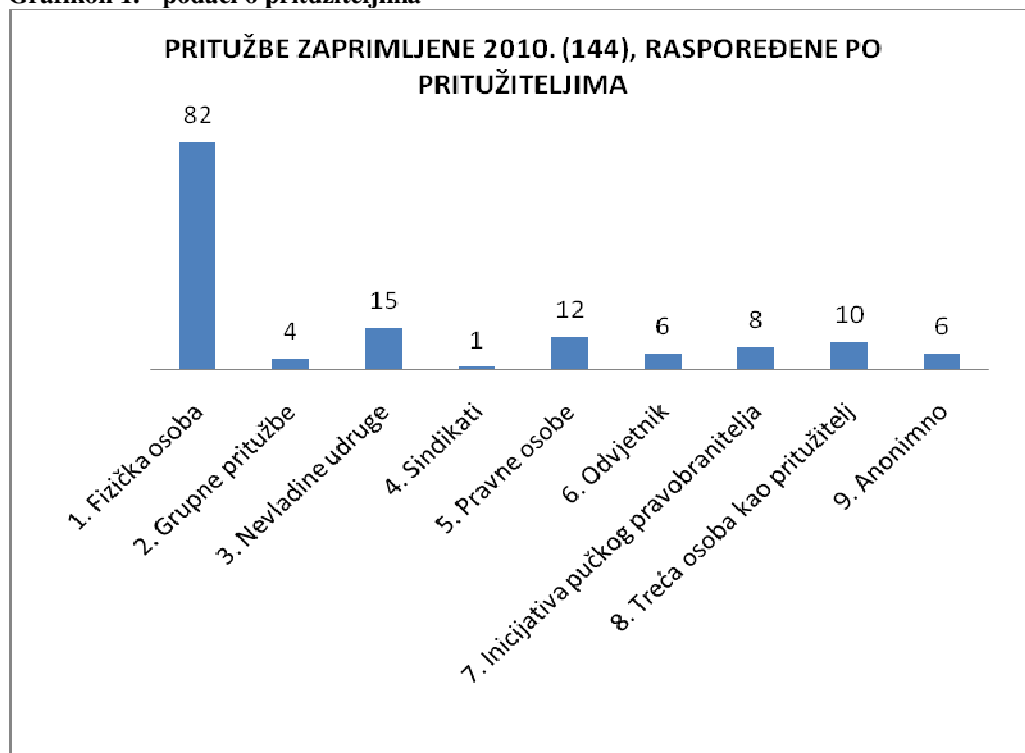
1.1. PUČKI PRAVOBRANITELJ

Tijekom 2010. godine, u Uredu pučkog pravobranitelja je u radu bilo ukupno 2260 predmeta, od čega 1823 novozaprimljenih pritužbi. Dio tih pritužbi su i pritužbe na diskriminaciju, koje sukladno ZSD-u, građani upućuju pučkom pravobranitelju kao središnjem tijelu nadležnom za suzbijanje diskriminacije, odnosno kao tijelu primarno nadležnom za postupanje povodom pritužbi na diskriminaciju temeljem 12 od 17 diskriminacijskih osnova o kojima je diskriminacija zabranjena predmetnim Zakonom.

Dakle, vezano isključivo za nadležnost pučkog pravobranitelja za postupanje povodom pritužbi na diskriminaciju 2010. godine je u Uredu pučkog pravobranitelja u radu bilo 186 diskriminacijskih predmeta, od čega 144 otpada na pritužbe na diskriminaciju zaprimljene 2010. godine, a pri čemu je dovršeno njih 129.

Sljedeći podaci (o pritužiteljima i njihovu spolu, diskriminacijskim osnovama, prituženim tijelima, područjima diskriminacije, županijama iz kojih su pritužbe pristizale) odnose se samo na pritužbe zaprimljene u 2010. godini (s obzirom da su podaci za 2009. iskazani u lanjskom Izvješću).

Grafikon 1. - podaci o pritužiteljima

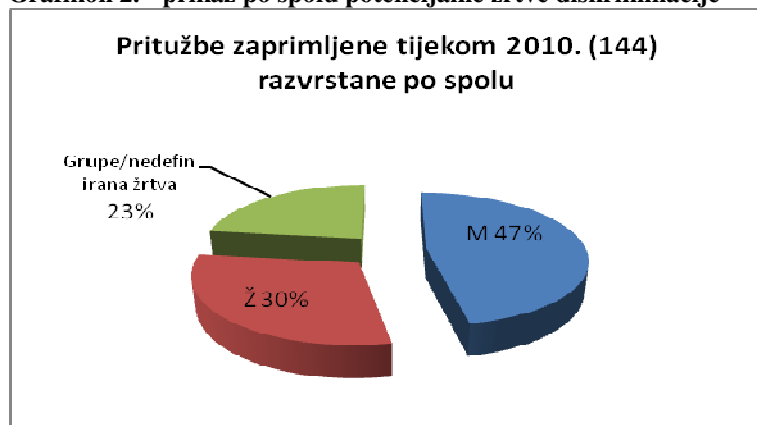


Kao i tijekom 2009. godine, i u 2010. godini najviše pritužbi upućenih pučkom pravobranitelju u vezi diskriminacije podnijele su fizičke osobe. Riječ je o 82 (56,94%) od ukupno 144 zaprimljene pritužbe. Slijede ih nevladine udruge s ukupno 15 pritužbi te pravne osobe s ukupno 12 pritužbi. Bilo je i slučajeva kada neka treća osoba u ime ili umjesto potencijalne žrtve diskriminacije upućuje pritužbu na diskriminaciju (10 pritužbi). Važno je istaknuti da je u takvim

slučajevima potreban pristanak osobe za koju postoji sumnja da je žrtva diskriminacije. Od ukupnog broja otvorenih predmeta, osam (5,5%) je otvoreno na inicijativu pučkog pravobranitelja.

Kada se zaprimljene pritužbe analiziraju po spolu potencijalne žrtve diskriminacije i ove su godine muškarci češće prijavljivali diskriminaciju. Naime 47% pritužbi odnosi se na one u kojima je prijavljena diskriminacija nad muškarcima dok je diskriminacija nad ženama prijavljena u 30% pritužbi, što je prikazano na sljedećem grafikonu.

Grafikon 2. - prikaz po spolu potencijalne žrtve diskriminacije



Kada govorimo o učestalosti pojedinih osnova diskriminacije, koje su građani prituživali u 2010. godini, vidljivo je da su rasa ili etnička pripadnost, boja kože, nacionalno podrijetlo najčešće prituživane osnove, koje se spominju u čak 41,66% pritužbi. Pritužbe temeljem ove osnove brojem uvelike odskakuju od ostalih pritužbi obzirom da niti jedna druga osnova nije pritužena u postotku većem od 10%. U 11,80% pritužbi nije iskazana osnova diskriminacije niti se ona mogla utvrditi iz samog njenog sadržaja.

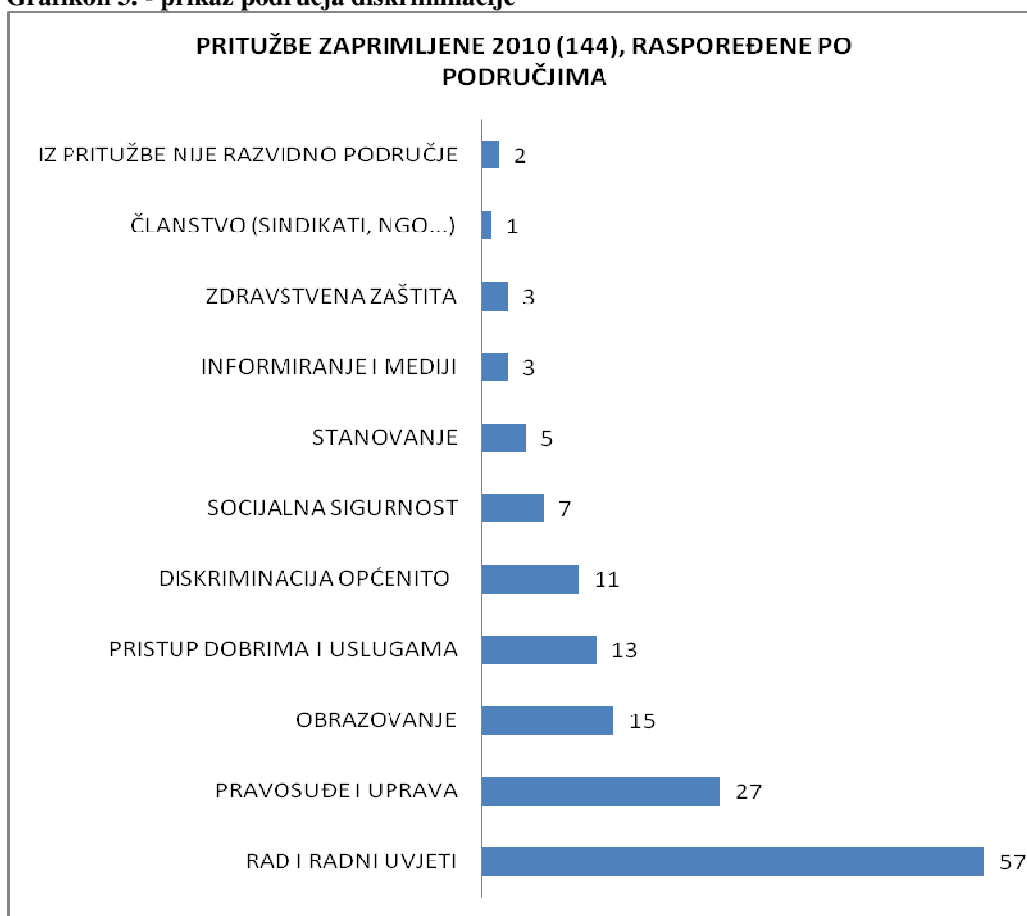
Sljedeća tabela daje prikaz pritužbi zaprimljenih 2010. godine (144) po osnovama diskriminacije iz čl. 1. ZSD-a.

Tabela 1. - Prikaz po osnovama diskriminacije

DISKRIMINACIJSKA OSNOVA	BROJ	%
Bračni ili obiteljski status	7	4,86%
Članstvo u sindikatu	7	4,86%
Dob	10	6,94%
Društveni položaj	6	4,16%
Imovno stanje	2	1,38%
Invaliditet	9	6,25%
Nema osnove	17	11,80%
Obrazovanje	5	3,47%
Rasa ili etnička pripadnost, boja kože, nacionalno podrijetlo	60	41,66%
Rodni identitet i izražavanje	1	0,69%
Socijalno podrijetlo	1	0,69%
Spol	6	4,16%
Spolna orijentacija	5	3,47%
Vjera	4	2,77%
Zdravstveno stanje	4	2,77%
UKUPNO	144	100%

Pritužbe razvrstane po područjima koja definira ZSD pokazuju da je diskriminacija na području rada i radnih uvjeta najučestalije prituživana i u 2010. godini. Od ukupno 144 zaprimljene pritužbe, 57 ih se odnosi na ovo područje, zbog čega je u posebnom dijelu Izvješća, diskriminacija na radu i kod zapošljavanja obrađena kao posebno problematično područje. Nakon rada i radnih uvjeta, u velikom broju su zaprimane i pritužbe na diskriminaciju u području pravosuđa i uprave (27 pritužbi), nakon čega slijedi obrazovanje (15 pritužbi) te pristup dobrima i uslugama (13 pritužbi). Podaci u kategoriji diskriminacija općenito (11 pritužbi) govore o pritužbama u kojima nije bilo jasno navedeno područje koje stranka pritužuje, odnosno o onima u kojima nije bilo moguće zaključiti o kojem se području radi.

Grafikon 3. - prikaz područja diskriminacije



Od ukupno 144 zaprimljene pritužbe njih 39 pristiglo je s područja Grada Zagreba. Pritužbe iz drugih županija pojavljuju se u mnogo manjem broju. Takav broj ne začuđuje s obzirom da je Grad Zagreb županija s najvećim brojem stanovnika.

Sljedeća tabela daje prikaz pritužbi zaprimljenih 2010. godine (144), po županijama.

Tabela 2. - Pritužbe po županijama

ŽUPANIJA	BROJ	%
Bjelovarsko-bilogorska	2	1,38%
Brodsko-posavska	4	2,77%
Grad Zagreb	39	27,08%
Istarska	9	6,25%
Karlovačka	4	2,77%

Koprivničko-križevačka	1	0,69%
Ličko-senjska	4	2,77%
Međimurska	3	2,08%
Osječko-baranjska	9	6,25%
Požeško-slavonska	4	2,77%
Primorsko-goranska	11	7,63%
Sisačko-moslavačka	5	3,47%
Splitsko-dalmatinska	12	8,33%
Šibensko-kninska	1	0,69%
Varaždinska	3	2,08%
Vukovarsko-srijemska	6	4,16%
Zadarska	2	1,38%
Zagrebačka	10	6,94%
Podatak nedostupan	15	10,41%
UKUPNO	144	100,00%

Najveći broj prituženih tijela u 2010. godini bile su tijela državne uprave (37 pritužbi) iza kojih brojem slijede pravne osobe (33 pritužbe). Pravne osobe s javnim ovlastima pritužene su kao tijela koja diskriminiraju 31 put dok su fizičke osobe pritužene 12 puta. Od pristiglih pritužbi 10 pritužbi se odnosilo na pravosudna tijela, 10 na tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a tri na postupanje organizacija civilnog društva. S obzirom da se šest pritužbi odnosilo na postupanje više subjekata, u donjem dijelu tablice koja prikazuje pritužbe razvrstane po prituženim tijelima, prikazuju se podaci za ove pritužbe (navode se oba tijela ili tijela i fizičke ili pravne osobe na koje su se navedene pritužbe istovremeno odnosile).

Tabela 3. - Prikaz podataka o subjektima na koje se odnosi pritužba:

PRITUŽENO TIJELO	BROJ
Fizičke osobe	12
Organizacije civilnog društva	3
Pravne osobe	33
Pravne osobe s javnim ovlastima	31
Pravosudna tijela	10
Tijela državne uprave	37
Tijela državne uprave, Fizičke osobe	1
Tijela državne uprave, Pravne osobe s javnim ovlastima	2
Tijela državne uprave, Pravosudna tijela	1
Tijela državne uprave, Tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	1
Tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	10
Tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Fizičke osobe	1
Ostalo	2

Od ukupno 144 pritužbe na diskriminaciju koje je pučki pravobranitelj zaprimio u 2010. godini te od određenog broja pritužbi iz 2009. godine, a koje su završene u 2010. godini, u 2010. godini ukupno je riješeno 129 pritužbi na diskriminaciju. Neke pritužbe, pristigle u 2010. godini, nisu riješene u istoj godini jer pučki pravobranitelj do kraja godine nije dobio odgovor od relevantnih tijela.

Tabela 4. - Način rješavanja 129 (okončanih) predmeta

NAČIN RJEŠAVANJA	BROJ
Nakon postupka utvrđeno da nema sumnje na diskriminaciju	32
Obavijest stranci o pravima i mogućnostima sudske i druge zaštite	14
Predmet dovršen upućivanjem odgovora na načelni upit	6
Podnošenje kaznene prijave	1
Podnošenje prijedloga za pokretanje prekršajnog ili disciplinskog postupka	1
Predmet okončan upućivanjem preporuke ili upozorenja	5
Predmet presigniran kao redovan iz nadležnosti pučkog pravobranitelja	5
Nepostupanje po slobodnoj ocjeni	5
Stranka odustala od zahtjeva	18
Sudski postupak u tijeku	5
Upućeno posebnim pravobraniteljima	27
Zabrana retroaktivne primjene Zakona	10

U predmetima po pritužbama (ali i onima otvaranim temeljem drugog izvora saznanja) radi diskriminacije pučki pravobranitelj postupao po ZSD, te Zakonu o pučkom pravobranitelju. U 32 predmeta je, nakon provedenog ispitnog postupka, utvrđeno da nema sumnje na diskriminaciju. U 14 predmeta su strankama pružane obavijesti o pravima i obvezama te mogućnostima sudske i druge zaštite, a u šest predmeta je strankama upućen odgovor na načelni upit, a vezano uz mogućnosti primjene odredaba ZSD-a.

Sukladno svojoj nadležnosti, a zbog osnovane sumnje na nepovoljno postupanje uzrokovano nekom od zakonskih osnova, pučki je pravobranitelj u jednom predmetu podnio kaznenu prijavu radi sumnje na počinjenje kaznenog djela opisanog čl. 174 st. 3. KZ, te jedan optužni prijedlog radi sumnje u počinjenje prekršaja uznemiravanja, opisanog čl. 25. ZSD. U pet predmeta zbog sumnje na diskriminaciju nadležnim je tijelima uputio preporuku i upozorenje.

U 59 predmeta koji su riješeni na gore opisani način, postupalo se po Zakonu o suzbijanju diskriminacije. Ovi su predmeti prikazani razvrstani po područjima, osnovama, prituženim tijelima, spolu pritužitelja te oblicima diskriminacije u zajedničkim tablicama u kojima su i podaci dostavljeni od strane posebnih pravobraniteljica.

Tabela 4. se odnosi i na druge načine temeljem kojih je postupano po pritužbama. Naime, tijekom protekle godine pučkom je pravobranitelju dostavljan još uvijek relativno velik broj nepotpunih i nerazumljivih pritužbi. Kako bi mogao provesti ispitni postupak pučki pravobranitelj je pozivao stranke da pojašne svoje navode i/ili dostave dopunsku dokumentaciju. U 18 predmeta zabilježili smo povlačenje pritužbe odnosno odustajanje od zahtjeva, pa su postupci obustavljeni. U pet predmeta otklonjena je sumnja na diskriminaciju ali ne i na povredu drugih prava zbog čega je postupanje nastavljano po Zakonu o pučkom pravobranitelju. Nadalje, Zakon o pučkom pravobranitelju sadrži i odredbu o postupanju prema slobodnoj ocjeni (čl. 12.), odnosno o tome hoće li se pritužba uzeti u razmatranje i u kojem opsegu. Ova ovlast (nepostupanja) korištena je u pet predmeta.

Pučki pravobranitelj zbog podjele nadležnosti nije postupao niti po pritužbama na diskriminaciju u 27 predmeta u kojima je utvrđena nadležnost drugih pravobraniteljskih institucija već ih je prosljeđivao nadležnim pravobraniteljicama. U 10 predmeta nije bilo moguće postupati zbog zabrane retroaktivne primjene prava, a u pet predmeta nije bilo moguće postupati jer je prije obraćanja pučkom pravobranitelju već bio pokrenut sudski postupak.

1. 2. OBJEDINJENI PODACI O POSTUPANJU SVIH PRAVOBRANITELJA

U ovom se dijelu Izvješća prikazuju objedinjeni podaci o pritužbama na diskriminaciju koje su pristigle svim pravobraniteljima. Dakle, uz ranije iskazane podatke o pritužbama koje su pristigle pučkom pravobranitelju, usporedno se prikazuju podaci o pritužbama pristiglim pravobraniteljici za ravnopravnost spolova, pravobraniteljici za osobe s invaliditetom i pravobraniteljici za djecu, a kako bi se u ovom izvješću o pojavama diskriminacije pokušala prikazati ukupna slika rada po pritužbama na diskriminaciju u 2010. godini.

Prije usporednih tablica donosimo tekstualni opis podataka o pritužbama na diskriminaciju u 2010. godini koje su dostavile pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, pravobraniteljica za osobe s invaliditetom i pravobraniteljica za djecu.

PRAVOBRANITELJICA ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA

Zakonom o ravnopravnosti spolova (NN 82/08., u daljnjem tekstu: ZORS) pravobraniteljica za ravnopravnost spolova definirana je kao neovisno tijelo za suzbijanje diskriminacije u području ravnopravnosti spolova. Zakonom o suzbijanju diskriminacije utvrđena je nadležnost i obveze posebnih pravobranitelja (članak 13. ZSD-a) i njihova dužnost vođenja evidencije o slučajevima diskriminacije iz njihove nadležnosti, a koja mora biti iskazana po spolu (članak 14., stavak 2. i 3. ZSD-a).

U evidenciji se navode statistički podaci iskazani po spolu o slučajevima diskriminacije koje je vodio Ured pravobraniteljice tijekom izvještajne godine u skladu s ovlastima i djelokrugom rada pravobraniteljice određenim ZORS-om i ZSD-om.

Tijekom 2010. godine radilo se na ukupno 207 slučajeva diskriminacije, od čega su 184 pritužbe građana i 23 inicijative pravobraniteljice, a odnosili su se na diskriminaciju na temelju spola, bračnog ili obiteljskog statusa, rodnog identiteta, izražavanja i spolne orijentacije u odnosu na osobe ili skupine osoba (članak 13. ZSD-a i članak 6. ZORS-a).

Tijekom 2010. godine nije bilo pokrenutih ni provedenih postupaka mirenja uz mogućnost sklapanja izvansudske nagodbe, kao ni slučajeva podnošenja udruženih tužbi od strane pravobraniteljice, niti je bilo poziva za miješanje u neki sudski postupak. Isto tako, nije pokretala sudske postupke po članku 17. ZSD-a.

Pravobraniteljica je uputila prijedlog za pokretanje prekršajnog postupka u pet slučajeva, a za kaznenu prijavu u jednom slučaju.

Temeljem šest pritužbi¹, pravobraniteljica je dala tri pisane inicijative za izmjenu zakona, i to: Odboru za ravnopravnost spolova i Odboru za financije i državni proračun uputila je inicijative za izmjenu čl. 11. i 13. st. 1. Zakona o porezu na promet nekretnina, te čl. 36. st. 7. Zakona o porezu na dohodak, čiji je cilj bio staviti izvanbračnu i bračnu zajednicu u jednak pravni položaj prilikom primjene navedenih zakonskih članaka;

Ministru unutarnjih poslova i Ravnateljstvu policije uputila je preporuku da što skorije iniciraju izmjenu čl. 6. st. 3 Zakona o prebivalištu i boravištu građana, na način da se u kategoriju građana/građanki koji su oslobođeni dužnosti prijavljivanja prebivališta uvrste i osobe koje se nalaze u skloništima za žrtve nasilja.

¹ U 2 slučaja osnova diskriminacije temeljila se na spolu, u 2 na bračnom i u 2 na obiteljskom statusu.

U tijeku je i rad na inicijativi za izmjenu odgovarajućih odredaba Obiteljskog zakona, kako bi se posvojenje omogućilo i osobama koje žive u izvanbračnoj zajednici.

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova tijekom 2010. godine aktivno je sudjelovala na sjednicama Odbora za ravnopravnost spolova i Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora i iznosila svoje primjedbe na prijedloge zakona.

Pored toga, tijekom 2010. godine javno je istupala i upozoravala na pojave diskriminacije tako što je s tim u vezi obišla šest županija, sudjelovala na 85 okruglih stolova i konferencija, imala 10 susreta na međunarodnoj razini u i izvan svojeg Ureda, 38 puta nastupala u TV i radio emisijama, njezine izjave objavljene su u 98 novinarskih članaka, a porastao je i broj posjeta njezinim internetskim stranicama za 32%².

Navedeni statistički podaci pokazuju kako se u pretežnom broju slučajeva osobe pritužuju radi spolne diskriminacije. U najvećem broju radi se o ženama. Istovremeno, pritužbe glede seksualne orijentacije su u blagom porastu iako je njihov broj još uvijek značajno ispod očekivanog. To upućuje kako ove osobe još uvijek nisu sklone korištenju dostupnih pravnih instrumenata zaštite ili kako nisu upoznate s mogućnošću obraćanja Pravobraniteljici za ravnopravnost spolova.

Podaci također pokazuju kako se osobe pritužuju na neizravnu diskriminaciju u relativno malom broju slučajeva, što sugerira kako ovo jamstvo još nije zaživjelo u praksi, odnosno da građani i građanke imaju problema s njegovim razumijevanjem.

Najviše pritužbi i dalje dolazi u pogledu ostvarivanja radnih i socijalnih prava, a građanke i građani u većem se broju pritužuju na postupanje državnih tijela i drugih pravnih osoba za koja su ta tijela nadležna (56,5%) nego na privatne osobe (26,5%) i ostale osobe (17,0 %).

U Izvješću o radu pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2010. godinu, glavi II. Analiza po područjima rada, pored drugih aktivnosti, opisane su naprijed navedene pritužbe u vezi sumnje na diskriminaciju, te poduzete mjere i ishod.

Broj pritužbi povećao se za 7,3% u odnosu na 2009. godinu. U pretežnom broju odnose se na spolnu diskriminaciju, a u najvećem broju radi se o ženama. Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, postupajući po pritužbama i osobnoj inicijativi, djelovala je na svim razinama državne uprave te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, uključujući i druge pravne i fizičke osobe te medije. Osim toga tijekom 2010. godine pravobraniteljica za ravnopravnost spolova provela je pet neovisnih istraživanja o diskriminaciji, i to iz područja: sudske prakse – 1, zapošljavanja i rada – 1, obrazovanja – 1, medija – 1, nasilja u obitelji – 1.

PRAVOBRANITELJICA ZA OSOBE S INVALIDITETOM

Ured pravobraniteljice za osobe s invaliditetom je u razdoblju za koje se dostavlja ova evidencija zaprimio je ukupno pedesetjednu (51) pritužbu u kojima pritužitelji navode riječ "diskriminacija", "diskriminiran". Ured pravobraniteljice za osobe s invaliditetom od tog broja je otvorio šesnaest (16) predmeta – slučajeva i tri (3) predmeta iz 2009. u kojima je postupao sukladno ZSD-u, dok je u ostalim pritužbama postupano sukladno Zakonu o pravobranitelju za osobe s invaliditetom, Ustavu RH, međunarodnim dokumentima i ostalim propisima jer je u tim

² www.prs.hr

pritužbama riječ o povredama prava iz nekog drugog razloga, a ne zbog diskriminacije sukladno ZSD-u.

U odnosu na 2009. Ured pravobraniteljice za osobe s invaliditetom u 2010. bilježi rast u ukupnom broju pritužbi na diskriminaciju. Ukupan broj pritužbi u 2009. bio je dvadesetčetiri (24), a u 2010. pedesetjedna (51) pritužba.

PRAVOBRANITELJICA ZA DJECU

Ured pravobraniteljice za djecu zaprimio je tijekom 2010. godine šest prijava diskriminacije. Četiri su se odnosile na područje odgoja i obrazovanja, a utvrđene osnove su bile vjera, imovno stanje i spolna orijentacija, dok u jednom predmetu nije bilo diskriminacijske osnove, pa posljedično niti utvrđene sumnje na diskriminaciju.

Dvije prijave diskriminacije ukazuju na socijalnu skrb kao područje diskriminacije. U jednom slučaju nije utvrđena osnova, pa ni sumnja na diskriminaciju, dok je u drugom slučaju kao osnova za diskriminaciju navedeno nacionalno podrijetlo.

Četiri prijave su kao oštećene strane navodile grupu djece, u dva slučaja se radilo o prijavi diskriminacije dječaka.

Kao što je već i naglašeno, u dva slučaja radilo se o očito neutemeljenim pritužbama.

OBJEDINJENI STATISTIČKI PODACI SVIH PRAVOBRANITELJA

Tabela 5. – Pritužbe u kojima je postupano po ZSD-u raspoređene po spolu pritužitelja

SPOL PRITUŽITELJA	PUČKI PRAVOBR.	PRAVOBR. ZA OSOBE S INVALIDITETOM	PRAVOBR. ZA DJECU	PRAVOBR. ZA RAVNOPRAV. SPOLOVA
Žena	14	3	-	117
Muškarac	34	5	2	32
Anonimna pritužba	-	2	-	-
Grupa	-	9	2	3
Nema pritužitelja (npr. inicijativa pravobranitelja)	11	-	-	55
UKUPNO	59	19	4	207

Tabela 6. – Pritužbe u kojima je postupano po ZSD-u raspoređene po osnovama diskriminacije

OSNOVE	PUČKI PRAVOBRANI- TELJ	PRAVOBRANITE- LJICA ZA OSOBE S INVALIDITETOM	PRAVOBRANI- TELJICA ZA DJECU	PRAVOBRANI- TELJICA ZA RAVNOPRA- VNUST SPOLOVA
RASA ILI ETNIČKA PRIPADNOST ILI BOJA KOŽE	26	-	-	-
SPOL	1	-	-	176
JEZIK	-	-	-	-
VJERA	3	-	1	-
POLITIČKO ILI DRUGO UVJERENJE	-	-	-	-
NACIONALNO ILI SOCIJALNO PODRIJETLO	-	-	1	-
IMOVNO STANJE	-	-	1	-
ČLANSTVO U SINDIKATU	4	-	-	-
OBRAZOVANJE	5	-	-	-
DRUŠTVENI POLOŽAJ	2	-	-	-
BRAČNI ILI OBITELJSKI STATUS	-	-	-	19
DOB	4	-	-	-
ZDRAVSTVENO STANJE	2	-	-	-
INVALIDITET	1	19	-	-
GENETSKO NASLJEĐE	-	-	-	-
RODNI IDENTITET ILI IZRAŽAVANJE	-	-	-	-
SPOLNA ORIJENTACIJA	2	-	1	12
NEMA OSNOVE	9	-	-	-
UKUPNO	59	19	4	207

Tabela 7. – Pritužbe u kojima je postupano po ZSD-u po prituženim područjima diskriminacije

PODRUČJA	PUČKI PRAVOBR.	PRAVOBR. ZA OSOBE S INVALIDITETOM	PRAVOBR. ZA DJECU	PRAVOBR. ZA RAVNOPRAVN. SPOLOVA
RAD I RADNI UVJETI	20	5	-	83
OBRAZOVANJE, ZNANOST I ŠPORT	6	1	3	23
SOCIJALNA SIGURNOST, SOCIJALNA SKRB, MIROVIN. I ZDRAVSTVENO	4	3	1	53
ZDRAVSTVENA ZAŠTITA	1	1	-	2
PRAVOSUĐE I UPRAVA	15	-	-	18
STANOVANJE	1	2	-	-
JAVNO INFORMIRANJE I MEDIJI	2	1	-	26
PRISTUP DOBRIMA I USLUGAMA	4	4	-	-
ČLANSTVO U SINDIKATU, NVO, POLITIČKIM STRANKAMA	2	2	-	2
KULTURNO I UMJETNIČKO STVARALAŠTVO	1	-	-	-
DISKRIMINACIJA OPĆENITO	3	-	-	-
UKUPNO	59	19	4	207

Tabela 8. – pritužbe u kojima je postupano po ZSD-u po prituženim tijelima

PRITUŽENA TIJELA	PUČKI PRAVOBRANITELJ	PRAVOBRANITELJICA ZA OSOBE S INVALIDITETOM	PRAVOBRANITELJICA ZA DJECU	PRAVOBRANITELJICA ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
FIZIČKA OSOBA	4	2	-	13
PRAVNA OSOBA	10	2	-	61
PRAVNA OSOBA S JAVNIM OVLAŠTIMA	10	6	3	81
ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA	1	1	-	6
PRAVOSUDNO TIJELO	6	-	-	4
TIJELO DRŽAVNE UPRAVE	23	6	1	30
TIJELA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE	5	3	-	12
UKUPNO	59	20	4	207

Tabela 9. – Pritužbe u kojima je postupano po ZSD-u po oblicima diskriminacije

OBLICI DISKRIMINACIJE	PUČKI PRAVOBR.	PRAVOBR. ZA OSOBE S INVALIDITETOM	PRAVOBR. ZA DJECU	PRAVOBR. ZA RAVNOPRAV. SPOLOVA
IZRAVNA	11	5	2	187
NEIZRAVNA	1	13	2	20
UZNEMIRAVANJE I SPOLNO UZNEMIRAVANJE	2	-	-	31
POTICANJE NA DISKRIMINACIJU	1	-	-	-
PROPUŠTANJE RAZUMNE PRILAGODBE	-	1	-	-
SEGREGACIJA	-	-	-	-
NIJE MOGUĆE UTVRDITI	44	-	-	-
UKUPNO	59	19	4	207

1.3. PRAVOSUDNI PREDMETI VEZANI UZ DISKRIMINACIJU

Uz ustavnosudsku i normativnu zaštitu od diskriminacije, hrvatsko pravo predviđa sudsku i praktičnu zaštitu od diskriminacije odnosno propisuje građansku, prekršajnu i kaznenopravnu odgovornost i sankcije.

Sukladno ZSD-u, sva pravosudna tijela dužna su voditi evidencije o sudskim predmetima vezanim za diskriminaciju i osnovama diskriminacije po kojima se ti postupci vode te ih dostavljati ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa, koje ih potom prosljeđuje pučkom pravobranitelju. Ministarstvo pravosuđa je u tu svrhu propisalo Obrasce za statističko praćenje sudskih predmeta vezanih za diskriminaciju (u nastavku: Obrasci) koji su objavljeni u Narodnim novinama br. 36/10.

Slijedi pregled podataka vezano uz građanske, kaznene i prekršajne predmete odnosno postupke u 2010. godinu prema Obrascima.

1.3.1. Građanski predmeti

Svatko tko smatra da mu je zbog diskriminacije povrijeđeno neko pravo može tražiti zaštitu tog prava u postupku u kojem se o tom pravu odlučuje kao o glavnom pitanju (čl. 16. ZSD), a može i u posebnom postupku propisanom čl. 17. ZSD, odnosno posebnom tužbom za zaštitu od diskriminacije.

Podaci Ministarstva pravosuđa koje prikazujemo odnose se isključivo na posebne antidiskriminacijske tužbe (čl. 17. ZSD), jer je u postojećem evidencijskom sustavu nemoguće iskazati postupke u kojima se o diskriminaciji odlučuje kao o prethodnom pitanju, s obzirom da se oni označavaju po glavnom pitanju.

Tijekom 2010. godine vodilo se 39 parničnih postupaka radi diskriminacije i to po tri tužbe iz prethodnog razdoblja i po njih 36 podnijetih tijekom 2010. godine.

Podaci o vrstama tužbi koje su podnesene 2010. godine:

- 17 tužbi radi utvrđivanja diskriminacije (čl. 17. st.1. toč. 1. ZSD)
- 7 tužbi radi zabrane ili otklanjanja diskriminacije (čl. 17. st.1. toč. 2 ZSD)
- 12 tužbi radi naknade štete (čl. 17. st.1. toč. 3. ZSD)

ZSD je predvidio i mogućnost podnošenja antidiskriminacijskog tužbenog zahtjeva za objavu presude kojom je utvrđena diskriminacija u medijima na trošak tuženika (čl. 17. st. 1. toč. 4. ZSD). Nije izražen podatak o broju takvih tužbi kao niti podatak o udružnim tužbama, a koje se sukladno ZSD mogu podnijeti radi zaštite prava na jednako postupanje većeg kruga osoba (čl. 24. ZSD).³ Doduše, iskazivanje podataka o ovim tužbama nije niti posebno predviđeno u Obrascima, no moguće je pod kategorijom "ostalo".

Pravomoćno su okončana tri postupka (dakle, neriješenih ostaje 36), na način da je jedan zahtjev odbijen, a dva su postupka riješena na drugi način.

Zakon o parničnom postupku (čl. 186 a) propisuje da svatko tko namjerava tužiti Republiku

³ Prema dostupnim podacima OCD tijekom 2010. podnijeto je ukupno pet udružnih tužbi

Hrvatsku mora nadležnom državnom odvjetništvu podnijeti zahtjev za mirenje, odnosno sklapanje izvan sudske nagodbe. Ovo pravilo vrijedi za sve postupke, pa su od Državnog odvjetništva Republike Hrvatske zatraženi i dobiveni podaci o tri podnijeta zahtjeva za mirenjem tijekom 2010. godine. Sva tri su odbijena.

Radi boljeg uvida u stanje predmeta u ovom području, DORH je donio Obvezni napatuk o vođenju evidencije o kaznenim djelima i sporovima za sva državna odvjetništva vezano uz ZSD ali i Zakon o ravnopravnosti spolova.

1.3.2. Kazneni predmeti

Kaznena djela povezana uz diskriminaciju opisana su Kaznenim zakonom odnosno čl. 106. "Povreda ravnopravnosti građana", čl. 174. "Rasna i druga diskriminacija" unutar kojeg je i "govor mržnje" te čl. 176. "Mučenje i drugo okrutno, neljudsko ili ponižavajuće postupanje". Svakako treba spomenuti i "Zločin iz mržnje" čl. 89. st. 36 KZ.⁴

Tijekom 2010. godine vođeno je 14 kaznenih postupaka povezanih s diskriminacijom (7 iz prethodnog razdoblja), no nemamo podatke povodom kojih se kaznenih djela postupak vodio jer ih postojeći Obrasci ne predviđaju.

Pravomoćno su dovršena dva kaznena postupka (ostaje 12 neriješenih) sa dvije osuđujuće presude izrečene prema tri osobe. Od osam žrtava diskriminacije, dvije su žene a šest muškaraca.

1.3.3. Prekršajni predmeti

Protekle je godine vođeno ukupno 15 prekršajnih postupaka povezanih s diskriminacijom (svi započeti u 2010. godini), četiri ih je pravomoćno riješeno (dok je neriješenih 11).

Donijete su dvije oslobađajuće i dvije osuđujuće presude u kojima su dvije osobe osuđene.

Iz dostupne statističke evidencije nije razvidno o kojim se prekršajima točno radilo. Prekršaje sa elementima diskriminacije i mržnje nalazimo i u Zakonu o ravnopravnosti spolova, Zakonu o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima, Zakonu o prekršajima protiv javnog reda i mira te smo mišljenja kako bi ubuduće i o njima trebalo iskazivati statističke podatke.

Iz svega navedenog proizlazi da je 2010. godine donijeto ukupno devet (građanskih, kaznenih i prekršajnih) sudskih odluka povezanih s diskriminacijom.

Slijedi pregled osnova diskriminacije u gore navedenim vrstama sudskih postupaka tijekom 2010. godine:

Tabela 10. – Osnove diskriminacije u sudskim postupcima zbog diskriminacije

OSNOVE DISKRIMINACIJE	GRAĐANSKI POSTUPCI	KAZNENI POSTUPCI	PREKRŠAJNI POSTUPCI	UKUPNO
Rasa ili boja kože	1	5	-	6
Etnička pripadnost	-	4	9	13
Spol	4	-	-	4

⁴ Zločin iz mržnje te govor mržnje obrađeni su kao posebna problematika u točki 2.3. ovog Izvješća.

Spolna orijentacija	9	2	1	12
Jezik	-	-	-	-
Vjera	1	-	-	1
Političko ili drugo uvjerenje	-	-	-	-
Nacionalno podrijetlo	4	1	2	7
Socijalno podrijetlo	-	-	-	-
Imovno stanje	1	1	3	5
Članstvo u sindikatu	-	-	-	-
Društveni položaj	1	-	-	1
Bračni ili obiteljski status	1	1	-	2
Dob	2	-	-	2
Obrazovanje	5	-	-	5
Zdravstveno stanje	2	-	-	2
Invaliditet	3	-	-	3
Genetsko naslijeđe	-	-	-	-
Rodni identitet	-	-	-	-
Izražavanje (po svim osnovama diskriminacije)	5	-	-	5

Najčešće su diskriminacijske osnove: nacionalno podrijetlo, rasa ili etnička pripadnost i spolna orijentacija (pogotovo kad se uzimaju u obzir podaci organizacija civilnog društva o pet udružnih tužbi podnijetih radi diskriminacije na osnovi spolne orijentacije). Ovaj trend možemo povezivati s problemima povratnika, zapošljavanjem pripadnika nacionalnih manjina i sl., ali i s izrazito aktivnom scenom organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom prava seksualnih i rodni manjina. Relativno visoku zastupljenost obrazovanja i imovnog stanja kao diskriminacijskih osnova možemo povezati s trenutnom gospodarskom situacijom.

Zanimljiv je i podatak o pet parnica koje se vode zbog "izražavanja po svim osnovama". Treba naglasiti kako je izražavanje kao osnova u ZSD povezano isključivo sa rodnim identitetom, rodom⁵ ali ne i drugim osnovama, pa ga se ubuduće ne smije vezati uz bilo koju drugu osnovu (npr. izražavanje nacionalnog podrijetla kao osnova ne postoji) i na ovaj način širiti listu osnova iz čl. 1. ZSD. Stoga se može i pretpostaviti da je broj drugih osnova izraženih na ovaj način zapravo veći.

Temeljem podataka prikupljenim po spomenutim Obrascima nije moguća sustavna i obuhvatna analiza o postojanju diskriminacije i upotrebljivosti zakonskih mehanizama zaštite prava na jednake mogućnosti. Stoga Ministarstvo pravosuđa u suradnji s pučkim pravobraniteljem radi na novom načinu statističkog iskazivanja sudskih predmeta vezanih uz diskriminaciju. Predloženi modeli pored diskriminacijskih osnova, ubuduće bi obuhvaćali i podatke o područjima diskriminacije (s posebnim osvrtom na zaštitu od diskriminacije u radnim sporovima), njezinim oblicima, podatke o udružnim tužbama i zahtjevima za utvrđivanje diskriminacije kao prethodnog pitanja (čl. 16. ZSD), odnosno podatke o poimence određenim kaznenim i

⁵ Rodno izražavanje: osobitosti u ponašanju, držanje, odijevanje i sve ostalo čime ukazujemo drugima na koji se način rodno identificiramo – <http://www.iskorak.org/tvoja-prava/pojmovnik/>

prekršajnim djelima (uz nedvojbeno određenje o kojim se točno propisima radi) povezanim s diskriminacijom. Predloženo je da se podaci prikupljaju na obrascima koji bi činili dijelove sudskih spisa, a prikupljalo bi ih se i kvartalno i zbirno na kraju godine.

1.3.4. Upravni sporovi

Već je ranije navedeno kako ZSD predviđa i tzv. incidentalnu antidiskriminacijsku zaštitu (čl. 16 ZSD) kada se pitanje eventualne diskriminacije cijeni i odlučuje kao tzv. prethodno pitanje. No, postavlja se pitanje je li ova odredba primjenjiva i u upravnim sporovima u kojima se ocjenjuje zakonitost nekog upravnog akta (npr. kod rješenja o odbijanju zahtjeva za boravkom, o utvrđivanju prava na mirovinu, pravu na obnovu i sl.).

U trenutku pisanja ovog Izvješća nemamo podatak je li Upravni sud donio neku presudu vezano uz ZSD. Njegov stav se očekuje sa zanimanjem s obzirom na nadležnosti Upravnog suda. Naime odredbe još uvijek važećeg Zakona o upravnim sporovima (tzv. stari ZUS; NN br. 53/91., 9/92. i 77/92 po kojem će se rješavati svi zaprimljeni i nedovršeni predmeti do 31. prosinca 2011.) ne jamče da će Sud u svakom sporu utvrđivati činjenično stanje i provoditi usmenu raspravu (Ustavni sud Republike Hrvatske odlukom br. U–I–745/1999 od 8. studenog 2000. zaključuje da Upravni sud nije sud pune jurisdikcije), što znači da Upravni sud može/će radi postojanja diskriminacije uputiti tužitelja na posebnu parnicu, a čime se onda u pitanje dovodi smisao utvrđivanja uzročno posljedične veze u povredi prava ali i imperativa hitnog postupanja u diskriminacijskim predmetima, sukladno ZSD-u.

1.4. NEDOSTATNO PRIJAVLJIVANJE DISKRIMINACIJE

Nedostatno prijavljivanje diskriminacije jedan je od problema sustava zaštite od diskriminacije. Prema podacima Europske agencija za ljudska prava čak 82% osoba koje smatraju da su bile diskriminirane ne prijavljuju takve pojave niti jednom nadležnom tijelu. Broj pritužbi na diskriminaciju pristiglih pučkom pravobranitelju, posebnim pravobraniteljicama⁶ (ali i broj sudskih postupaka koji se vode radi diskriminacije) upućuje na trend skrivanja, prešućivanja i neprijavljivanja diskriminacije i u Republici Hrvatskoj.

Uvažavajući navedeno, nužno se nameće pitanje zašto građani ne prijavljuju diskriminaciju.

Neki od razloga zašto građani ne prijavljuju diskriminaciju su:

- neosviještenost (žrtava) o pravima i zabrani diskriminacije;
- nepoznavanje sustava zaštite od diskriminacije i raspoloživih sredstava zaštite;
- nepovjerenje u sustav zaštite – građani smatraju da se niti po prijavi ništa neće dogoditi;
- mirenje sa okolnostima – diskriminatorna postupanja percipiraju se kao normalna te ih nije potrebno prijavljivati
- strah od negativnih posljedica i sekundarne viktimizacije te provociranja daljnjih neugodnih situacija.

PRIMJER:

Pučki pravobranitelj zaprimio je pritužbu u kojoj stranka, tražeći naše postupanje, prijavljuje vlasnika ugostiteljskog objekta koji je zabranio ulazak gostu romske nacionalnosti i to riječima: "Cigani ovdje nemaju što raditi". Radi ispitivanja predmetne pritužbe od stranke je zatražena

⁶ Uz izuzetak pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, no komparativno veći broj pritužbi moguće je objasniti višegodišnjim radom ove institucije na pritužbama radi diskriminacije temeljem spola.

nadopuna s podacima potrebnim za utvrđivanje okolnosti prijavljenog slučaja i poduzimanje zakonom propisanih radnji radi otklanjanja prijavljene diskriminacije i zaštite prava diskriminirane osobe.

Svjesna nepoželjnosti i kažnjivosti u pritužbi opisanog ponašanja vlasnika ugostiteljskog objekta i zakonske obveze prijavljivanja diskriminacije, stranka nam je odgovorila dopisom kojim odustaje od svoje pritužbe navodeći da živi u malom mjestu u kojem se svi poznaju i da na žalost, ne može navesti sudionike i svjedoke opisanog događaja jer je opravdano zabrinuta za svoju osobnu i sigurnost svoje obitelji. Zakon jamči zaštitu od viktimizacije zbog, između ostaloga, prijavljivanja diskriminacije, ali takva je odredba u praksi teško provediva, naročito kada se radi o fizičkim osobama.

Problem ne prijavljivanja diskriminacije posebno je prisutan među posebno osjetljivim manjinskim skupinama (nacionalnim, rodnim i seksualnim itd.) Jedan od razloga takvog ponašanja je uvjerenost da prijavljivanje diskriminatornog ponašanja neće rezultirati nikakvom reakcijom. I u našim je postupanjima po pojedinačnim pritužbama ponekad uočljiv nedostatan angažman nadležnih državnih tijela (npr. kod uznemiravanja kada se ono odnosi na određene etničke skupine - prema našim statistikama to su u pravilu pripadnici srpske nacionalne manjine i romske zajednice, ali isto se primjećuje i kod seksualnih ili rodnih manjina). Nedostatak povjerenja u sustav često doprinosi i neprijavljanju kaznenih djela diskriminacije ili govora mržnje kako ih definira kazneno zakonodavstvo.

Uvažavajući navedeno, potrebno je uložiti dodatni napor, kako profesionalni tako i financijski, u aktivnosti usmjerene na ohrabivanje diskriminiranih osoba za prijavljivanje svakog oblika diskriminacija, osnaživanje različitih čimbenika potpore žrtvama diskriminacije - organizacija civilnog društva, vladinog sektora i sudbenog sustava. Pojačana profesionalna edukacija u području prepoznavanja, suzbijanja i sankcioniranja diskriminatornog postupanja također predstavljaju oblik potpore žrtvama diskriminacije. Potencijalne žrtve diskriminacije, a posebno najosjetljivije skupine, moraju biti upoznate s instrumentima zaštite koji su im na raspolaganju, a sustav zaštite mora biti učinkovit bez štetnih posljedica za žrtvu. Naime, kod mnogih je žrtava diskriminacije prisutan strah za vlastitu ekonomsku, a ponekad i fizičku egzistenciju što pak uzrokuje jednostavno mirenje sa situacijom i neprijavljanje zakonom zabranjenog ponašanja. Osjećaj ovisnosti odnosno podređenosti u svakom slučaju doprinosi pasivnom stavu. Apatija i mirenje s nepravdom često su prisutni upravo među onim skupinama koje su najčešće žrtve diskriminacije.

Na osobnoj razini izloženi problemi predstavljaju prepreku uživanju svekolikih ljudskih i građanskih prava zajamčenih Ustavom i zakonima. S druge pak strane, ne prijavljivanje diskriminacije, rezultira nedovoljnim poznavanjem pojavnosti diskriminacije u društvu što rezultira nedostatnim odgovorom sustava na diskriminaciju.

U tom smislu predlaže se osiguravanje sredstava za promidžbu uloge pučkog pravobranitelja i posebnih pravobraniteljica kao nadležnih tijela kojima se građani mogu obratiti kada smatraju da su diskriminirani, ali i sredstava za promidžbene akcije namijenjene općenito upoznavanju građana sa pojmom diskriminacije i njenim oblicima.

Također se predlaže precizirati u izmjenama i dopunama Zakona o suzbijanju diskriminacije ili u drugom propisu na koji se točno način štiti od viktimizacije osobe koje prijave diskriminaciju ili/i su spremne svjedočiti o istoj.

2. POJEDINE DISKRIMINACIJSKE OSNOVE I PODRUČJA DISKRIMINACIJE

U ovom dijelu Izvješća se problemski obrađuje pojava diskriminacije prema izabranim diskriminacijskim osnovama. Izdvojeno je i područje rada i zapošljavanja kao područje primjene Zakona kojem je potrebno posvetiti posebnu pažnju.

2.1. DISKRIMINACIJSKE OSNOVE

U ovom dijelu Izvješća se izdvojeno obrađuje diskriminacija temeljem sedam od sedamnaest diskriminacijskih osnova iz čl. 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije.

Sedamnaest osnova iz čl. 1. ZSD-a su:

- rasa ili etnička pripadnost ili boja kože
- spol
- jezik
- vjera
- političko ili drugo uvjerenje
- nacionalno ili socijalno podrijetlo
- imovno stanje
- članstvo u sindikatu
- obrazovanje
- društveni položaj
- bračni ili obiteljski status
- dob
- zdravstveno stanje
- invaliditet
- genetsko naslijeđe
- rodni identitet i izražavanje
- spolna orijentacija

Diskriminacijske osnove koje su u posebnom fokusu u ovom Izvješću su diskriminacijske osnove "rasa ili etnička pripadnost ili boja koža", te povezano s tim "nacionalno podrijetlo", "invaliditet", "dob", "vjera", "spol" i "spolna orijentacija" te "rodni identitet i izražavanje" kao diskriminacijske osnove temeljem kojih je diskriminacija zabranjena u pravu Europske unije.⁷ Ove osnove su ujedno i najznačajnije u smislu međunarodnih ugovora kojima se zabranjuje diskriminacija, poput konvencija Ujedinjenih naroda: Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine, Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena iz 1979. godine te Konvencije o pravima osoba s invaliditetom iz 2007. godine.

Za neke od ovih diskriminacijskih osnova, tekst u ovom Izvješću pripremile su posebne pravobraniteljice koje su primarno nadležne na tom području, kako slijedi: pravobraniteljica za ravnopravnost spolova nadležna je za postupanje povodom diskriminacije temeljem spola i spolne orijentacije, pravobraniteljica za osobe s invaliditetom o diskriminaciji na osnovi invaliditeta, te pravobraniteljica za djecu.

⁷ U skladu s činjenicom da je Zakonom o suzbijanju diskriminacije provedeno usklađivanje hrvatskog prava s pravom Europske unije, točnije, prenošenje Direktive 2000/43/EZ i Direktive 2000/78/EZ u hrvatski pravni sustav, na sličan način kao što je to vezano za spol učinjeno Zakonom o ravnopravnosti spolova.

Diskriminacijska osnova "imovno stanje" odabrana je kao specifično relevantna za sadašnju situaciju u Hrvatskoj, ali i Europi i svijetu. Europski parlament je 2010. godinu proglasio "Godinom borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti" te se u tom smislu u ovom Izvješću posebno posvećujemo pitanjima iz kojih je vidljivo da je u uvjetima financijske krize najteže onima koji su socijalno najugroženiji, a s kojima se onda dodatno postupa nepovoljnije temeljem imovnog stanja. No, bitno je uvidjeti da se siromaštvo i socijalna isključenost na osobit način preklapaju sa diskriminacijom, odnosno potenciraju diskriminaciju po gotovo svim osnovama i u svim područjima života, pa se primjerice kod diskriminacijske osnove "rasa ili etnička pripadnost ili boja kože" te povezano s tim "nacionalnog podrijetla" pojavljuje pitanje siromaštva, diskriminacije i socijalne isključenosti Roma, kod diskriminacijske osnove "dobi" uviđa se posebna ugroženost siromašnih starijih osoba, posebice u teže dostupnim područjima, a vezano za područje rada uočava se problematika socijalne isključenosti nezaposlenih osoba.

2.1.1. RASA ILI ETNIČKA PRIPADNOST ILI BOJA KOŽE TE NACIONALNO PODRIJETLO

Od svih osnova navedenih u članku 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije, najveći broj pritužbi pučkom pravobranitelju temelji se na etničkoj pripadnosti pritužitelja.

Analizirajući pritužbe po područjima iz članka 8. ZSD-a (rad, obrazovanje, socijalna sigurnost, zdravstvena zaštita itd.), uočava se da se najveći broj pritužbi odnosi na područje rada i radnih uvjeta. Praćenjem predmeta u uredu pučkog pravobranitelja ukazala se sumnja u diskriminatorno postupanje i u slučajevima u kojima se pritužitelji ne žale na diskriminaciju već na postupke po zahtjevu za obnovu kuća i stambeno zbrinjavanje, te u slučajevima građana koji su podnijeli zahtjev za reguliranje boravka u Hrvatskoj.

Podaci o fizičkim sukobima na nacionalnoj osnovi pokazuju da njihov broj opada. Postupanje policije u ovim predmetima bitno je bolje nego prije godinu dana. Naime, sada se protiv počinitelja podnose prekršajne prijave zbog prekršaja iz Zakona o suzbijanju diskriminacije, a ne samo zbog remećenja javnog reda i mira.

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

Primjetan je pomak u načinu izvješćivanja medija, koji su prijašnjih godina izvještavali, primjerice, o počiniteljima kaznenih djela, navodeći njihovu nacionalnost. S druge strane, mediji nedovoljno prikazuju pozitivne primjere tolerancije prema "drugima" i "drugacijima", što ukazuje na potrebu dodatnog obrazovanja i senzibiliziranja medija za fenomen rasizma, ksenofobije i netolerancije.

Tijekom 2010. godine izmijenjen je i dopunjen Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, između ostaloga i u dijelu koji se odnosi na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru te na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima. Odredbama Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina propisani su modeli pozitivne diskriminacije za pripadnike nacionalnih manjina i to ovisno o postotku njihove zastupljenosti u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske.

Iako je pozitivna diskriminacija pod određenim uvjetima dopuštena (dakle, ne smatra se

diskriminacijom), navedene odredbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina otvorile su raspravu o njihovom diskriminatornom karakteru, a pokrenut je i postupak za ocjenu njegove ustavnosti. Do trenutka završavanja ovog Izvješća Ustavni sud nije donio odluku u predmetu.

Proporcionalna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je i dalje nezadovoljavajuća. U brojnim se službenim očitovanjima navode višestruki razlozi takvog stanja, kao na pr. nedostatak financijskih sredstava za nova zapošljavanja, neadekvatna obrazovna struktura dijela pripadnika nacionalnih manjina, nedovoljno izjašnjavanje pojedinaca o pripadnosti nacionalnoj manjini i nedovoljno pozivanje na pripadnost nacionalnoj manjini radi ostvarivanja prednosti pri zapošljavanju. I u izvješćima Vladinih tijela uočena je nezakonita praksa da se u tekstovima natječaja navodi obveza dostavljanja potvrde o priznatom statusu pripadnika nacionalnih manjina. Stoga je uslijedila i službena reakcija, te je tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, dostavljena uputa da je u tekstovima javnih natječaja potrebno posebno navesti da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo pozvati se na prednost pri zapošljavanju temeljem članka 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, bez obveze dostavljanja dokaza o nacionalnoj pripadnosti.

Prema podacima Ministarstva uprave, u tijelima državne uprave zaposleno je 3,93% pripadnika nacionalnih manjina, pri čemu nedostaje podatak o udjelu pojedinih nacionalnih manjina u ovom postotku. Usporedivši postotak pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom broju stanovništva Republike Hrvatske (7,47%), očigledno je da princip proporcionalne zastupljenosti nije zadovoljen. Unatoč postojanja zakonske obveze proporcionalne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave i lokalne samouprave, o tome nema sustavne analize, međutim provedeno je opsežno istraživanje o njihovoj zastupljenosti u javnom sektoru. Pučki pravobranitelj, naravno, podržava inicijativu prikupljanja navedenih podataka ali opetovano naglašava potrebu ispunjavanja zakonom propisanih obveza.

Nadalje, od nadležnih tijela državne uprave prikupljeni podaci o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pokazuju da postoji određeni broj onih jedinica koje, unatoč činjenici da nisu obvezne osigurati zastupljenost manjina u svojim upravnim tijelima zapošljavaju pripadnike nacionalnih manjina (njih 115). No, od 96 jedinica (u 84 općine i grada te 12 županija) koje su obvezne osigurati zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, to se pravo u cijelosti ostvaruje u samo u njih 57 (59,3%).

U odnosu na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim i izvršnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne), u gotovo svim jedinicama samouprave usklađeni su statuti s odredbama članka 20. i 22. stavak 1. Ustavnog zakona te je ostvarena odgovarajuća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim i izvršnim tijelima. Još uvijek postoje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave čiji statuti nisu usklađeni s odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. U tim jedinicama (ukupno njih 13), kroz upravni nadzor obustavljene su od primjene odredbe statuta u dijelu koji se odnosi na ostvarivanje prava na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim i izvršnim tijelima.

Na žalost, još uvijek postoje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje nisu osigurale ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina. Navodimo primjer diskriminatornog postupanja kod kojeg se isprepliće više diskriminacijskih osnova iz Zakona o suzbijanju diskriminacije - jezik, obrazovanje, i nacionalna pripadnost, no u

srži problema je diskriminacija na osnovi nacionalne pripadnosti.

PRIMJER:

Predmet (P.P.-06-10-392/10): N.N., nezaposleni šezdesetogodišnji radnik pučkom se pravobranitelju obratio zbog diskriminirajućeg i uvredljivog postupanja službenice grada P. u postupku ostvarivanja prava iz socijalne skrbi. Naime, problem je nastao pri predaji zahtjeva za pomoć u prehrani koji je N.N. potpisao ćirilicom, jednim pismom kojim se služi i kako se uvijek potpisuje.

Službenica ga je tada upozorila da se radi o "nerazumljivom pismu" i pozvala na ispravak zahtjeva uz upozorenje da će zahtjev biti odbačen ako se pozivu ne odazove.

N.N., pripadnik srpske nacionalne manjine, navodi kako je završio dva razreda osnovne škole u kojoj se učila samo ćirilica pa je službenici predložio da zahtjev potpiše štampanim latiničnim pismom ("latinicu poznajem samo u smislu da znam pisati velikim slovima" - navodi) ili da na njega staviti otisak prsta, što je kako tvrdi, uz verbalno vrijeđanje odbijeno.

Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09, u nastavku ZUP) kao postupovni propis koji se primjenjuje i u konkretnom slučaju, propisuje obvezne dijelove svakog podneska – zahtjeva, molbe i sl., kao i postupanje po nerazumljivim ili nepotpunim podnescima stranaka. No, radi li se o takvom podnesku u konkretnom slučaju dilema je veća jer ZUP predviđa mogućnost da stranku koja ne zna pisati ili ne može pisati, potpiše druga pismena osoba uz naznaku svog osobnog imena i adrese.

S obzirom na pritužiteljeve navode, načela i odredbe o zabrani diskriminacije kao i odredbe ZUP, opisano ponašanje službenice ocijenjeno je kao diskriminatorno, pa je pučki pravobranitelj intervenirao dopisom kojem je priložio i mišljenje Ministarstva pravosuđa.

Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske u svom mišljenju od 21. studenoga 2007. ističe "da potpis neke osobe ne predstavlja službenu uporabu jezika i pisma već njenu identifikaciju odnosno činjenicu da točno određeni potpis pripada točno određenoj osobi. Svaka osoba ima pravo potpisati se na način na koji to želi odnosno čini, pa tako i na ćirilichnom pismu, jedino je bitno da njen potpis odgovara potpisu iz osobne iskaznice budući je ista isprava za provjeru identiteta".

Nakon intervencije pučkog pravobranitelja, slučaj je korektno dovršen.

Osim zaštite pripadnika nacionalnih manjina, zabilježen je i jedan slučaj u kojem je pritužiteljica, prof. M.L, hrvatske nacionalnosti, dostavila pritužbu radi diskriminacije, pri čemu je navela da je osnova diskriminacije njezina nacionalna pripadnost.

PRIMJER:

Predmet (P.P.-28-01-1381/10): Pučkom se pravobranitelju obratila M. L., profesorica talijanske osnovne škole u Istri, navodeći da je diskriminirana kao Hrvatica u postupku imenovanja ravnatelja škole u kojoj radi kao nastavnica preko 20 godina.

Povodom ovog slučaja, u medijima su zabilježene izjave više dužnosnika i drugih osoba, koje su izražavale stav da pri izboru ravnatelja talijanske osnovne škole, prednost imaju pripadnici talijanske nacionalne manjine.

Međutim, mjerodavni propis ovo pitanje uređuje na drugačiji način. Naime, u članku 12. st. 3.

Zakona o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, stoji: "Za ravnatelja školske ustanove iz stavka 1. ovoga članka može biti izabrana osoba iz reda nacionalne manjine, odnosno koja nije iz reda nacionalne manjine ako u potpunosti vlada jezikom i pismom nacionalne manjine."

Dakle, Zakon je odredio da za ravnatelja "može" (ali ne mora) biti izabrana osoba iz reda nacionalne manjine, ali i osoba koja nije iz reda nacionalne manjine. Da je tome tako, govori stavak 1. istog članka kojim se uređuje sastav školskog odbora, koji glasi: "Najmanje natpolovična većina članova tijela upravljanja školske ustanove s nastavom na jeziku i pismu nacionalne manjine, iz reda je nacionalne manjine." Dakle, pri sastavljanju školskog odbora, zakonodavac je izričito dao prednost pripadnicima nacionalne manjine. Da je zakonodavac imao namjeru dati prednost pripadniku nacionalne manjine i kod izbora ravnatelja, odredba stavka 3. ne bi sadržavala posljednji dio rečenice u kojem se navodi da može biti izabran i netko tko nije pripadnik nacionalne manjine.

Izbor ravnateljice u konkretnom predmetu obavljen je na način da je školski odbor (sastavljen većinom od pripadnika nacionalne manjine) izabrao pritužiteljicu. Nakon toga je došlo do ostavke jednog člana Odbora i najave ostavke još dvaju članova. Nekoliko zakazanih sastanaka Odbora nije održano zbog nedostatka kворuma, nakon čega je Ured državne uprave raspustio Školski odbor i imenovao povjerenstvo, sukladno Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi. Povjerenstvo nije imenovalo ravnatelja, već je izabran v.d. ravnatelja.

Iz činjenica u predmetu, zaključeno je da je do onemogućavanja redovnog postupka izbora došlo zbog neformalnih pritisaka na školski odbor, te pogrešnog tumačenja ranije citirane odredbe članka 12. st. 3. Zakona o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina.

Slijedom navedenoga, upućena je preporuka Školskom odboru i dužnosnicima umiješanima u slučaj, da trebaju primjenjivati Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina kako on glasi, odnosno, da pri izboru ravnatelja, pripadnici nacionalnih manjina nemaju prednost. Ovaj stav pučkog pravobranitelja podržalo je i Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta u svojem dopisu dostavljenom 13. travnja 2011. godine.

•

Posebno napominjemo da je Romska nacionalna manjina u lošijem položaju od ostalih: poteškoće leže već u predrasudama sredine prema Romima, njihovoj segregaciji i getoizaciji, slabijem prosječnom stupnju obrazovanja, velikoj nezaposlenosti i siromaštvu. Velik problem predstavlja i često vrlo negativan stav većinskog stanovništva prema romskoj nacionalnoj manjini.

PRIMJER:

Predmet (P.P.28-08-162/10): Dana 23. siječnja 2010. na jednoj od blagajni Autobusnog kolodvora u Zagrebu, na unutarnjoj strani stakla, na papiru formata A4 osvanuo je natpis: "Ne dirajte Rome, zaraženi su". O događaju smo saznali iz medija kojima je građanka dostavila fotografiju natpisa.

Nakon što je pribavio očitovanje Ravnateljstva policije i Zagrebačkog holdinga d.o.o., Podružnice Autobusni kolodvor Zagreb, pučki pravobranitelj je iskoristivši ovlast iz ZSD protiv pravne i odgovorne osobe podnio optužni prijedlog zbog sumnje u počinjenje prekršaja uznemiravanja, kažnjivog po čl. 25. ZSD.

Ovakvim natpisom uzrokuje se strah od reakcije okoline, vrijeđa se dostojanstvo i uzrokuje ponižavajuće i uvredljivo okruženje za pripadnike romske, posebno ranjive, nacionalne manjine pa ga je trebalo odmah ukloniti. Po našem mišljenju upravo se odgovornost okrivljenih sastoji u propuštanju dužne pažnje o uklanjanju spornog natpisa sa stakla službene prostorije koja ujedno predstavlja i javno mjesto.

Prvostupanjski postupak je okončan na način da su okrivljenici oslobođeni krivnje jer u postupku nije utvrđena uzročno-posljedična veza između radnje prekršaja i okrivljenika, pa sud smatra da nisu mogli postupati sa ciljem prouzročenja straha ili stvaranja neprijateljskog ili uvredljivog okruženja po osnovi etničke pripadnosti odnosno rase, odnosno na način opisan odredbom čl 25. ZSD. Kako navodi sud, sve upućuje da je prekršaj koji se okrivljenicima stavlja na teret počinila fizička osoba koja bi trebala odgovarati za njega, čime bi se jedino ostvarila svrha kažnjavanja.

Budući da je natpis stajao na unutarnjoj strani stakla, a prostor blagajne nije dostupan nikome osim zaposlenih osoba, problem u ovom predmetu bio je u činjenici da nije bilo moguće utvrditi koja od zaposlenih osoba je stavila ovaj natpis na staklo blagajne.

Smatrajući da "postupanje s ciljem" nije obilježje krivnje već subjektivno obilježje bića prekršaja koje je, kada se radi o odgovornoj osobi, moguće počinuti propuštanjem dužne pažnje, pučki je pravobranitelj uložio žalbu, a postupak je još u tijeku.



Iako je područje rada i zapošljavanja inače područje za koje pučkom pravobranitelju stiže najveći broj prijavi radi diskriminacije, broj pritužbi Roma na diskriminaciju u području rada i zapošljavanja je malen. U tom smislu je zanimljivo da je istraživanje "Udio nacionalnih manjina u javnom sektoru RH", koje za Ministarstvo uprave proveo Institut "Ivo Pilar", pokazalo da značajan udio zaposlenih Roma radi temeljem ugovora o djelu, neki duže od 10 godina. Iako su poprilično upoznati sa sadržajem Ustavnog zakona, ne koriste njegove mogućnosti, uključujući "pravo na prednost pod istim uvjetima" pri zapošljavanju u tijelima državne uprave, jedinicama lokalne samouprave i pravosudnim tijelima. Kao institucije koje bi trebale rješavati probleme ističu se državna i lokalna vlast i uprave ustanova. Najveću teškoću vide u neadekvatnoj provedbi zakona te negativnoj percepciji društva o njima kao uglavnom nedovoljno obrazovanim i kvalificiranim. Navode da u Međimurju već ima dosta onih koji su stekli srednjoškolsko obrazovanje, no teško nalaze posao ili često ne rade u struci.

Srpska nacionalna manjina je u specifičnom položaju zbog posljedica rata. Osim problema u postizanju proporcionalnosti njihove zaposlenosti, još su prisutne poteškoće u procesu povratka, njihove reintegracije, obnove i stambenog zbrinjavanja. U krajevima u kojima čine većinu, problem zapošljavanja dodatno je izražen zbog činjenice da su u javnom sektoru radna mjesta popunjena prije njihova povratka, pa nema slobodnih mjesta.

Ranije navedeno istraživanje Ministarstva uprave, pokazuje stavove pripadnika srpske nacionalne manjine o ovim pitanjima. Njihova su stajališta da se odredbe Ustavnog zakona ne provode kako bi trebalo u svim jedinicama lokalne samouprave, pri čemu su katkada i sami pripadnici manjine nedovoljno upoznati s tim odredbama. Uočen je i problem pripadnika manjina koji se ne žele izjasniti pripadnicima nacionalne manjine. Kao konkretnu preporuku rješavanja problema zapošljavanja, iznose potrebu boljeg educiranja svih onih koji sudjeluju u procesu zapošljavanja manjina po posebnim uvjetima, bolje poznavanje Ustavnog zakona na svim razinama te političku volju kojom bi se to riješilo. Također, ukazuju na nedostatak sankcija za nepoštivanje Ustavnog zakona.

Pučki pravobranitelj već niz godina prati probleme s kojima se susreću povratnici u Republiku Hrvatsku, koji su je napustili u ratnim događajima. Analizirajući proces povratka, u brojnim predmetima zabilježeni su slučajevi pristranog postupanja prema pripadnicima srpske nacionalne manjine. Primjerice, u postupcima po zahtjevima za obnovu kuća, postupci su trajali i desetak godina, a od stranaka je tražena dodatna dokumentacija i po nekoliko puta, u razmaku od više godina. U nekoliko slučajeva srpski povratnici do danas ne mogu ostvariti priključak na vodovodnu mrežu iako su im kuće prije rata imale priključak, a susjedni objekti imaju priključak. Ovaj je problem posebice izražen u zaleđu Šibenika, radi čega je i potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske obišao teren, no problemi su i dalje neriješeni.

Preostao je manji broj slučajeva u kojima vlasnici imaju problem vratiti se u svoju nekretninu koju je preuzela na upravljanje Republika Hrvatska i koja je bila predana na privremeno korištenje. Iako se radi o malom broju, ovi slučajevi predstavljaju primjere teških povreda ljudskih prava, o čemu pučki pravobranitelj upozorava nadležna ministarstva i Vladu Republike Hrvatske niz godina.

Naime, pučki pravobranitelj smatra da je država dužna pobrinuti se za posljedice koje trpe vlasnici ovih nekretnina, jer je donijela propise temeljem kojih je preuzela imovinu odsutnih vlasnika i davala ju na privremeno korištenje. Iako je u trenutku donošenja ovih propisa postojalo opravdanje za njihovo donošenje, petnaestak godina kasnije nema opravdanja da država ne poduzme potrebne mjere za rješavanje preostalih slučajeva.

Problem u ovim slučajevima je dvojak: nadležno ministarstvo u pravilu postupa štiteći interese privremenih korisnika, a na štetu vlasnika. Primjerice, ministarstvo često nije pokretalo postupke iseljenja čim su se stekli uvjeti, već su to činili vlasnici, a u više slučajeva je postupanje započelo tek nakon intervencije pučkog pravobranitelja. Nadalje, pristrano postupanje očito je u predmetima u kojima je privremeni korisnik ostvario pravo na obnovu kuće, ali je nastavio je koristiti objekt u kojem je bio privremeno smješten, što je znalo trajati više godina. U ovim slučajevima, privremeni su korisnici bili dužni vratiti iznos sredstava uložениh u obnovu kuće, ali ministarstvo nije prema njima postavljalo takav zahtjev.

Međutim, prema pripadnicima srpske nacionalne manjine postupa se na drugi način: provjerava se koriste li objekt za kojega su ostvarili obnovu, pa ukoliko se utvrdi da su odsutni, traži se od njih povrat uložениh sredstava.

Poseban su problem slučajevi u kojima su privremeni korisnici uložili sredstva u građevinske zahvate na nekretninama koje su dobili na privremeno korištenje. Iako su ovi korisnici bili dužni koristiti nekretninu sa pažnjom dobrog gospodara, zabilježeni su slučajevi bespravnog rušenja i pregrađivanja objekata, pri čemu Ministarstvo, ali i nadležne građevinske inspekcije, nisu poduzimale ništa, a kasnije su vlasnici došli u težak položaj jer su privremeni korisnici u sudskim postupcima protiv njih tražili povrat uložеноg. Budući da se u nekim slučajevima radi o iznosima većim od vrijednosti same nekretnine, vlasnici nisu u mogućnosti isplatiti presuđene svote i prijeti im oduzimanje nekretnine. U ovim slučajevima postoji sumnja da je država svojim miješanjem ugrozila pravo na dom i vlasnička prava, vrijednosti zaštićene Ustavom Republike Hrvatske i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Dodatni je problem srpskih povratnika postupak reguliranja boravka u Republici Hrvatskoj. Naime, prema njima se postupa kao prema strancima koji dolaze prvi puta u RH, a ne kao prema osobama koje su boravile u Hrvatskoj dulje vrijeme, neki i po više desetljeća, te koji imaju nekretnine u Hrvatskoj. Ustavni je sud Republike Hrvatske u tom pravcu zauzeo stav da se

prema zahtjevima pripadnika ove populacije treba odnositi na drugi, primjereniji način i dao pojašnjenje za svoj stav. Nemogućnost reguliranja boravka ovim osobama otežava korištenje svih prava vezanih uz reguliranje statusa, te postupak integracije u sredini u koju se vraćaju. I u 2010. godini su zabilježeni slučajevi povratnika kojima je nadležno ministarstvo pozitivno riješilo zahtjev za obnovu kuće, ali im MUP nije odobrio boravak. Pri tome je teško prihvatiti navode o sigurnosnim razlozima kao prepreci za dobivanje boravka, jer se radi o osobama koje slobodno dolaze u Hrvatsku kao turisti, a protiv njih se ne vodi nikakav postupak.

Ova su pitanja uočena, kako u odnosu na Srbe - povratnike, tako i u odnosu na Rome, koji žive niz godina, pa i desetljeća u Hrvatskoj, ali nikada nisu regulirali pitanje boravka i državljanstva.

Tijekom izvještajnog razdoblja Ured pučkog pravobranitelja zaprimio je određeni broj pritužbi osoba romske i srpske nacionalnosti u kojima se iznosi subjektivni osjećaj diskriminiranosti vezano za odnos nadležnih tijela prema njima, bilo u smislu postupanja službenika tih tijela, dugotrajnosti započetih postupaka ili donesenih akata s manjkavim obrazloženjima. U tom kontekstu, neki pritužitelji iskazali su nezadovoljstvo načinom postupanja pri rješavanju statusnog pitanja, tj. u postupcima odobravanja privremenog ili stalnog boravka u Republici Hrvatskoj. U najvećem broju slučajeva radi se o osobama koje su članovi obitelji hrvatskih državljana ili stranaca s reguliranim statusom u Republici Hrvatskoj, a kojima nije odobren privremeni boravak zbog neispunjavanja jednog od uvjeta propisanog Zakonom o strancima, odnosno da osoba ne smije predstavljati opasnost za javni poredak, nacionalnu sigurnost i javno zdravlje. Naime, u obrazloženjima meritornih akata nije razvidno zbog čega se za konkretne osobe daje takva ocjena. Sukladno odredbi članka 4. Zakona o strancima, sigurnosnu provjeru za stranca u svrhu utvrđivanja razloga nacionalne sigurnosti provodi Sigurnosno-obavještajna agencija dok razlog zašto je rezultat sigurnosne provjere negativan predstavlja klasificirani podatak, stoga, osobe koje su postupkom sigurnosne procijene ocijenjene negativno ne mogu znati zašto je ocjena upravo takva. Subjektivni osjećaj diskriminacije u ovim slučajevima bazira se na okolnosti da nisu prekršajno a niti kazneno kažnjavane u Republici Hrvatskoj. Naprotiv, naglašavaju kako su u provedenim postupcima aktivno sudjelovale i dale sve relevantne podatke kojima raspolažu. U pojedinim pritužbama razvidna je okolnost kako se tim osobama odobrava kratkotrajni ili prvi privremeni boravak u Republici Hrvatskoj ali prilikom produžavanja boravka upravo negativna sigurnosna procjena postaje razlogom neodobravanja boravaka. Postavljaju pitanje kako su u prethodnim postupcima ocijene bile pozitivne, a nakon zahtjeva za produžetak boravka, unatoč poštivanju pravnog poretka, ocijene postaju negativne.

Kada su u pitanju pripadnici srpske nacionalne manjine, određeni broj osoba smatra kako su negativne ocijene sigurnosnih provjera rezultat podataka koje su one same priopćile nadležnom tijelu prilikom davanja izjave u postupcima odobravanja boravka, a odnose se na sudjelovanje u postrojbama neprijateljske vojske tijekom Domovinskog rata. U tom smislu, smatraju da je Zakonom o oprostima obuhvaćeno to njihovo životno razdoblje te da se željom za življenjem u Republici Hrvatskoj i, u tom kontekstu, reguliranjem boravka, izražava njihovo poštovanje ustavnopravnog poretka.

Slična je situacija i u postupcima reguliranja statusnih pitanja pripadnika Roma. U nekim predmetima vođenim u Uredu pučkog pravobranitelja razvidno jest da su negativna rješenja u postupcima primitka u hrvatsko državljanstvo ili odobravanja boravka također rezultat ocjene kako za te osobe postoje sigurnosne zapreke, iako iz podataka kojima raspolaže Ured proizlazi da pritužitelji nisu kazneno kažnjavani niti se protiv njih vodi bilo kakav postupak. Subjektivni osjećaj diskriminacije pripadnika Roma u takvim slučajevima očituje se u njihovoj uvjerenosti kako su rješenja negativna zato da kroz regulirano državljanstvo ili stalni boravak ne bi mogli koristiti ostala prava koja im primitak u hrvatsko državljanstvo ili odobren stalni boravak

omogućava.

Još jedno pitanje vezano za odobravanje boravka strancima odnosi se na Uredbu Vlade RH o načinu izračuna i visini sredstava za uzdržavanje stranaca u Republici Hrvatskoj. Iznos koji stranac mora imati za uzdržavanje da bi bio odobren privremeni boravak za mnoge od njih, kako ističu, predstavlja nepremostivu prepreku. I u ovim slučajevima većinom se radi o osobama koje su članovi obitelji hrvatskih državljana, a same obitelji su slabijeg imovnog stanja, što je čest slučaj i kod članova obitelji povratnika ili doseljenika u Republiku Hrvatsku te kod pripadnika Roma. Subjektivni je osjećaj ovih osoba takav da je visina iznosa kojim trebaju raspolagati određen previsoko, odnosno, kako niti hrvatski državljani u radnom odnosu u većini slučaja ne bi mogli zadovoljiti taj uvjet. Mišljenja su da ukoliko je izražen stav države kako su u njoj dobrodošli iskren, ispunjenje takvog uvjeta za njih bi trebalo biti moguće a ne nemoguće.

2.1.2. DOB

Dob se kao diskriminacijska osnova tek odnedavno pojavljuje u dokumentima kojima se zabranjuje diskriminacija, no prema svemu sudeći, rastućeg je značaja. Dob kao osnova nije dio uvriježenih međunarodnopravnih dokumenata kojima se zabranjuje diskriminacije, ali je u pravu Europske unije jedna od šest osnova po kojima je diskriminacija zabranjena. Zanimljiv je podatak da je većina zahtjeva za tumačenje antidiskriminacijskih direktiva koje su nacionalni sudovi država članica Europske unije dosad uputili Europskom sudu u Luksemburgu vezano upravo za diskriminaciju temeljem dobi.⁸

PRIMJER:

Predmet (P.P.-28-01-1231/10): Organizacija civilnog društva CMS - Centar za mirovne studije ukazao je pučkom pravobranitelju na diskriminirajući oglas za posao objavljen na internetskom portalu posao.hr. Oglasom poslodavac iz Tajlanda, pored određenih kvalifikacija koje se tiču formalnog obrazovanja i određenih vještina, kao jedan od uvjeta zapošljavanja izvršnog direktora (oglas je sročeno rodno neutralno) postavlja dobnu granicu od 25 do 30 godina.

Djelujući unutar granica Republike Hrvatske pravne i fizičke osobe moraju poštovati važeće propise. ZSD zabranjuje diskriminaciju i po osnovi dobi (tradicionalnoj diskriminacijskoj osnovi EU prava u području rada i zapošljavanja) a primjenjuje se na postupanja svih pravnih i fizičkih osoba u gotovo svim područjima društvenog života pa tako i u području rada i uvjeta zapošljavanja.

Iz opisa poslova koje bi trebao obavljati izvršni direktor može se zaključiti da su uglavnom administrativnog karaktera (uključivo i službena putovanja, brigu oko klijenata i sl.) te se kao takvi ne obavljaju u nekim ekstremnim uvjetima ugroze za život ili zdravlje, ne zahtijevaju pojačan fizički napor odnosno stupanj fizičke pripremljenosti a što bi se posredno moglo povezivati sa opravdanim i legitimnim ciljem određivanja ovakve dobne granice. Naime, prema odluci Suda Europske Unije u predmetu: C - 229/08, Wolf v. Stadt Frankfurt am Main -

⁸ U pravu Europske unije je diskriminacija već desetljećima zabranjena temeljem spola, a tek odnedavno temeljem rasnog ili etničkog podrijetla, vjere, invaliditeta, spolne orijentacije i dobi. Za razliku od bogate prakse glede diskriminacijske osnove spola, Europski sud je do sada dao tumačenje dviju novijih antidiskriminacijskih direktiva u manjem broju predmeta, od čega Direktive 2000/43 (koja se odnosi na rasno ili etničko podrijetlo) samo jedan put, Direktive 2000/78 (koja se odnosi na vjeru, invaliditet, spolnu orijentaciju i dob) sedamnaest puta. Od tih sedamnaest presuda, njih čak trinaest odnose se na dob. Iz ovog se podatka vidi da je upravo ova diskriminacijska osnova izazvala posebnu pažnju, ali i nejasnoće, kod nacionalnih sudova država članica EU koji su pokrenuli ove prethodne postupke za tumačenje.

određivanje maksimalne dobi za zapošljavanje vatrogasaca izravno uključenih u borbu protiv požara na 30 godina ne predstavljaju zabranjenu diskriminaciju na temelju dobi ako je ograničenje postavljeno radi zaštite zdravlja odnosno politike zapošljavanja.

Ovako postavljeni uvjeti za zasnivanje radnog odnosa vezani uz dob izazivaju diskriminirajuće učinke a pogotovo kada se u obzir uzme ono što ECJ naziva "politikom zapošljavanja" a nalazi se i u analizama nekih sindikata i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje o tome kako su stariji radnici na tržištu rada ugrožena skupina koja teže, a pogotovo nakon otkaza gotovo nije u mogućnosti pronaći novi posao.

Pučki pravobranitelj upozorio je poslodavca na navedeno. Samo nekoliko sati nakon upozorenja pučkog pravobranitelja uslijedila je zaista žurna reakcija poslodavca te je dio oglasa koji se odnosi na dobnu granicu uz ispriku povučen. Predmet se smatra uspješno dovršenim.

Iako se dob i diskriminacija temeljem dobi može odnositi na diskriminaciju mladih ili mlađih osoba, u pravilu će biti riječ o diskriminaciji starijih osoba. U poimanju starosti u društvu se tako često susreće stereotipe da su svi stariji ljudi slični, sebični, konzervativni ili pak neefikasni. Takvi stereotipi mogu voditi do različitog postupanja prema osobama samo zato što su starije ili "ageizma"⁹ (nepriznavanja ili ograničavanja prava starosnih skupina, usporedivog sa rasizmom ili seksizmom). Takvo pak uskraćivanje usluga, onemogućavanje ostvarivanja pojedinih prava i nezadovoljavanje potreba specifičnih za osobe starije životne dovodi do njihove sve veće izoliranosti i otuđenosti na više razina. Posljedica navedenog je diskriminacija starijih kako od strane pojedinaca tako i na društvenoj razini.

Prema popisu stanovništva u Hrvatskoj je 2001. godine bilo 15,62% osoba starijih od 65 godine (Državni zavod za statistiku, 2001.). Ako taj podatak usporedimo s popisom iz 1991. godine kada je bilo 11,6% starijih od 65 godina, uočava se trend rasta broja starije populacije. Demografi predviđaju da će do 2050. godine udio osoba starijih od 65 godina u stanovništvu razvijenih zemalja (u koje po određenim kriterijima ulazi i Hrvatska) iznositi 26,8%, od čega će 9,7% činiti osobe starije od 80 godina.¹⁰

Demografski trendovi starenja stanovništva i to kako kroz produženje životnog vijeka tako i kroz sve manji broj novorođene djece "zaskočili" su i našu zemlju. Unatoč navedenom trendu, iako postoje određene naznake, još nije uspostavljena sustavna i cjelovita briga o osobama treće životne dobi koje su prilagođene njihovim potrebama ali i svjetskim dostignućima u navedenom području.

S druge strane, Hrvatska je, kao tranzicijska zemlja, suočena s nezaposlenošću, niskim mirovinama, reformom zdravstvenog sustava, sustava stanovanja i sustava socijalne zaštite. Kombinacija navedenih pojava dovodi do osiromašanja društva, a posebno starijih osoba koje su, odjednom izložene zakonitostima tržišne ekonomije, prepuštene vlastitoj snalažljivosti u rješavanju egzistencijalnih problema te kao takve postaju socijalno ranjive uz povećani rizik izloženosti šikaniranju, nasilju i zanemarivanju i to kako u obitelji tako i institucionalno.

Problem je i činjenica da je suvremena civilizacija opterećena imperativom vječne mladosti, zdravlja i ljepote, pa nije rijetka pojava da o 40 godišnjacima govorimo kao o starijim osobama

⁹ Pojam *ageizma* je uveo 1969. godine Robert Butler, izvršni direktor Nacionalnog instituta za starenje USA, a odnosi se na pojavu sustavnog stereotipnog doživljavanja i diskriminiranja starijih ljudi zato što su stari.

¹⁰ Podaci iz članka: Izloženost starijih osoba nasilju u obitelji, Marina Ajduković, Silva Rusac, Jelena Ogresta, Revija za socijalnu politiku (online) srpanj 2007. godine.

bez obzira što je pred njima još najmanje 25 godina intenzivnog produktivnog razdoblja. Absurd je tim veći što se globalna međunarodna zajednica opredijelila za politiku aktivne starosti kojom se i osobama treće životne dobi omogućava pristup tržištu rada, obrazovanja i obnašanja društveno korisnih funkcija uz korištenje komparativnih prednosti koju dob donosi.¹¹

Promjena strukture obitelji i podjele tradicionalnih obiteljskih uloga, te sve veća zaposlenost svih članova obitelji dovodi do isključivanja i diskriminacije starih na osobnoj razini. Ekonomski čimbenici onemogućavaju, uvjetno rečeno "mladu obitelj", u rješavanju stambenih i drugih egzistencijalnih problema pa se nerijetko poseže za različitim oblicima materijalnog iskorištavanja starih koje uključuje i njihovo smještanje u instituciju mimo volje starijeg člana, zlostavljanje – fizičko i verbalno te uskraćivanje temeljne njege, uskraćivanja zdravstvene skrbi i informacija.

Nestanak tradicionalne uloge obitelji traži izgradnju institucionalnih oblika skrbi o starijima. Međutim, činjenica je da osiromašeno društvo često samo mehanički ispunjava zakonom propisan minimum skrbi o starima. U stvarnosti smo svjedoci pada materijalnog statusa umirovljenika, a time i pada sveopće kvalitete njihova života.

Suvremeni sustavi socijalne sigurnosti i zdravstvene zaštite često se baziraju na imovinskom cenzusu dovodeći stare u položaj da, u trenutku kada aktivno ne sudjeluju na tržištu rada (u fazi života kada bi trebali "uživati plodove svojeg dugogodišnjeg rada i ulaganja dijela zarade u mirovinske, zdravstvene i druge društvene fondove), budu izloženi potrebi prodaje svoje imovine radi zadovoljavanja prava na primjerice pristup pravosuđu, zdravstvenu zaštitu, tuđu njegu i pomoć.

Zbog neravnomjerne regionalne razvijenosti, problemi starijih osoba se dodatno multipliciraju u ruralnim područjima i područjima posebne državne skrbi (istočna i zapadna Slavonija, Banovina, Kordun, Lika i Dalmatinska Zagora), te na otocima.

U područjima posebne državne skrbi osobama starije životne dobi, slabog ekonomskog stanja i prosječno nižeg stupnja obrazovanja život nije lagan, a pogotovo u naseljima u kojima se još uvijek saniraju posljedice rata (razminiranje, obnova komunalne infrastrukture i sl.) na što je proteklih godina pučki pravobranitelj upozoravao.

Dodatni je problem prometna izoliranost koja uvjetuje i otežan pristup uslugama zdravstvene i socijalne skrbi ali i korisnim informacijama o načinu ostvarivanja prava. Zbog osjećaja nesigurnosti i straha problem je veći kada se radi o samačkim staračkim obiteljima ili o pripadnicima nacionalnih manjina i ženama¹².

Slični problemi prometne izolacije, ali u odnosu na zdravstvenu i socijalnu skrb, muče i starije osobe na većini hrvatskih otoka.

Uvažavajući, između ostaloga i tezu o snižavanju dobne granice starosti, provedeno je i istraživanje pod nazivom "Raširenost i obilježja diskriminacije na hrvatskom tržištu rada: Anketa među nezaposlenima i anketa među poslodavcima"¹³, a kojeg je cilj utvrđivanje raširenosti

¹¹ Načela UN za starije ljude, Rezolucija 46/91

¹² Udruga žena Drniš kao jedan od ključnih problema navodi kako su siromaštvom posebno pogođene žene iz seoskih sredina koje su radile na poljoprivrednim imanjima, starenjem više ne mogu ostvarivati prihod od zemlje a ne ostvaruju pravno na mirovinu po bilo kojoj osnovi

¹³ Istraživanje provedeno u okviru PROGRESS projekta „Poticanje ravnopravnosti na hrvatskom tržištu rada“, HZZ, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Ured za ljudska prava VRH, L&R Social research,

diskriminacije na hrvatskom tržištu rada i to po spolu, dobi, invaliditetu, etničkoj pripadnosti, vjeri i seksualnoj orijentaciji.

Dajući generalnu ocjenu raširenosti i prisutnosti diskriminacije na hrvatskom tržištu rada može se zaključiti kako i poslodavci i nezaposlene osobe ocjenjuju da je u području rada najprisutnija dobna diskriminacija (62,2% nezaposlenih i 65,7% poslodavaca dobnu diskriminaciju smatra izrazito ili prilično raširenom), a slijede je diskriminacija na osnovi invaliditeta te potom na osnovi spola.

Zanimljivo je da analiza odgovora o raširenosti pojedine osnove diskriminacije pokazuje da dob, kao najrašireniju, percipiraju upravo stariji ispitanici. Istraživanje iskustva diskriminacije na radnom mjestu također pokazuje relativno veliku prisutnost dobne diskriminacije, koju slijede diskriminacija na osnovu spola, etničke pripadnosti i vjere. Uočljiva je teška zapošljivost starijih radnika.

Globalna gospodarska kriza i recesija također uzrokuju sistematično isključivanje starijih radnika iz procesa rada. Budući da je smanjivanje broja radnika jedan od najučinkovitijih mjera štednje koje brzo pokazuju velike rezultate, poslodavci često pristupaju mjeri zbrinjavanja starijih radnika što dugoročno gledano dovodi do cijelog niza problema. Prijevremeno umirovljenje dovodi do raznih neželjenih ili nepredviđenih situacija koje mogu dovesti i do diskriminacije i to kako na osnovu dobi tako i po drugim osnovama (društveni položaj i s njime povezano imovno stanje i sl.).

Prema podacima Hrvatskog zavoda mirovinsko osiguranje prosječna mirovina u siječnju 2010. iznosila je 2.166,44 HRK a na Zavodu je bilo 1.507.067 osiguranika i 1.178.449 korisnika mirovine.

Vrlo se često, kada je riječ o mirovinskom sustavu koji posljednjih godina trpi brojne reforme, o umirovljenicima govori kao o opterećenju državnog proračuna (pri čemu se nerijetko zaboravlja kako je velika većina umirovljenika cijeli radni vijek izdvajala u sustav osiguranja). Kako se uključivanje u mirovinski sustav koristio za rješavanje problema nezaposlenosti, problem je tim veći. Činjenica koja dodatno potencira problem jest da veliki dio današnjih umirovljenika jednostavno nije imao nikakve mogućnosti utjecaja na prije važeći mirovinski sustav izgrađen po načelu generacijske solidarnosti niti mogućnost osobne brige za svoju mirovinu.

Slična je situacija i sa zdravstvenim osiguranjem i zdravstvenom zaštitom gdje su starije osobe, prvenstveno umirovljenici, žrtve diskriminacije po društvenom statusu i imovnom stanju. Naime, privatizacija zdravstvenog sustava, i to upravo profitabilnijih grana kao što su prevencija, dijagnostika i samo u određenim dijelom kurativa, dovode do isključenja iz sustava velikog broja upravo starijih građana koji kroz redovan sustav nerazumno dugo čekaju na usluge, a materijalno su onemogućeni istu uslugu ostvariti kroz institucije privatiziranog zdravstva. Zdravstveno osiguranje ne pokriva troškove nekih zahvata i lijekova što dodatno otežava situaciju starijih osoba, troškovi tercijarnog liječenja i troškovi liječenja u toplicama i rehabilitacije također se ne pokrivaju.

Nedostatni su i smještajni kapaciteti za starije i nemoćne osobe. Od primitka zahtjeva za smještaj u dom za starije osobe do realizacije smještaja protekne i po nekoliko godina. Neravnomjerna je i raspoređenost domova za starije i nemoćne osobe u Republici Hrvatskoj pa starije osobe iz seoskih sredina često nemaju pristupa takvim uslugama.

Nažalost, ne postoji sustavna briga o umirućim starim osobama koja bi osiguravala dostojanstvo, stručnost, odgovornost i humanost. Iako postoji potreba, u Hrvatskoj, naime, nema hospicija, ustanove u kojoj bi se pružala zdravstvena, psihosocijalna i duhovna potpora umirućim osobama. Ako shvatimo da je moderan hospicij civilizacijska tekovina, u najmanju je ruku neobično da takav sustav brige o bolesnima u terminalnoj fazi bolesti, a često istovremeno i starima, u suvremenom hrvatskom društvu nije organizirana.

Poseban je problem nasilje nad starijima - ono koje se odvija u privatnosti doma ali i posebnim ustanovama¹⁴ Od fizičkog i seksualnog preko ekonomskog iskorištavanja (loše sročeni ugovori o dosmrtnom i doživotnom uzdržavanju, zlouporaba povjerenja radi useljenja u kuću i stan uz obećanje o skrbi, otuđivanje mirovine), do verbalnog vrijeđanja, zanemarivanja i ignoriranja samo su neki od oblika nasilja s kojima se susreću starije osobe. No ove pojave su podjednako problem pojedinca i države te u tom smislu treba raditi na zakonodavnom okviru uključujući preventivne mjere i mjere zaštite te u proces uključivati lokalnu zajednicu i organizacije civilnog društva. Svoj doprinos u borbi protiv predrasuda prema starijim osobama i problemima s kojima se one svakodnevno susreću trebaju dati i mediji.¹⁵

2.1.3. VJERA

Vjera kao diskriminacijska osnova nije osobito zastupljena u prijavama pučkom pravobranitelju. U 2010. godini zaprimljeno je svega četiri pritužbe koje su se odnosile na diskriminaciju temeljem vjere.

Ipak, ističemo primjer predmeta u kojem je riječ o nejednakosti vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj, a u kojem je Europski sud za ljudska prava 2010. godine donio presudu kojom je utvrdio kršenje članka 9. (sloboda vjeroispovijedi) u kombinaciji s člankom 14. (zabrana diskriminacije) Europske konvencije o ljudskim pravima. Napominjemo da su se pritužitelji obratili pučkom pravobranitelju još 1995. godine, no stav pučkog pravobranitelja, kojeg je kasnije potvrdio Europski sud za ljudska prava, nije uvažen.

PRIMJER:

Pučkom se pravobranitelju, 1995. godine, obratila Zajednica crkava reformacijske baštine koju čine Savez crkava "Riječ života", Protestantska reformirana kršćanska crkva u RH i Crkva cjelovitog evanđelja, s pritužbom na diskriminaciju od strane Vlade Republike Hrvatske. U pritužbi je navedeno da Vlada, iako se radi o registriranim vjerskim zajednicama, odbija s njima sklopiti ugovor temeljem kojega bi mogle obavljati djelatnosti vjerskog odgoja u vrtićima i školama, dušebrižništva vjernika u zdravstvenim i ustanovama socijalne skrbi, kaznionicama i zatvorima, oružanim snagama i policiji, te obavljati vjenčanja sa učincima građanskog braka. Argumenti Vlade za odbijanje zahtjeva sadržani su u Zaključku Vlade RH, od 23. prosinca 2004. godine, u kojima su određeni kriteriji po kojima će se sa pojedinim vjerskim zajednicama sklapati ugovori o pitanjima od zajedničkog interesa za Vladu RH i pojedinih vjerskih zajednica. Sporni je Zaključak odredio da će se ugovori sklapati sa vjerskim zajednicama: 1) koje su djelovale na području Hrvatske od 6. travnja 1941. u kontinuitetu, 2) koje imaju više od šest tisuća vjernika, prema popisu stanovništva, i 3) da je povijesna vjerska zajednica europskog kulturnog kruga (Katolička crkva, Pravoslavna crkva, Evangelistička crkva u RH, Reformirana kršćanska crkva u Hrvatskoj, Islamska zajednica u Hrvatskoj, Židovska zajednica u Hrvatskoj).

¹⁴ Dnevnik NOVE TV 21. srpnja 2010.: ubijena 88-godišnja starica iz mjesta Latin u općini Plaško radi 300 kuna

¹⁵ Više o problematici u "Nasilje nad starijim osobama", Silvia Rusac, ožujak 2006.

Polazeći od činjenice da se ovdje radi o vjerskim zajednicama koje su registrirane u Hrvatskoj sukladno Zakonu o pravnom položaju vjerskih zajednica, te da Zakon određuje, između ostaloga, da je za registraciju potrebno dostaviti akt iz kojega je vidljivo da vjerska zajednica ima 500 vjernika, pučki je pravobranitelj zaključio da je Zaključak naknadno suzio prava vjerskih zajednica, suprotno tekstu i duhu Zakona. Upitno je i određivanje broja od šest tisuća vjernika prema popisu stanovništva, s obzirom na činjenicu da se u obrascima za popis ne nalazi podatak o crkvi kojoj osoba pripada, nego o njezinoj vjeri.

Stoga se preporučuje Vladi RH promijeniti način određivanja broja vjernika sukladno Zakonu o pravnom položaju vjerskih zajednica: dakle, mjerodavan je broj dostavljen pri registraciji vjerske zajednice.

Dodatno, iz podataka u pritužbi razvidno je da isti Zaključak nije bio prepreka da Vlada sklopi ugovor sa nekim vjerskim zajednicama koje imaju osam, a neke stotinjak vjernika, te da neke zajednice postoje svega nekoliko godina, iz čega proizlazi sumnja u arbitrarnost pri odlučivanju o sklapanju ovih ugovora. Brojnim dopisima, potkrijepljenim vrlo detaljnim obrazloženjima, pritužitelji su ukazivali na neprihvatljivu praksu Komisije za odnose s vjerskim zajednicama, navodeći argumente za tvrdnju o nejednakosti vjerskih zajednica, ali bez uspjeha.

Slijedom navedenog, pučki je pravobranitelj uputio dopis Vladi RH, Komisiji za odnose s vjerskim zajednicama, tražeći da preispita sporni Zaključak, te naveo da ovakvo postupanje "vodi stvaranju nejednakosti vjerskih zajednica pred Zakonom".

U dostavljenom očitovanju, Komisija navodi da je razmatrala prijedlog navedenih crkava, te konstatirala da navedene crkve, niti pojedinačno, niti sve zajedno, ne ispunjavaju uvjete za sklapanje ugovora o pitanjima od zajedničkog interesa, te da Zaključkom nije stvorena nejednakost vjerskih zajednica pred Zakonom.

Nakon što je iscrpljen pravni put u Republici Hrvatskoj pred Upravnim i Ustavnim sudom, pritužitelji su pokrenuli postupak pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu, koji je 9. prosinca 2010. godine donio presudu.

Europski sud je utvrdio je kršenje članka 9. (sloboda vjeroispovijedi) u kombinaciji s člankom 14. (zabrana diskriminacije) Europske konvencije o ljudskim pravima, s obzirom da se kriteriji sadržani u Zaključku Vlade RH na temelju kojih se sklapaju ugovori sa vjerskim zajednicama nisu jednako primjenjivali u odnosu na sve vjerske zajednice. Podnositelji su diskriminirani u vezi s ostvarivanjem prava na slobodu vjeroispovijedi glede prava na provođenje vjeronauka u školama i predškolskim ustanovama i prava na sklapanje brakova u vjerskom obliku sa učincima građanskog braka.

Europski je sud potvrdio stav pučkog pravobranitelja, a Vlada RH je dužna osigurati mehanizam za provedbu ove presude.

2.1.4. IMOVNO STANJE

Kao što je već istaknuto, 2010. godina je proglašena Godinom borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti. U tom smislu, izabrane su dvije teme koje oslikavaju, svaka na svoj način, nejednakost prema imovnom stanju u današnjem društvu: neučinkovitost sustava besplatne pravne pomoći i beskućništvo, a problem diskriminacije temeljem imovnog stanja ilustrira primjer prepreke pristupu odvjetničkoj djelatnosti.

Besplatna pravna pomoć

Dostupnost besplatne pravne pomoći je dio prava na pravično suđenje iz čl. 6. (1) Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Svi građani bez obzira na materijalno stanje moraju imati djelotvoran pristup sudovima.

Europski sud za ljudska prava, tumačeći pravo na pristup sudu u kontekstu sposobnosti stranke da angažira zastupnika koji će učinkovito braniti njezina prava, u predmetu *Airey protiv Irske* (iz 1979. godine, br. 6289/73), naglasio je kako pristup sudu mora biti stvaran a ne samo formalan. Države trebaju osigurati pružanje besplatne pravne pomoći uzimajući u obzir sljedeće kriterije: važnost predmeta za podnositelja zahtjeva, složenost predmeta, sposobnost pojedinca da se sam zastupa, ukupne troškove kao i mogućnost pojedinca da ih sam snosi.

Pučki pravobranitelj je i u prošlogodišnjem Izvješću o pojavama diskriminacije za 2009. godinu ukazao na probleme u primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (NN 62/08 u nastavku ZBPP), kako u odnosu na postupke u kojima je to pravo moguće ostvariti (čl. 5. ZBPP) tako i uz način određivanja kruga potencijalnih korisnika prava (čl. 8. ZBPP).

Zakonska formulacija iz čl. 5. ZBPP navodi da se besplatna pravna pomoć može odobriti pod određenim kriterijima u sudskim i upravnim postupcima ako se njima rješava o egzistencijalnim pitanjima korisnika. Pritom napominjemo da ZBPP prije nabiranja egzistencijalnih pitanja navodi da su to "osobito... statusna pitanja, prava iz sustava socijalne skrbi i dr.". No, primjećujemo kako uredi državne uprave ocjenjujući radi li se u konkretnom slučaju o egzistencijalnom pitanju, navedenu zakonsku listu postupaka uglavnom smatraju zatvorenom (a ne prioritarnim postupcima).

Uočen je i problem u imovinskim kriterijima temeljem (čl. 8. ZBPP) kojih se ne priznaje pravo na besplatnu pravnu pomoć podnositeljima zahtjeva ako oni, odnosno punoljetni članovi kućanstva, imaju u vlasništvu nekretninu koja se smatra zadovoljavajućim stambenom prostorom u smislu čl. 3. ZBPP (stan ili kuću veličine 35 m² korisne površine za jednu osobu, uvećanu za 10 m² za svaku daljnju osobu, s mogućim odstupanjem do 10 m²). Ukoliko bi se kriterij vezano uz nekretninu primjenjivao striktno, on iz prava na pravnu pomoć isključuje sve koji žive na rubu siromaštva u vlastitoj kući, a što je čest slučaj u ruralnim područjima posebne državne skrbi, ali i otocima, pa i gradovima. Apsurd je veći ako je nekretnina u derutnom stanju ili se ne može prodati. Kako bi se postigla svrha Zakona, u takvim bi se slučajevima trebalo uvažavati i cijeliti cjelokupna situacija podnositelja zahtjeva, te norme primjenjivati vodeći se kriterijima Europskog suda za ljudska prava.

Tijekom 2010. godine Ministarstvo pravosuđa je uputom/mišljenjem uredima državne uprave u županijama pokušalo ublažiti navedeno mjerilo fleksibilnijim tumačenjem ekonomskih kriterija u odnosu na zadovoljavajuće stanovanje, no upitno je koliko se time u bitnome i stvarno omogućio bolji pristup pravosuđu siromašnim građanima.

Troškovi pravnih usluga u Hrvatskoj mogu biti previsoki i za tzv. srednji sloj odnosno one građane koji ne pripadaju skupini jako siromašnih i koji ne ispunjavaju kriterije za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć. Prema dostupnim podacima troškovi postupka u Hrvatskoj uključuju sudske pristojbe, troškove zastupanja i druge troškove, a ako se radi o tražbini koja se tiče nekretnine čija je vrijednost oko 500.000 kuna (oko 70.000 EUR-a što je cijena manjeg stana) troškovi zastupanja u dvostupanjskom postupku mogu iznositi 10 % vrijednosti nekretnine (50.000 kuna ili 7.000 EUR-a), što zasigurno može predstavljati prepreku pristupu sudu i bogatijem sloju društva. Prema sadašnjoj situaciji oni ne ispunjavaju uvjete za besplatnu pravnu

pomoć zbog kriterija iz čl. 8. ZBPP. Jedina bi mogućnost bila odobravanje pravne pomoći od strane suda iz razloga pravičnosti (čl. 5. st. 3.) no postojeća sudska praksa ne pokriva takve slučajeve.¹⁶

Uz komplicirani postupak za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, poseban problem na koji je ukazala i pravobraniteljica za ravnopravnost spolova vezan je uz žene žrtve nasilničkog ponašanja u obitelji. Primijećeno je da neki uredi državne uprave od žena žrtava nasilja radi pokretanja sudskih postupaka proizašlih iz njihove želje i namjere za razvodom braka (povjerenje djece na skrb i odgoj, iseljenje iz nekretnine, naknada štete radi ozljede nastale nasilničkim ponašanjem i sl.) traže formalno dokazivanje ovog statusa. Navedeno je zapreka u ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć jer žrtva nasilja ne mora nužno tražiti policijsku zaštitu niti se mora voditi prekršajni i kazneni postupak (dodatni je problem ako se još čeka i pravomoćnost odluke). Također, prema podacima iz sustava Državne riznice za 2009. godinu iznos novčanih sredstava namijenjenih financiranju sustava besplatne pravne pomoći planiran je u ukupnom iznosu od 8.245.155 HRK dok je u 2010. godini predviđeno 6.835.000 HRK. S obzirom na to da se može očekivati da će tijekom vremena porasti broj zahtjeva za pružanjem besplatne pravne pomoći, postoji opravdana bojazan, da će se, u slučaju daljnjih smanjenja planiranih novčanih sredstava, funkcioniranje instituta dovesti u pitanje. Time će i zaštita prava žrtava nasilničkog ponašanja u obitelji, kojima je besplatna pravna pomoć često jedini način da riješe egzistencijalna pitanja putem suda, biti dovedena u pitanje - ističe pravobraniteljica.¹⁷

U srpnju 2010. godine u organizaciji predstavništva UNHCR-a u Hrvatskoj, Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, Centra za ljudska prava i Koalicije za promociju i zaštitu ljudskih prava u Zagrebu održana je međunarodna konferencija pod nazivom "Pristup pravosuđu: Godinu dana iskustva u primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći". Konferenciji su prisustvovali brojni predstavnici različitih institucija, organizacija civilnog društva iz Hrvatske i zemalja okruženja, diplomatskog zbora, kao i veliki broj pravnih stručnjaka. Cilj konferencije bilo je razmijeniti dosadašnja iskustva različitih dionika u provedbi ZBPP te formulirati praktične prijedloge za unapređenje cjelokupnog sustava besplatne pravne pomoći.

U međuvremenu je o suglasnosti određenih odredbi ZBPP Ustavni sud Republike Hrvatske donio je Odluku i Rješenje oznake: U-I/722/2009 od 6. travnja 2010. (NN br. 44/2011), kojima su ukinute odredbe članka 5. stavak 2., članak 8., članak 10. stavak 2., članak 37. i članak 53. stavak 2. ZBPP (prestaju važiti 15. srpnja 2011.).

Zbog svega navedenog očekujemo nova zakonska rješenja kojima bi se riješili nedostaci uočeni u postojećem modelu osiguravanja besplatne pravne pomoći.

Beskućništvo

Pučki pravobranitelj ukazao je Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi, županijama, Gradu Zagrebu i velikim gradovima na probleme beskućnika i potrebu njihovog socijalnog uključivanja, posebice glede boljeg pristupa pravima iz socijalne skrbi i osiguranja kvalitetnije

¹⁶ Preuzeto iz članka: Ocjena hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegove provedbe u praksi, Međunarodno stručno mišljenje, autora: Jon T. Johnsen, Georg Stawa i Alan Uzelac, Zagreb/Oslo/Beč, listopad/prosinac 2010.; dostupno na http://www.human-rights.hr/attachments/563_Evaluation%20-%20Final%20-%20Croatian.pdf

¹⁷ Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova: Analiza ZBPP u odnosu na žrtve nasilničkog ponašanja u obitelji; dostupno na <http://www.prs.hr/docs/Cjelovita%20Analiza%20besplatne%20pravne%20pomoci.pdf>

skrbi ovoj marginaliziranoj skupini građana. U tom je smislu istaknuo da bi žurno trebalo poduzeti preventivne aktivnosti te sustavno uređenje područja zaštite beskućnika.

Naime, skrb o beskućnicima nije sustavno uređena nego je, do sada, bila prepuštena karitativnom i humanitarnom radu vjerskih zajednica, programima udruga, te fiskalnim mogućnostima jedinica lokalne samouprave. Financiranje programa i aktivnosti udruga ovise o izboru njihovih programa u natječajnim postupcima koje provode ministarstva ili jedinice lokalne samouprave. Dakle, njihovo financiranje nije ušlo u redovni sustav socijalne skrbi temeljem sklapanja ugovora o međusobnim odnosima sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi, pa se time ne jamči kontinuitet njihova djelovanja glede zbrinjavanja beskućnika. To sve doprinosi nejednakom pristupu socijalnim pravima beskućnika u odnosu na druge socijalno ugrožene građane.

Jedan broj beskućnika nekada je imao posao, dom i obitelj, međutim, slijedom djelovanja različitih socioekonomskih čimbenika, izgubili su posao i plaću, pa posljedično i mogućnost plaćanja podstanarstva i sl. Država i lokalna samouprava trebali bi u ovakvim situacijama pomoći svojim građanima u ostvarivanju osnovnih životnih potreba, u koje spadaju i stanovanje ili smještaj. Stoga je ukazano na potrebu izrade Strategije socijalnog stanovanja, koja je trebala biti već dovršena (prema "Izvješću o provedbi Zajedničkog memoranduma o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske, između Vlade RH i EK za razdoblje od ožujka 2007. do lipnja 2008. godine").

Grad Zagreb i drugi veliki gradovi uglavnom imaju dobru praksu glede skrbi o beskućnicima. Međutim, upitna je suradnja sa centrima za socijalnu skrb koji bi zajedno s prihvatilištima trebali raditi na socijalnom uključivanju beskućnika u lokalnoj zajednici gdje žive. Posebice je upitno učinkovito zbrinjavanje psihički bolesnih osoba kojima, osim smještaja, treba osigurati i kvalitetnu zdravstvenu zaštitu. Stoga se može reći da su ove kategorije beskućnika diskriminirane u odnosu na druge građane koji imaju znatno bolju mogućnost koristiti usluge zdravstvenih ustanova. Primjerice, Grad Zagreb intenzivno radi na poboljšanju usluga beskućnicima, posebice onima koji su ostvarivali samo noćenje u Prihvatilištu Crvenog križa Grada Zagreba. Preseljenjem 140 beskućnika u novi prostor na području Velike Gorice (Kosnica), beskućnici imaju mogućnost ostvarivati razne usluge (smještaj, usluge socijalnog rada prehrana, organizirano pranje rublja, mogućnost cjelodnevnog boravka uz sudjelovanje u kreativnim radionicama, te potrebna odjeća i obuća).

Proizlazi da su na "privremenom" smještaju u Prenočištu dugi niz godina jer im nije osiguran smještaj u udomiteljskim obiteljima ili ustanovama socijalne skrbi odnosno samostalno stambeno zbrinjavanje. Poseban problem beskućnika je problem prijave stalnog prebivališta i izrade osobnih i ostalih dokumenta te zapošljavanje, naročito onih koji spadaju u teže zapošljive skupine.

Cijeneći pozitivan pomak uklanjanjem neuvjetnog Prenočišta Crvenog križa Grada Zagreba u centru Grada, te nastojanje da se beskućnicima osigura veći broj kvalitetnijih sadržaja u okviru usluga koje pruža Prihvatilište u Kosnici, upitna je udaljenost lokacije izvan Zagreba, u drugom gradu (Velika Gorica). Pritom ovo prihvatilište nije blizu željezničkog niti autobusnog kolodvora, odnosno centra Zagreba gdje se beskućnici najčešće nalaze. Iako im je osiguran gradski prijevoz i navedene usluge, obzirom na lokaciju može se postaviti pitanje planskog smještavanja beskućnika van grada i daleko od pogleda. Naime, beskućnici trebaju zaposlenje ili određene radne aktivnosti i socijalne usluge koje bi im omogućile sigurniju budućnost, a ne trajni ostanak u prihvatilištima.

Zaključno, jedinice lokalne samouprave, centri za socijalnu skrb, prihvatilišta i službe za

zapošljavanje trebaju zajedničkim radom i planom raditi na socijalnom uključivanju ove najisključenije skupine građana, da bi se otklonio segregacijski i diskriminatorni pristup rješavanja njihovih problema.

Tijekom izrade ovoga izvješća stupio je na snagu novi Zakon o socijalnoj skrbi kojim se po prvi put propisuje pojam beskućnika i njihova prava u sustavu socijalne skrbi te se nadamo da će slijedom donošenja zakona uslijediti i potrebne promjene glede ove marginalizirane skupine.

PRIMJER:

Na problem diskriminacije po imovnom stanju kao prepreci pristupu odvjetničkoj djelatnosti, pučki je pravobranitelj upozorio u Izvješću o pojavama diskriminacije za 2009. godinu, detaljno raščlanjujući važeće propise i aktualnu praksu Hrvatske odvjetničke komore, ali upozorenje nije urodilo plodom. Stoga se ponovno upozorava na navedeni slučaj.

Zakonom o odvjetništvu propisani su uvjeti za obavljanje odvjetničke djelatnosti (stupanj obrazovanja, radno iskustvo i sl.) a visina upisnine određena je aktom Komore i iznosi protuvrijednost od 5 000 EUR, koju plaćaju kandidati koji nisu bili odvjetnički vježbenici (odvjetnički vježbenici sa 3 godine staža ne plaćaju upisninu, a oni sa 2 godine staža plaćaju pola iznosa).

Ovakvom praksom naplate visoke upisnine Komora proširuje, otežava pa čak i onemogućuje pristup odvjetničkoj profesiji velikom broju kandidata koji imaju potrebno obrazovanje i radno iskustvo te ispunjavaju ostale zakonske uvjete za upis u Imenik odvjetnika, ali nemaju 5.000 EUR-a ili bi im nabavljanje istih moglo predstavljati nepremostivu teškoću.

Mišljenja smo kako se u konkretnom radi o nedopustivoj selekciji koja nije niti primjerena niti nužna, koja diskriminira veliki broj pravnikâ koji ispunjavaju zakonske uvjete i dovodi u pitanje i ostvarivanja ustavnog načela o pravu i slobodi izbora poziva i zaposlenja pod jednakim uvjetima (članak 54.). Odvjetnici se u društvu percipiraju kao zaštitnici prava, pa ovakva praksa posebno zabrinjava.

Rezultati rada i osobne kvalitete pojedinaca, a ne mogućnost "kupnje ulaznice u povlašteni klub" trebale bi biti sredstvo razlikovanja uspješnosti u nekoj profesiji. Stoga je pučki pravobranitelj preporučio donošenje nove odluke o visini upisnine. S obzirom da Komora nije postupila po preporuci pučkog pravobranitelja, o problemu je obaviješten Hrvatski sabor i Ministarstvo pravosuđa.

2.1.5. SPOL

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova se vezano za diskriminaciju na osnovu spola posebno osvrnula na područje zapošljavanja i rada, ali i na područje obrazovanja te na rad medija, vezano za koje su tijekom 2010. godine provedene rodne analize udžbenika i medija. Navode se i rezultati nekih od istraživanja koja je pravobraniteljica provela, poput vrlo značajnog istraživanja sudske prakse u području antidiskriminacijske zaštite, a koje je relevantno i za suzbijanje diskriminacije temeljem drugih diskriminacijskih osnova.

Zapošljavanje i rad

Pritužbe upućene pravobraniteljici tijekom 2010., a koje su se odnosile na uznemiravanje i spolno uznemiravanje na radnom mjestu, podnosile su isključivo žene koje su na svom radnom mjestu svakodnevno bile izložene uznemiravanju i spolnom uznemiravanju radnih kolega, bilo

da se radi o nadređenim osobama ili suradnicima. Najčešće se radilo o neprimjerenom obraćanju, omalovažavanju, različitim oblicima ucjenjivanja, ali i neželjenim dodirima koji graniče s fizičkim nasrtajem. U određenom broju slučajeva pritužbi na uznemiravanje i spolno uznemiravanje na radnom mjestu, pritužiteljice su na kraju odustale od svog zahtjeva za ispitivanjem navoda pritužbe. Kao razloge odustajanja su navodile nesmanjen, kao i još veći intenzitet prijetnji otkazom i uznemiravanja/spolnog uznemiravanja, nedostatak podrške u radnom okruženju (odbijanje svjedočenja o uznemiravanju, izolacija pritužiteljice) te nepostojanje povjerenika za zaštitu dostojanstva radnika, što je poseban problem u situaciji kad je odgovorna osoba poslodavca ujedno i uznemiravatelj.

Pojedini poslodavci ne poštuju odredbu čl. 130. Zakona o radu, koji izričito propisuje obvezu postupanja povodom pritužbe radnika radi povrede dostojanstva, do te mjere da nisu niti imenovali povjerenika za to pitanje, ili nisu odredili način provođenja postupka radi zaštite dostojanstva radnika. Prema pritužbama se može zaključiti kako institut zaštite dostojanstva radnika praktično ili ne funkcionira, ili funkcionira s dvojbene rezultatom, jer je dojam da odluka ima za cilj zaštititi poslodavca od moguće tužbe, a ne žrtvu od uznemiravanja.

Žene su još uvijek vrlo često izložene diskriminaciji na osnovi trudnoće, kako od strane pojedinih poslodavaca, tako i pojedinih državnih tijela. Ovakvo postupanje svakako predstavlja povredu osnovnog ljudskog prava na ravnopravnost, ali i direktno utječe na pravo zaposlene žene da zasnuje obitelj kada se za to odluči.

Zakonske odredbe o ugovoru o radu na određeno vrijeme imaju moguć diskriminatoran učinak na položaj žena na tržištu rada, pogotovo kada se radi o trudnicama odnosno ženama koje se nakon poroda trebaju vratiti na posao. Analiza o zapošljavanju osoba s evidencije Hrvatskog zavoda za zapošljavanje na neodređeno i određeno vrijeme, u vremenu od 2008. do 2010. godine, pokazuje kako je sve veći trend povećanja broja zaposlenih na određeno vrijeme (2008. 81%, 2010. 89,9%). 2010. godine udio žena u broju zaposlenih na neodređeno vrijeme bio je 50,3%, a na određeno 54,5%.

Pravobraniteljica je u razdoblju od listopada do prosinca 2010. godine provela istraživanje sustava plaća u manjem broju uglednih hrvatskih poduzeća. Analiza razloga zbog kojih dolazi do jaza u plaćama žena i muškaraca pokazuje kako je vrlo vjerojatno da postojeća zakonodavna antidiskriminacijska jamstva neće biti dovoljna da se postojeći jaz na štetu žena suzbije u dogledno vrijeme.

Glavni uzrok jaza u plaćama nije namjerno ili svjesno nepovoljno postupanje poslodavaca prema ženama. Glavni uzrok jaza su strukturalne prepreke jednakosti žena koje proizlaze iz samog načina na koji društvo definira cijeli niz svojih svakodnevnih odnosa vodeći se prije svega interesima i potrebama osoba muškog spola odnosno roda. Podaci do kojih je došlo istraživanje čvrsto ukazuju na to da je glavni uzrok jaza rodno-uvjetovana percepcija različitih poslova kao prikladnijih za osobe jednog ili drugog spola, koja dovodi do horizontalne, posredno i vertikalne segregacije spolova na tržištu rada. Štoviše, ta segregacija je popraćena još jednom strukturalnom preprekom, tj. činjenicom kako na tržištu poslovi u kojima dominiraju muškarci ostvaruju veću cijenu. Istraživanje je također pokazalo kako stvaranju jaza pridonosi činjenica kako žene snose nerazmjerno velik teret odgovornosti vezane uz brigu za djecu.

Pravobraniteljica je u razdoblju od listopada 2010. godine do prosinca 2010. godine provela istraživanje sudske prakse u području antidiskriminacijske zaštite čiji je cilj bio osigurati osnovni uvid u način na koji hrvatski sudovi tumače i primjenjuju neka temeljna antidiskriminacijska jamstva kao što su zabrana izravne diskriminacije, zabrana neizravne diskriminacije ili zabrana

seksualnog uznemiravanja odnosno uznemiravanja temeljem spola.

U analiziranoj sudskoj praksi ne postoji niti jedna odluka koja se bavi pitanjem neizravne diskriminacije, što je izrazito zabrinjavajuće jer je ovo jamstvo ključni instrument promicanja stvarne jednakosti spolova.

Iako pri primjeni antidiskriminacijskih jamstava hrvatski sudovi imaju obvezu voditi brigu o načinu na koji se ta ista jamstva provode u pravnom poretku Europske unije, iz analiziranih sudskih odluka ni na koji način ne proizlazi da se sudovi drže ove obveze.

Sudovi imaju ključnu ulogu u pogledu pružanja učinkovite zaštite antidiskriminacijskih prava koje je Republika Hrvatska osigurala osobama na svom području preuzimajući ta jamstva iz pravne stečevine Europske unije. Ta uloga postat će još naglašenija s pristupanjem Republike Hrvatske u članstvo Europske unije. U tom smislu posebno zabrinjava činjenica kako ustanovljeni podaci vezani uz broj predmeta u ovom području i doktrinarna obilježja postojeće sudske prakse ukazuju kako kod domaćih sudova još uvijek postoji određena nesigurnost u pogledu tumačenja i primjene antidiskriminacijskih jamstava. Također zabrinjava činjenica da se hrvatski sudovi vrlo slabo oslanjaju na praksu Europskog suda pravde, iako bi im odluke ovog suda mogle biti višestruko korisne s obzirom na njihovo ograničeno iskustvo u ovom području. Prilikom oglašavanja potreba za zapošljavanjem došlo je do golemog pozitivnog pomaka u broju onih koji poštuju odredbu ZORS-a koja regulira oglašavanje potreba za zapošljavanjem. Na temelju komparativne analize za mjesec rujana od 2006. – 2010., postotak onih koji ga krše pao je deset puta.

Obrazovanje

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova je u 2010. godini provela rodnu analizu osnovnoškolskih udžbenika povijesti temeljenu na odredbama međunarodnih i nacionalnih dokumenata i zakona. Cilj analize bio je utvrditi usklađenost osnovnoškolskih udžbenika iz povijesti sa zahtjevima politike rodno osjetljivog obrazovanja.

Mediji

U 2010. godini Ured pravobraniteljice za ravnopravnost spolova proveo je ukupno pet rodni analiza tiskanih i elektroničkih medija koje su pokazale da spol u medijskim sadržajima još uvijek ne percipira ravnopravnim temeljem ostalim temeljima prema kojima je diskriminacija zabranjena te da je zabrinjavajuće mali postotak medijskih sadržaja koji govore o ravnopravnosti spolova ili tema koje se obrađuju iz aspekta ravnopravnosti spolova.

2.1.6. SPOLNA ORIJENTACIJA

Iako se tijekom 2010. homofobija izražavala otvoreno i izravno, pravobraniteljica smatra da je jednako zabrinjavajuća i ona koja dolazi pod krinkom argumentacije koja na prvi pogled nije homofobična pa mnogima izgleda prihvatljivo. Na primjer, još uvijek preveliki broj ljudi kao temeljni razlog protivljenja održavanju Zagreb Pridea navodi argument da je seksualna orijentacija privatna stvar te da nema potrebe da pripadnici homoseksualne orijentacije "paradiraju" po ulicama. Do prije desetak godina isti stav o "privatnoj stvari" odnosio se i na obiteljsko nasilje. Međutim, prava na slobodu kretanja, udruživanja i izražavanja su ljudska prava zapisana u Ustavu.

Nasilnički napadi na homoseksualne osobe, kao krajnji izraz homofobije, još su uvijek prisutni.

Pravobraniteljica u svakom svom izvješću upozorava na neophodnost društvene osude nasilja nad pripadnicima seksualnih i rodnih manjina. Važno je napomenuti da je 2010. Europski parlament prihvatio Rezoluciju o napretku RH¹⁸ u kojoj izrazio zabrinutost zbog negativnog raspoloženja u društvu spram seksualnih manjina, referirajući se na homofobične napade na Zagreb Pride-u, te spominje napredak u području legislative vezane za zločin iz mržnje, potičući vladu da osigura odgovarajući zakonski okvir te osudi diskriminaciju seksualnih manjina, uključujući temeljite istrage zločina iz mržnje i prijetnje. Još jedan važan dokument donesen je u 2010. 31. ožujka 2010. usvojena je i Preporuka CM/Rec (2010)5 Odbora ministara zemalja članica Vijeća Europe o mjerama za borbu protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta.

Otvorena homofobija, izostanak javne osude homofobije, nepostojanje sustavnog građanskog odgoja, odnosno odgoja za ljudska prava na svim obrazovnim razinama, te stav da je homoseksualnost privatna stvar, pridonose diskriminatorskom okruženju u kojem 45,5% mladih homoseksualizam smatra nekom vrstom bolesti, a njih 64,3% ocjenjuje da bi homoseksualcima trebalo zabraniti javno nastupanje.

U svjetlu opisanog društvenog konteksta Pravobraniteljica je smatrala potrebnim, koristeći svoje nadležnosti, reagirati na javne istupe kojima se potiče homofobija. Pravobraniteljica se stoga tijekom 2010. g. obratila nadležnom DO u Zagrebu sa zahtjevom da isto tijelo ispita ima li mjesta kaznenom ili prekršajnom progonu protiv Udruge Katolik i njenih odgovornih osoba radi kaznenog djela iz 106. KZ RH - Povreda ravnopravnosti građana ili kaznenog djela iz čl. 174. KZ RH – Rasna i druga diskriminacija, radi teksta objavljenog na njihovoj internetskoj stranici¹⁹ na kojoj je homoseksualnost poistovječena s kaznenim djelima kao što su nekrofilija, zoofilija, pedofilija i incest, te sa bolešću kao što je alkoholizam. Pravobraniteljica je i Udruzi Katolik uputila upozorenje zbog diskriminacije temeljem spolne orijentacije i nepoštivanja Ustava RH²⁰, zakona i međunarodnih dokumenata kojih je Republika Hrvatska potpisnica. Nadalje, Pravobraniteljica se DO u Zagrebu obratila i povodom izjave V. Markovića o tome da "nogomet igraju samo zdravi ljudi", sa zahtjevom da se ispita da li postoji sumnja u počinjenje kaznenog djela iz čl. 106. KZ RH - Povreda ravnopravnosti građana, ili na poticanje na počinjenje tog istog kaznenog djela, te ima li mjesta prekršajnom progonu protiv istog radi počinjenja prekršaja iz čl. 31. st. 1. Zakona o ravnopravnosti spolova. Pravobraniteljica se također obratila i DO u Rijeci te zatražila da se utvrdi ima li mjesta kaznenom progonu protiv župnika Franje Jurčevića, radi počinjenja kaznenog djela iz čl. 106. Kaznenog zakona -Povreda ravnopravnosti građana ili kaznenog djela iz čl. 174. KZ RH - Rasna i druga diskriminacija, a povodom teksta koji je isti objavio na svom blogu²¹. Zatražila je i da se razmotri mogućnost pokretanja prekršajnog postupka pred nadležnim prekršajnim sudom protiv Franje Jurčevića radi djela prekršaja iz čl. 31. st. 1. Zakona o ravnopravnosti spolova. Pravobraniteljčina predstavka je pridodana predmetu postupanja po kaznenoj prijavi lezbijske grupe Kontra u istom slučaju, i sudeći po informacijama objavljenim u medijima, F. Jurčević je u kaznenom postupku proglašen krivim.

Zaključno se može ustvrditi kako s obzirom na raširenost predrasuda i diskriminacijskih stavova temeljem seksualne orijentacije nedostaje sveobuhvatni program edukacije za suzbijanje diskriminacije na temelju seksualne orijentacije i rodnog identiteta, a ponajviše nedostaje izravna implementacija takvih edukativnih sadržaja u školski program.

¹⁸ European Parliament resolution of 10 February 2010 on the 2009 progress report on Croatia

¹⁹ <http://www.katolik.hr/kršćanstvomnu/moralietikamnu/269-homoseksualnost>

²⁰ čl. 14. i 26. (NN, 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10 i 85/10)

²¹ <http://zupnik.blog.hr>

2.1.7. INVALIDITET

Osobe s invaliditetom su zbog svojih osobina, odnosno invaliditeta koji je Zakonom o suzbijanju diskriminacije propisan kao jedna od diskriminacijskih osnova, izložene velikom riziku da budu stavljene u nepovoljniji položaj, odnosno da budu diskriminirane. Takvo stavljanje osoba s invaliditetom u nepovoljniji položaj prisutno je u svim područjima života od kojih je najizraženije područje pristupačnosti javnim dobrima i uslugama. Diskriminatorna postupanja prema osobama s invaliditetom i djeci s teškoćama u razvoju su, osim u području pristupačnosti javno dostupnim resursima, posebice prisutna u području obrazovanja te ostvarivanja prava iz zdravstvene i socijalne zaštite. Izostanak sustavnih rješenja kojima bi se osobama s invaliditetom omogućilo ravnopravno uključivanje u sustav obrazovanja od predškolske do starije životne dobi, onemogućavanje zapošljavanja, korištenje javno dostupnih resursa, zdravstvenih i ostalih usluga predstavljaju propuštanje razumne prilagodbe zbog čega su te osobe mahom stavljene u nepovoljniji položaj s osnova invaliditeta.

Nedovoljnom sustavnom podrškom u zajednici osobama s invaliditetom, a posebno osobama s intelektualnim oštećenjima ne osigurava se neovisno življenje, one su 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. Osobe s invaliditetom su mahom nezaposlene pa njihovo stavljanje u nepovoljniji položaj na radnom mjestu iz toga razloga nije istaknuto kao pojavnost. Zakon je ostavio sudskoj praksi da utvrđuje predstavlja li prilagodba infrastrukture i prostora osobama s invaliditetom nerazmjeran teret za onoga tko je takvu razumnu prilagodbu dužan omogućiti. Međutim, da bi se takva sudska praksa izgradila, osobe s invaliditetom trebale bi zatražiti sudsku zaštitu svojih prava pri čemu bi se izložile riziku plaćanja troškova sudskih sporova. Upravo u ovoj činjenici vjerojatno leže razlozi zbog kojih se osobe s invaliditetom u praksi ne odlučuju na podizanje tužbi zbog diskriminacije u slučajevima propuštanja razumne prilagodbe.

Ured je zaprimao podneske u kojima su se pojedine grupacije osoba s invaliditetom prituživale da su stavljene u nepovoljniji položaj u usporedbi s ostalim osobama s invaliditetom zbog vrste ili uzroka invaliditeta. Međutim, takvo postupanje ne predstavlja diskriminaciju prema sadašnjem Zakonu budući da Zakon o suzbijanju diskriminacije prepoznaje 17 diskriminacijskih osnova među kojima nisu vrsta i uzrok invaliditeta. Primjerice, gluho-slijepim osobama se ne priznaju jednaka prava u sustavu socijalne skrbi kao ostalim osobama s invaliditetom jer se gluho-slijepoća smatra jedinstvenim (tjelesnim) oštećenjem, a postojanje dva teža oštećenja uvjet je kod priznavanja prava na status roditelja njegovatelja. Jednako tako i osobe s autizmom i osobe s mentalnim ili intelektualnim (psihosocijalnim) oštećenjima, ne ostvaruju jednaka prava u odnosu na druge osobe s invaliditetom, a takvo stavljanje u nepovoljniji položaj prema Zakonu ne predstavlja diskriminaciju.

Što se tiče nejednakog postupanja na temelju uzroka nastanka invaliditeta, upravo po toj osnovi Uredu se pritužio velik broj osoba s invaliditetom vezano uz ostvarivanja povlastice na oslobađanje naknade za korištenje javnih cesta. U trenutku kad je predložena izmjena Zakona o javnim cestama kojima bi se u nejednak položaj stavile osobe s invaliditetom na temelju uzroka invaliditeta, Ured je zaprimio najveći broj pojedinačnih pritužbi na diskriminaciju u smislu nejednakog postupanja, a u tim slučajevima postupao je po Zakonu o pravobranitelju za osobe s invaliditetom, međunarodnim dokumentima i Ustavu RH jer Zakon o suzbijanju diskriminacije ne poznaje uzrok nastanka invaliditeta kao osnovu koja u kombinaciji s postupanjem rezultira diskriminacijom.

U nastavku nekoliko riječi o zahtjevnosti materijalno i procesno pravnih instituta Zakona o suzbijanju diskriminacije kroz predmete (slučajeve) na kojima je Ured radio u razdoblju za koje se dostavlja evidencija, a o kojima treba voditi računa kod primjene predmetnog Zakona

a) Zakon o suzbijanju diskriminacije *neizravnu* diskriminaciju definira na sljedeći način:

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

PRIMJER:

Opis predmeta Ureda broj: 1.10.-88/10. Pritužitelj iz Z. pritužuje se da poslodavac iz S. ima namjeru donijeti odluku temeljem koje bi radnicima koji su osobe s invaliditetom, umjesto naknade troškova prijevoza u novcu, dao besplatni pokaz subvencioniran od jedinice lokalne samouprave, dok bi ostalim radnicima naknadu troškova prijevoza isplaćivao i dalje u novcu.

Mjere poduzete od Ureda:

Sukladno Zakonu o pravobranitelju za osobe s invaliditetom ("NN" br. 107/07.) i Zakonu o suzbijanju diskriminacije, Ured upozorava poslodavca da bi takva odluka, u slučaju da bude donesena, bila diskriminirajuća prema radnicima koji su osobe s invaliditetom.

Ishod: Poslodavac odluku nije donio.

Definicija neizravne diskriminacije složena je, no prethodno opisani činjenični supstrat ukazuje na istu.

Naime, radnici koji su osobe s invaliditetom bili bi stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na ostale radnike i to zato jer su osobe s invaliditetom. Nepovoljniji položaj bio bi u tome što dobivanjem besplatnog pokaza s osnova naknade troškova prijevoza više ne bi imali pravo na slobodu izbora kako de dolaziti odnosno odlaziti s posla (npr. automobilom, javnim gradskim prijevozom, taksijem ili sl.) već bi se isključivo morali koristiti javnim gradskim prijevozom.

Za razliku od njih, ostali bi radnici imali predmetno pravo jer bi i dalje s osnova naknade troškova prijevoza primali novac, a time i dalje mogli birati kako de dolaziti odnosno odlaziti s posla (npr. automobilom - kupnjom goriva za isti, javnim gradskim prijevozom - kupnjom prijevozne karte, taksijem - plaćanjem usluge taksi prijevoza ili sl.). Ovakva odluka ne bi se mogla objektivno opravdati zakonitim ciljem, a sredstva za njeno postizanje nisu primjerena i nužna, obzirom da su do sada svi radnici troškove prijevoza primali u novcu.

b) Zakon o suzbijanju diskriminacije u čl. 17. st. 2. propisuje da o tužbenom zahtjevu osobe koja tvrdi da je žrtva diskriminacije odlučuje sud primjenjujući odredbe Zakona o parničnom postupku, ako Zakonom o suzbijanju diskriminacije nije drukčije određeno. Zakona o parničnom postupku ("NN" 53/91 do 123/08) u čl. 186.a st. 1. i 6. propisuje:

"(1) Osoba koja namjerava podnijeti tužbu protiv Republike Hrvatske dužna se je prije podnošenja tužbe obratiti sa zahtjevom za mirno rješenje spora državnom odvjetništvu koje je stvarno i mjesno nadležno za zastupanje na sudu pred kojim namjerava podnijeti tužbu protiv Republike Hrvatske, osim u slučajevima u kojima je posebnim propisima određen rok za podnošenje tužbe. Zahtjev za mirno rješenje spora mora sadržavati sve ono što mora sadržavati tužba.

(6) Sud de odbaciti tužbu protiv Republike Hrvatske podnesenu prije donošenja odluke o zahtjevu za mirno rješenje spora, odnosno prije isteka roka iz stavka 5. ovoga članka."

Opis predmeta Ureda broj: 1.10.1.-181/10; Pritužitelj iz Z. predlaže Pravobraniteljici za osobe s invaliditetom da se na njegovoj strani umiješa u parnicu povodom tužbe kojom je ustao protiv Republike Hrvatske radi diskriminacije prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije.

Mjere poduzete od Ureda:

Ured prihvaća miješanje u parnicu i ujedno upozorava pritužitelja da prethodno nije postupio sukladno čl. 186.a Zakona o parničnom postupku.

Ishod:

Sud je prihvatio sudjelovanje Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom kao umješača na strani tužitelja, no istovremeno je odbacio tužbu jer tužitelj nije ispunio procesnu pretpostavku propisanu čl. 186.a st. 1. Zakona o parničnom postupku.

O odredbi iz čl. 17. st. 2. Zakona o suzbijanju diskriminacije vezano za odredbe iz čl. 186.a Zakona o parničnom postupku treba voditi računa u svim onim slučajevima kada se za diskriminaciju namjerava tužiti Republika Hrvatska, a kako bi se izbjeglo odbacivanje tužbi, ali i naknađivanje parničnih troškova.

Ured pravobraniteljice za osobe s invaliditetom u razdoblju za koje se dostavlja evidencija provodio je edukaciju djelatnika koji sudjeluju u rješavanju predmeta (slučajeva) diskriminacije osoba s invaliditetom. Ovdje ističemo: Training za pravnice i pravnike nevladinih organizacija po nazivom: "Primjena antidiskriminacijskog zakonodavstva; Analiza slučajeva iz prakse s građanskopravnog i kaznenopravnog aspekta" u organizaciji Centra za mirovne studije, Udruge B.a.B.e., Centra za ljudska prava, Hrvatskog pravnog centra, Centra za razvoj demokracije, Udruge Čakula kroz život, Centra za mir, pravne savjete, psihosocijalnu pomoć Vukovar u sklopu EU programa – PROGRESS: "Potpora provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije II", održan 9. i 12. srpnja 2010. u Zagrebu, Pravni fakultet.

Ured pravobraniteljice za osobe s invaliditetom sudjelovao je i u aktivnostima usmjerenim na podizanje razine svijesti o potrebi suzbijanja diskriminacije u društvu u svim društvenim skupinama, osobito onim najranjivijima. Ovdje ističemo: Okrugli stol na temu: "Uloga medija u suzbijanju diskriminacije" u organizaciji Udruge za promicanje ljudskih prava i medijskih sloboda Cenzura Plus iz Splita, održan 08. prosinca 2010. u Zagrebu, Hrvatski novinarski dom.

2.2. PODRUČJA DISKRIMINACIJE

2.2.1. RAD I ZAPOŠLJAVANJE

Uvjetovano činjenicom da u području rada sudjeluje većina punoljetnog stanovništva neke države te da upravo u tom području pripadnici različitih društvenih grupa najčešće imaju priliku doći u izravni međusobni kontakt, diskriminacija u području rada je vrlo česta, a u prilog tomu govore i podaci s kojima raspolaže pučki pravobranitelj. Naime, iz Izvješća za 2009. vidljivo je kako je najveći broj pritužbi bio upravo u ovom području (32,55% od ukupnog broja zaprimljenih pritužbi), a isti je slučaj i s pritužbama u 2010. od kojih 39,58% otpada na područje rada. U prilog tvrdnji kako je diskriminacija najraširenija na području rada svjedoči i Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije, o kojem je detaljno bilo riječi u Izvješću za 2009. godinu, a koje je pokazalo da građani najrasprostranjenijom doživljavaju upravo diskriminaciju u području rada i zapošljavanja (procjena u rasponu od 55-58%).

Primjera radi, prikazujemo slučaj diskriminaciju na osnovi zdravstvenog stanja u području rada, u kojem je na inicijativu organizacija civilnog društva i pučkog pravobranitelja izmijenjen diskriminatorni propis. O ovom predmetu pučki je pravobranitelj pisao u Izvješću o pojavama

diskriminacije za 2009. godinu, no ovdje ga spominjemo jer je nakon nešto više od godinu dana Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi Republike Hrvatske prihvatilo argumentaciju organizacija civilnog društva i pučkog pravobranitelja te sugestiju struke i izmijenilo diskriminatorni propis.

PRIMJER:

Predmet (P.P.–13-07-435/09): N.N.-u je Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske uskratilo licencu za obavljanje zaštitarskog posla jer je na zdravstvenom pregledu utvrđeno da je HIV pozitivan i nakon čega je dobio otkaz.

Sporna je bila odredba Pravilnika o načinu utvrđivanja opće i zdravstvene sposobnosti čuvara i zaštitara u privatnoj zaštiti (NN br. 38/04 i 106/04), kojeg donosi ministar zdravstva uz prethodnu suglasnost ministra unutarnjih poslova i kojim je određen popis kontraindikacija za obavljanje poslova čuvara i popis bolesti i zdravstvenih stanja koja osobu čine nesposobnom za poslove zaštitara, uključujući i "HIV – pozitivan nalaz seruma". Temeljem sporne odredbe Pravilnika, pritužitelj više nije mogao dobiti suglasnost za obavljanje poslova zaštitara, te je dobio otkaz.

Zanimljivo je da je sam HIV pozitivan status kontraindikacija za obavljanje poslova zaštitara, dok je Pravilnikom o mjerilima i načinu utvrđivanja posebne duševne i tjelesne sposobnosti policijskih službenika (NN, broj 54/06) i kojeg donosi ministar unutarnjih poslova, kao kontraindikacija za obavljanje posla policijskog službenika navedena bolest uzrokovana infekcijom HIV-a.

Dakle, nije dovoljna sama HIV infekcija već ista mora uzrokovati i bolest, što upućuje da su za obavljanje poslova djelatnog policajca propisani blaži uvjeti nego za obavljanje posla zaštitara a što nije logično obzirom na opis i opseg poslova njihovih poslova, kako u odnosu prema građanima kao šticeenom dobru, tako i u subjektivnoj mogućnosti obavljanja dnevnih zadataka.

S obzirom na navedeno, kao i na činjenicu da je i Hrvatska udruga za oboljele od HIV-a (HUHIV) uz podršku UN Tematske skupine za HIV pokrenula inicijativu za izmjene i dopune predmetnog Pravilnika, od nadležnog je Ministra zdravstva zatraženo preispitivanje propisa uz upozorenje da će pučki pravobranitelj u slučaju šutnje ministarstva pokrenuti postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti predmetnog Pravilnika pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske.

Predmet je uspješno dovršen jer je preporuka pučkog pravobranitelja prihvaćena, a u Narodnim novinama br. 16/11, od 4. veljače 2011., objavljene su Izmjene Pravilnika o načinu utvrđivanja opće i posebne zdravstvene sposobnosti čuvara i zaštitara u privatnoj praksi prema kojima HIV-pozitivan nalaz seruma više nije kontraindikacija za posao čuvara.

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova je posvetila znatan dio svog Izvješća za 2010. godinu diskriminaciji temeljem spola na tržištu rada, a i u dijelu ovog izvješća koji se odnosi na diskriminaciju temeljem spola nalazi se poseban osvrt na diskriminaciju na području rada i zapošljavanja.

Glede pritužbi koje je primio pučki pravobranitelj u 2010. godini u području rada, radnih uvjeta i zapošljavanja, pritužitelji su navodili da su žrtva diskriminacije po jednoj ili više osnova (nacionalno podrijetlo, članstvo u sindikatu, zdravstveno stanje, dob, imovno stanje, socijalno podrijetlo, rodni identitet, bračni ili obiteljski status, društveni položaj, obrazovanje).

Pritom pritužitelji u pritužbama zbog diskriminacije sve češće navode da su izloženi mobbingu,

tj. "zlostavljanju na radu", od strane njima nadređenih osoba, zbog čega traže pomoć pučkog pravobranitelja.

Budući da naše zakonodavstvo nije pravno reguliralo institut mobbinga, tj. zlostavljanja na radu, niti je, iako je već nekoliko godina najavljivan, donesen Zakon o sprječavanju zlostavljanju na radu, pučki pravobranitelj upućuje pritužitelje da zaštitu prava (naknadu štete) zbog zlostavljanja na radu, mogu ostvarivati sukladno odredbama Zakona o obveznim odnosima (u nastavku ZOO), koje se odnose na zaštitu "prava osobnosti".

Polazeći od čl. 19.ZOO-a, prava osobnosti (koje ima svaka fizička osoba) su pravo na život, tjelesno i duševno zdravlje, ugled, čast, dostojanstvo, ime, privatnost osobnog i obiteljskog života, slobodu i dr.

Pojam mobbinga definira se kao specifičan oblik ponašanja na radnom mjestu, kojim jedna osoba ili skupina njih sustavno psihički (moralno) zlostavlja i ponižava drugu osobu, s ciljem ugrožavanja njezina ugleda, časti, ljudskog dostojanstva i integriteta, sve do eliminacije s radnog mjesta. Zlostavljana je osoba bespomoćna, u nemogućnosti je da se obrani. Takve se aktivnosti odvijaju najmanje jednom tjedno, tijekom najmanje šest mjeseci. Ovakvo postupanje ima za posljedicu izostanak s rada, odnosno dugotrajno bolovanje žrtve mobbinga.

Stoga pučki pravobranitelj smatra da je pravni institut mobbinga potrebno jasno definirati i pravno regulirati i zbog toga kako bi se utvrdila jasna razlika između mobbinga i diskriminacije kako se ti pojmovi ne bi poistovjećivali, ali i utvrdila tijela ovlaštena postupati u slučajevima sumnje na zlostavljanje na radu.

Zbog rastućeg problema nezaposlenosti u nastavku se posebno posvećuje pažnja pitanju diskriminacije nezaposlenih osoba te percepciji diskriminacije koju imaju nezaposlene osobe i poslodavci.

Prema podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje u prosincu 2010. godine na Zavodu je bilo ukupno 319 845 registriranih nezaposlenih osoba što je povećanje od 9,7% u odnosu na isti mjesec 2009. godine (291 545 registriranih nezaposlenih).²² Porast nezaposlenosti prouzrokovan gospodarskom situacijom u Hrvatskoj dovodi do porasta rizika od diskriminatornog postupanja kako pri samom zapošljavanju tako i u drugim područjima rada i radnih uvjeta. Nadalje, zbog prisutne klime straha od gubitka posla (otpuštanja zaposlenika zbog propadanja tvrtki i potencijalne zamjenjivosti svakog zaposlenika drugom nezaposlenom osobom) te zbog smanjenih mogućnosti zapošljavanja, može se pretpostaviti da osobe koje su doživjele diskriminaciju neće biti sklone pritužiti se zbog toga nadležnim tijelima.

O iskustvima diskriminacije nezaposlenih osoba kao i općenitoj percepciji diskriminacije koju imaju nezaposlene osobe i poslodavci govori i opsežno istraživanje koje je proveo istraživanje Institut društvenih znanosti Ivo Pilar naziva "Raširenost i obilježja diskriminacije na hrvatskom tržištu rada: Anketa među nezaposlenima i anketa među poslodavcima"²³. Pučki je pravobranitelj

²² Izvor: Službene web stranice Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, http://www.hzz.hr/DocSlike/statistike/mjesecna_statistika_hrvatski/Mjesecna_statistika_12_2010.pdf.

²³ Istraživanje je provedeno u okviru projekta „Poticanje ravnopravnosti na hrvatskom tržištu rada“ koji je financiran kroz Program zajednice Progress, a kojeg su u 2010. godini proveli Hrvatski zavod za zapošljavanje, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Ured za ljudska prava Vlade RH, L&R Social research, Hrvatska udruga poslodavaca i Selectio d.o.o. Cjeloviti prikaz istraživanja je dostupan na službenim web stranicama Hrvatskog zavoda za zapošljavanje: <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=6779>.

u svojem prošlogodišnjem Izvješću o pojavama diskriminacije ukratko preliminarno iznio glavne nalaze ovog istraživanja koje je provedeno u 2010. godini no ove godine iznosi detaljnije podatke upravo o rezultatima istraživanja koji se odnose na percepciju raširenosti diskriminacije na tržištu rada.

Istraživanje je provedeno tijekom veljače i ožujka 2010. na temelju dviju terenskih anketa: 1.) na reprezentativnom uzorku 928 nezaposlenih osoba te 2.) na reprezentativnom uzorku 604 poslodavca. Cilj istraživanja bio je utvrditi raširenost i glavna obilježja diskriminacije na hrvatskom tržištu rada, pri čemu je istraživanje obuhvatilo šest osnova diskriminacije: spol, dob, invaliditet, etničku pripadnost, religijsku pripadnost i seksualnu orijentaciju.

Ovdje iznesenih nekoliko glavnih nalaza istraživanja²⁴ samo je dio podataka iz ovog opsežnog istraživanja, a rezultati istraživanja koji se odnose na percepciju raširenosti diskriminacije općenito, ukratko su predstavljeni u dijelu Izvješća u kojem je obrađena diskriminacija na temelju dobi obzirom da je istraživanje pokazalo kako je najučestalija osnova diskriminacije na području rada upravo diskriminacija na temelju dobi.

Iz rezultata istraživanja zanimljivo je izdvojiti ispitivanje upoznatosti s pojmom diskriminacija. Naime, ono je pokazalo kako većina ispitanika tvrdi da je upoznata s pojmom diskriminacija te da gotovo svi ispitanici pokazuju poznavanje značenja izraza na razini prepoznavanja, no dodatnim ispitivanjem o primjerima diskriminacije utvrđeno je kako samo 17% nezaposlenih osoba i jedna trećina ispitanih poslodavaca zapravo poznaje značenje izraza.

Osobna iskustva diskriminacije nezaposlenih osoba također su značajna za zaključivanje o prisutnosti diskriminacije na hrvatskom tržištu rada. Naime, ona pokazuju kako je prilično veliki broj ispitanika u posljednjih godinu dana doživio nepravedno postupanje zbog vlastite pripadnosti nekoj društvenoj grupi. Relativno se osobna iskustva ispitanika poklapaju s percepcijom raširenosti diskriminacijskih osnova utvrđenim ovim istraživanjem, odnosno kao najučestaliju osnovu zbog koje su bili diskriminirani ispitanici navode dob (čak tri desetine svih ispitanika). No kada se podaci o doživljenoj diskriminaciji sagledaju u svjetlu pripadnosti ispitanika pojedinim grupama onda je nedvojbeno najveći postotak diskriminiranih osoba s invaliditetom. Odnosno, čak 45,5% ispitanih osoba s invaliditetom doživjelo je iskustvo diskriminacije u posljednjih godinu dana.

Kada je riječ o nedobivanju posla zbog neke grupne pripadnosti, broj ljudi koji su se u 2009. godini javili na natječaj, a smatraju kako je jedini razlog nedobivanja posla njihova pripadnost nekoj grupi, je prilično velik. Naime, iz ove skupine ispitanika čak 38% smatra da posao nisu dobili zbog neke grupne pripadnosti, pri čemu ih više od polovine navodi da im je to jasno rečeno ili pokazano. Prema mišljenju i iskustvu nezaposlenih osoba na razgovorima za posao kandidatima se najčešće govori da ne odgovaraju zbog svoje dobi (češće kod onih koji imaju više od 40 godina). Najčešća neprimjerena pitanja na razgovorima za posao su ona o bračnom statusu (doživjela ih je 1/3 nezaposlenih), o broju djece, planiranju obitelji (1/4 nezaposlenih) te o zdravstvenom stanju koje ne utječe na obavljanje posla (1/5 nezaposlenih). Kada se odgovori povežu s različitim grupnim pripadnostima ispitanika, čak 45,3% žena pitano je o bračnom statusu, a 29,3% o broju djece/namjerama rađanja/planiranju obitelji. Među nezaposlenim

²⁴ Istraživanje je podijeljeno na 6 problemskih dijelova koji u osnovnim crtama obuhvaćaju istraživanje upoznatosti sa značenjem pojma diskriminacija, zakonodavnim okvirom i institucijama koji štite od diskriminacije, osobnih iskustva diskriminacije na tržištu rada, percepcije raširenosti diskriminacije, stavova o suzbijanju diskriminacije i pozitivnoj akciji mogućih posljedica diskriminacije među nezaposlenim osobama te mogućih uzroka sklonosti diskriminatornom postupanju među poslodavcima.

osobama s invaliditetom više od trećine ih navodi pitanja o zdravstvenome stanju koje ne utječe u značajnoj mjeri na obavljanje posla (36,6%), dok među nezaposlenim osobama manjinskih narodnosti njih oko petina navodi iskustvo pitanja o nacionalnoj ili etničkoj pripadnosti (19,2%), a nešto više od desetine i pitanja o religijskoj pripadnosti (13,3%).

Ukratko, istraživanje je pokazalo kako svi ispitanici najučestalijom na tržištu rada smatraju upravo dobnu diskriminaciju (čak 19,2% poslodavaca smatra kako starije osobe nisu sposobne usvojiti nova znanja i vještine potrebne za rad) te kako je diskriminacija najvjerojatnija na samim razgovorima za posao. Diskriminaciju na temelju dobi u percepciji nezaposlenih i poslodavaca slijede diskriminacija na temelju invaliditeta te spolna diskriminacija dok su ostale tri osnove obuhvaćene ovim istraživanjem manje raširene. No važno je napomenuti kako su osobe s invaliditetom, kada se metodološki izdvoje kao zasebna kategorija ispitanika, mnogo češće izložene diskriminaciji od drugih ispitanika (a čak 19% poslodavaca smatra da zapošljavanje osoba s invaliditetom predstavlja veći trošak nego korist). Za druge dvije, relativno rijetko prisutne osnove diskriminacije na hrvatskom tržištu rada, religijsku i etničku pripadnost, odvajanjem ispitanika u pojedine skupine pokazuje se kako pripadnici manjinskih nacionalnosti i/ili religija zapravo u velikom broju doživljavaju diskriminaciju, pogotovo na razgovorima za posao i kod dobivanja posla.

2.3. POSEBNA PITANJA

U ovom se dijelu Izvješća posebno razmatraju dva pitanja – djeca i diskriminacija (prikazuje se rad pravobraniteljice za djecu na slučajevima diskriminacije djece) te kaznena djela u vezi sa diskriminacijom.

2.3.1. DJECA I DISKRIMINACIJA

Ured pravobraniteljice za djecu zaprimio je tijekom 2010. godine šest prijava diskriminacije.

Četiri su se odnosile na područje odgoja i obrazovanja, a utvrđene osnove su bile vjera, imovno stanje i spolna orijentacija, dok u jednom predmetu nije bilo diskriminacijske osnove, pa posljedično niti utvrđene sumnje na diskriminaciju.

Dvije prijave diskriminacije ukazuju na socijalnu skrb kao područje diskriminacije. U jednom slučaju nije utvrđena osnova, pa ni sumnja na diskriminaciju, dok je u drugom slučaju kao osnova za diskriminaciju navedeno nacionalno podrijetlo.

Četiri prijave su kao oštećene strane navodile grupu djece, u dva slučaja se radilo o prijavi diskriminacije dječaka.

Kao što je već i naglašeno, u dva slučaja radilo se o očito neutemeljenim pritužbama.

U jednom predmetu jasno se mogla utvrditi osnova i područje diskriminacije, no sumnja na diskriminaciju djece u tom slučaju i u tom trenutku ipak nije utvrđena. Naime, Uredu pravobraniteljice za djecu obratili su se predstavnici Crkve cjelovitog evanđelja prigovorom radi nemogućnosti ostvarivanja vjeronauka u školama, a koji je uvjetovan prethodnim reguliranjem statusa navedenih vjerskih zajednica u Republici Hrvatskoj. Povodom tih obraćanja dali smo vjerskoj zajednici uputu da se za rješavanje prethodnog pitanja njihova pravnog statusa obrati Vladi RH te smo o ovoj problematici obavijestili i Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa zatraživši izvješće o okolnostima navedenog problema i prijavljene diskriminacije.

Naknadno smo obaviješteni o presudi Europskog suda za ljudska prava donesenoj povodom tužbe Saveza crkava "Riječ Života", Crkve cjelovitog evanđelja i Protestantske reformirane crkve (članica Hrvatske kršćanske koalicije) protiv Republike Hrvatske. U svojoj presudi Sud je utvrdio da je odbijanje Vlade RH da sklopi ugovor o pitanjima od zajedničkog interesa sa spomenutim crkvama, kojim bi se regulirao zakonski status tih crkava i posljedično njihova prava da provode vjersko obrazovanje u javnim školama i vrtićima, diskriminacija prema njima, odnosno da je u ovom slučaju došlo do kršenja članka 9. (sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti) i članka 14. (zabrana diskriminacije) Europske konvencije o ljudskim pravima. Ovaj slučaj značajan je za Ured pravobraniteljice za djecu u kontekstu praćenja pojavnosti diskriminacije i mjera i aktivnosti nadležnih tijela usmjerenih na suzbijanje negativnih pojava kojima se izravno ili neizravno narušavaju prava djece zagarantirana međunarodnim dokumentima i pozitivnim zakonodavstvom Republike Hrvatske.

U odnosu na broj predmeta koji su riješeni, odnosno čije je rješavanje u tijeku temeljem Zakona o suzbijanju diskriminacije te o načinima njihova rješavanja pravobraniteljica izvještava sljedeće:

Stranci su pružene informacije o pravima i obvezama čime je predmet završen u dva slučaja.

Stranci su pružene informacije o pravima i obvezama te je ujedno i informirana o mogućnostima sudske zaštite u jednom slučaju.

U jednom slučaju poduzete su radnje potrebne za otklanjanje diskriminacije u smislu da je stranka dobila informacije o pravima i obvezama, i informirana je o mogućnostima sudske zaštite, a Ured pravobraniteljice za djecu uputio je Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa načelnu preporuku da upozore djelatnike škola da prilikom zadavanja domaćih zadaća za koje je nužan pristup Internetu, osiguraju djeci pristup Internetu u školi te da uzmu u obzir okolnost da sva djeca kod kuće još nemaju osiguran pristup Internetu. Slijedom preporuke, odgojno obrazovni djelatnici upozoreni su od strane MZOŠ-a na uvažavanje mogućnosti djece i dostupnosti Interneta svoj djeci pri zadavanju domaćih zadaća. Ujedno im je preporučeno da poduzmu odgovarajuće mjere i omoguće pristup Internetu u školi svim učenicima i učenicima koji nemaju mogućnost pristupa internetu kod kuće, uz obveznu nazočnost odrasle kvalificirane osobe.

U dva prijavljena slučaja diskriminacije, postupci su u tijeku, od kojih se jedan nalazi u sudskom postupku, a Ured pravobraniteljice za djecu je pozvan da sudjeluje kao promatrač ili umješač. Drugi postupak je u tijeku iz razloga što nam Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi nije odgovorilo na naše traženje izvješća od 13. travnja 2010., niti nakon upućene požurnice od 22. srpnja 2010., a ni nakon druge požurnice od 28. rujna 2010., kada smo o nepostupanju obavijestili i Potpredsjednika Vlade RH. Potpredsjednik Vlade RH zatražio je postupanje Ministarstva, kao i da mu dostave presliku odgovora. Do dana pisanja izvješća odgovor Ministarstva nismo zaprimili.

Kada govorimo o oblicima diskriminacije koji su bili prijavljivani, možemo govoriti o dva slučaja ocijenjena kao izravna diskriminacija i dva prijavljena slučaja neizravne diskriminacije.

Pritužbe su se odnosile na slijedeća tijela: tijela državne uprave (Vlada RH), pravne osobe (komercijalna televizija, gradska organizacija Crvenog križa) pravne osobe s javnim ovlastima (osnovna i srednja škola, centar za socijalnu skrb, dom za djecu).

Prijave su Uredu podnosile fizičke osobe, a u tri slučaja se radilo o pravnoj osobi kao pritužitelju

(organizacije civilnog društva, vjerske zajednice).

Potrebno je istaknuti da se obraćanja Uredu pravobraniteljice za djecu formalno vode kao DP predmeti, odnosno prijave pojedinačnih povreda prava djece te kao DPR predmeti, odnosno prijave općih pojava uočenih u odnosu na mogućnost ostvarivanja prava djece i eventualne povrede prava. Obje vrste predmeta se, ukoliko podnositelji prijavljuju diskriminaciju, šifriraju s posebnom šifrom. Osim tako šifriranih predmeta, i uz sve druge predmete u kojima se u prijavi spominje riječ diskriminacija, stavlja se oznaka/komentar "diskriminacija", mada se pritužitelj ne poziva na Zakon, niti je nejednako postupanje, odnosno diskriminacija temelj za obraćanje Uredu. Stoga, kako bi se izbjeglo stvaranje pogrešnog dojma o pojavnosti diskriminacije, potrebno je naglasiti da je broj predmeta u kojima se postupalo po ZSD-u znatno manji od broja pritužbi na diskriminaciju.

Tako je uz šest prijavljenih i šifriranih predmeta kao onih koji se odnose na postupanja temeljem ZSD-u, Ured zaprimio i nekoliko prijava iz kojih proizlazi da se riječ diskriminacija koristi kolokvijalno, bez stvarne namjere da se problem propituje kroz primjenu Zakona o suzbijanju diskriminacije.

U nekoliko slučajeva, tamo gdje smo to procijenili potrebnim, obavijest o navodima iz predstavki prosljeđivali smo Pučkom pravobranitelju, kako bi on, temeljem svoje nadležnosti ocijenio ima li možda temelja za postupanje njegovog ureda.

Isto tako smo i mi od Ureda pučkog pravobranitelja zaprimili ustupljene predmete, ali i obavijesti o predmetima po kojima njegov ured postupa, a sadržaj predmeta se o određenom opsegu odnosi i na djecu ili je Ured pravobraniteljice već postupao u predmetu u odnosu na djecu, ali po nekoj drugoj osnovi, a ne po osnovi prijavljene sumnje na diskriminaciju.

Osim što je u određenom opsegu ovakva razmjena informacija i suradnja propisana i Zakonom, smatramo ju vrijednom i nužnom i u širem opsegu, kako bi se antidiskriminacijski sustav zaštite i praćenja dodatno unaprijedio.

Kao primjer pozivanja na diskriminaciju ali bez postupanja u skladu s ZSD-u, možemo navesti slučaj kada su nas obavijestili diskriminatornom postupanju nastavnice koja nije htjela pustiti mladića da ide organizirano s razredom na predstavu u kazalište, jer je odjeven u traperice, a one, prema njenom mišljenju, nisu primjerene za odlazak u kazalište.

Također, postupali smo po predstavi oca, koji je predao zahtjev za ulazak na bodovnu listu za dodjelu stanova POS-a, a čije dijete ima simptome iz autističnog spektra. U svojoj predstavi otac navodi da sukladno članku 14. *Pravilnika o uvjetima, mjerilima i postupku za utvrđivanje reda prvenstva za kupnju stana u društveno poticajnoj stanogradnji* postoji mogućnost bodovanja samo za osobe s tjelesnim invaliditetom i intelektualnim teškoćama, dok je kategorija psihičkih oboljenja izostavljena, pa tako u sustavu kategorizacije nedostaju i kriteriji za djecu i osobe s autizmom. Otac je smatrao da su time njegovom sinu uskraćena prava te da je članak 14. spomenutog Pravilnika diskriminirajući. Međutim, ovaj problem je znatno kompleksniji jer različiti sustavi različiti definiraju i kategoriziraju osobe s invaliditetom, pa dolazi do "rupa" u propisima koji reguliraju brojna područja života djece s teškoćama u razvoj i osoba s invaliditetom. Stoga smo od Grada Splita zatražili preispitivanje navoda iz prijave te da nas izvijeste o svom stavu i eventualno poduzetim radnjama. U odgovoru smo obaviješteni kako je: *"Povjerenstvo za utvrđivanje reda prvenstva za kupnju stanova iz Programa društveno poticajne stanogradnje na području Grada Splita, na prijedlog stručne službe, zauzelo načelni stav da se psihičke bolesti prema težini, u bodovanju izjednače pripadajućim brojem bodova s mentalnom*

retardacijom koja je stupnjevana." Uz to, dodatno stručno mišljenje o tome, u svakom konkretnom slučaju zatraže od Centra za socijalnu skrb.

Ovakav i slični predmeti uvijek ukazuju da na području zakonodavnih i drugih nacionalnih propisa, još uvijek ima puno prostora za unapređenje te sprječavanje doživljaja nejednakosti odnosno eventualne utemeljene izravne ili neizravne diskriminacije.

U lipnju 2010., medijski je bilo popraćeno neadekvatno postupanje određenog broja škola u Republici Hrvatskoj, koje su na kraju školske godine, zbog nedovoljne educiranosti, a dodali bismo i nesenzibiliziranosti o potrebama i pravima djece s teškoćama u razvoju, djeci koja su nastavu pohađala po nekom od primjerenih oblika školovanja izdavali svjedodžbe različite boje. Naime, kako iz obrazloženja Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa proizlazi, neke škole su pri narudžbi obrazaca, ne upoznavajući se s odredbom *Pravilnika o sadržaju i obliku svjedodžbi i drugih javnih isprava te pedagoškoj dokumentaciji i evidenciji u školskim ustanovama*, naručile krive obrasce i zaista izdavanjem svjedodžbi različite boje, diskriminirale učenike s teškoćama u razvoju, na što je Ministarstvo, prema njihovim navodima odmah reagiralo i poduzelo mjere iz svoje nadležnosti prema školama koje su to učinile. Ured pravobraniteljice se uključio u postupak razrješavanja ovog slučaja, s obzirom da su nam se obratili i roditelji i stručnjaci ali i javnost potaknuta napisima u medijima.

Pozitivno je što je Ministarstvo spremno sagledati propuste u sustavu, sankcionirati ih, a uočene probleme u sustavu, u odnosu na needuciranost i nesenzibiliziranost djelatnika, nastojali su otkloniti. Propustom ipak smatramo što se Ministarstvo nije javno ispričalo djeci za dovođenje u ovakvu neugodnu situaciju, prouzročenu greškom škola i njihovih djelatnika.

S obzirom da nam se čini da različite svjedodžbe, mada ih Ministarstvo karakterizira kao "pozitivnu diskriminaciju", pridonose stvaranju stigme i produbljivanju stereotipa, što je u suprotnosti i s Konvencijom o pravima djeteta i s Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom, a u konačnici može biti i temelj postupanja prema ZSD-u. Ured i nadalje propituje, surađujući s akademskom zajednicom i stručnjacima na ovom području, utemeljenost postojanja A i B obrazaca svjedodžbi te mogućnost alternativnih rješenja kako bi se prije svega zadovoljio najbolji interes djeteta.

Nastavno, u odnosu na djecu s teškoćama u razvoju, kao potencijalno diskriminiranoj skupini želimo istaknuti da im je i nadalje otežan pristup svim dobrima i uslugama u široj društvenoj zajednici u okviru redovnih sustava. Arhitektonska nepristupačnost objekata samo je jedan u nizu problema s kojima se susreću, a propuštanje razumne prilagodbe (što primjerice uključuje i osiguravanje asistenta u nastavi za djecu s teškoćama u razvoju u redovnom sustavu obrazovanja) u mnogim bi slučajevima mogao biti poticaj za primjenu ZSD. U tom smislu, mišljenja smo da je potrebno dodatno osnažiti i potaknuti nevladine organizacije koje se bave zaštitom i promicanjem prava djece s teškoćama u razvoju, kako bi eventualno svoje djelovanje pojačale u tom smjeru. Također je i nadalje potrebno, putem medija educirati i senzibilizirati širu javnost o temeljnoj jednakosti djece s teškoćama u razvoju sa svom drugom djecom, a stručnu javnost dodatnim edukacijama osvijestiti o postojanju i poučavati o primjeni pozitivnog zakonodavstva u odnosu na djecu s teškoćama u razvoju.

U ovom izvješću imamo potrebu istaknuti i drugu osjetljivu skupinu djece, a to su djeca pripadnici nacionalnih manjina. Među njima, posebno se ističe još uvijek neravnopravan položaj romske djece u hrvatskom društvu. Da bi stekla bolji uvid u situaciju vezanu za položaj romske djece u Međimurskoj županiji, u kojoj u 13 romskih naselja obitava najveći broj Roma u Hrvatskoj, pravobraniteljica za djecu je posjetila ovu županiju. Na još uvijek marginaliziran

položaj utječu brojni čimbenici, a među njima su i specifični uvjeti stanovanja. Nakon kratkog, ali sveobuhvatnog posjeta te razgovora s brojnim predstavnicima institucija i pripadnicima romske nacionalne manjine, moglo se uočiti nekoliko problema vezanih uz (ne)mogućnost ostvarivanja prava djece, koji su se neprestano ponavljali. To su: nenamjensko trošenje socijalnih naknada u romskim obiteljima, što posljedično dovodi do različitih oblika zanemarivanja djece, nedostatak kontinuiranog učenja hrvatskog jezika i socijalizacije u predškolskoj dobi, otežano obrazovanje romske djece zbog nedovoljnog poznavanja hrvatskog jezika, nespремnost većine romskih roditelja za suradnju sa školom. Uočavamo da većinska zajednica ima dojam da čini sve kako bi se romska populacija osjećala ravnopravno i živjela u što boljim uvjetima, smatrajući da ne diskriminiraju Rome, dok pripadnici romske zajednice imaju doživljaj da ih se drukčije tretira u školi, u zdravstvenim ustanovama, policiji, i da su im mogućnosti zapošljavanja vrlo male. Sve to dovodi do pojačanog animoziteta među stanovništvom i naizgled nerješivog problema.

Situaciju je dodatno pogoršala presuda iz ožujka 2010. koju je donijelo Veliko vijeće Europskog suda za ljudska prava u predmetu Oršuš i dr. protiv Hrvatske. Predmet se odnosi na 14 učenika iz dvije osnovne škole iz Međimurja (Macinec i Podturen) koji su se žalili Velikom vijeću Europskog suda za ljudska prava na povredu članka 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dugotrajnost sudskog postupka na nacionalnim sudovima, odnosno okončanje postupka u "razumnom roku"), da im je bilo uskraćeno pravo na obrazovanje (čl. 2. Protokola 1. uz Konvenciju), te povredu prava iz čl. 14. Konvencije u vezi sa čl. 2. Protokola br. 1., odnosno da su bili diskriminirani u mogućnosti ostvarivanja prava na obrazovanje zbog svoje romske pripadnosti jer su tijekom osnovnoškolskog obrazovanja bili u određenom razdoblju ili cijelo vrijeme smješteni u "romske razrede".

Veliko vijeće Europskog suda detaljno je analiziralo činjenice za svakog od 14 podnositelja te relevantne međunarodne dokumente s područja ljudskih prava koji se tiču položaja i obrazovanja Roma. Sud je utvrdio da je podnositeljima povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku stoga što je Ustavnom sudu Republike Hrvatske trebalo više od 4 godine da riješi ovaj predmet, a posebice imajući u vidu da se radilo o važnom predmetu koji se odnosio na pravo na obrazovanje djece. Ovo je bila jednoglasna sudska odluka. U odnosu na prigovor o diskriminaciji u obrazovanju, iako je sud istaknuo napore koje ulaže RH u obrazovanje romske djece, kao i činjenicu da nije bilo diskriminacijske namjere, većina sudaca je, nadilazeći činjenice konkretnog slučaja i uzimajući u obzir kontekst specifičnog položaja romskog stanovništva u Međimurju utvrdila indirektnu diskriminaciju podnositelja u vrijeme dok su polazili osnovnu školu zato što nije bilo adekvatnih jamstava koja bi osigurala razumni odnos razmjernosti između sredstava koja su bila korištena i legitimnog cilja kojem se težilo. Povreda je utvrđena zbog nedostatka jasne pravne osnove za stavljanje djece koja nisu znala hrvatski jezik u posebne razrede te zbog nedostatka transparentnosti i jasnih kriterija praćenja i premještanja djece iz romskih u miješane razrede. Pri donošenju presude u obzir je uzeta i činjenica da su se roditelji druge djece protivili uključivanju romske djece u miješane razrede. Za utvrđene povrede Europski sud je svakom od podnositelja dosudio odštetu od 4.500 EUR, a svim podnositeljima zajedno plaćene troškove postupka u iznosu od 10.000 EUR. Postoje dakako, u pravnim analizama, kritike u odnosu na presudu, posebice s obzirom na činjenicu da je indirektna diskriminacija utvrđena tijesnom većinom sudaca Velikog vijeća.

Ono što je u sagledavanju situacije važno je da su razlozi utvrđivanja postojanja indirektno diskriminacije, odnosno nepostojanja jamstava u ostvarivanju prava na obrazovanje, pokazali da se regionalna i lokalna samouprava kao i lokalno stanovništvo teško samo može nositi s problemom položaja romske manjine u Međimurju. Naime za otklanjanje tri od četiri razloga (početno raspoređivanje djece u razredne odjele, nastavni plan i program, postupak premještanja iz isključivo romskih u miješane razrede i nadzor) odgovorno je Ministarstvo znanosti,

obrazovanja i športa. Za otklanjanje četvrtog razloga (neredovito pohađanje nastave i visoka stopa napuštanja školovanja) potrebna je spremnost i koordinirana suradnja nekoliko ministarstava i tijela u njihovim sustavima, kao i suradnja s lokalnom i regionalnom zajednicom te horizontalna suradnja svih sustava na regionalnoj i lokalnoj razini te intenzivnija i konstruktivna suradnja s predstavnicima romske nacionalne manjine.

Nakon analize presude, Republika Hrvatska je Odboru ministara Vijeća Europe u prosincu 2010. prezentirala Akcijski plan s općim i pojedinačnim mjerama koje država namjerava poduzeti u izvršenju ove presude te jasnim vremenskim rokovima u kojima ih namjerava provesti.

Zaključno ističemo da su pravobraniteljica i ostali predstavnici Ureda pravobraniteljice za djecu, u situacijama kada bi predstavljali naš djelokrug rada i ovlasti, na stručnim skupovima, konferencijama i sličnim organiziranim okupljanjima djece i odraslih, isticali našu nadležnost u provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije. Ujedno smo, posebice u susretima s posebno osjetljivim skupinama djece i odraslih koji skrbe o njima (djeca s teškoćama u razvoju, djeca pripadnici nacionalnih manjina, djeca iz obitelji slabijeg imovinskog stanja, itd.) pojašnjavali pojam diskriminacije, posebice u odnosu na primjenu Zakona o suzbijanju diskriminacije. Djelatnici Ureda su aktivno sudjelovali u raspravama na skupovima koje su na temu suzbijanja diskriminacije i primjenu Zakona, organizirale različite nevladine udruge.

2.3.2. KAZNENA DJELA U VEZI SA DISKRIMINACIJOM

Zločin iz mržnje

Zločine motivirane mržnjom poznaju sva suvremena društva pa tako niti hrvatsko nije iznimka. Zločin iz mržnje u hrvatsko kazneno zakonodavstvo uveden je 2006. godine čl. 89. st. 36. i to može biti svako kazneno djelo počinjeno iz mržnje prema osobi zbog njezine rase, boje kože, spola, spolne orijentacije, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog i socijalnog podrijetla, imovine, rođenja, naobrazbe, društvenog položaja, dobi, zdravstvenog stanja ili drugih osobina. Ne radi se o posebnom kaznenom djelu ili kvalificiranom obliku osnovnog djela, već samo o mogućnosti danoj sudovima da pri odmjerenju sankcije počinitelju kao otegotnu okolnost uzmu u obzir činjenicu da je mržnja bila pokretačka snaga za izvršenje djela.

Zločin motiviran mržnjom je nasilno izražavanje predrasude, njime se šalje poruka ne samo žrtvi već i cijeloj skupini kojoj ona pripada da zbog svojih karakteristika nije poželjna u društvu. Zbog društvene opasnosti ali i učestalosti (bacanje gorućih baklji na autobus navijača grčkog nogometnog kluba PAOK-a, napad ispred noćnog kluba u Zagrebu na LGBTIQ osobe, napad na državljanina Namibije na zagrebačkom Jarunu samo su neki od incidenata zabilježeni prošle godine) opravdanim smatramo inicijative organizacija civilnog društva za drugačijim normiranjem zločina iz mržnje²⁵.

Proteklih su godina zbog postojećeg zakonskog rješenja uočene poteškoće sa statističkim praćenjem i izražavanjem broja pravomoćnih sudskih odluka o zločinima iz mržnje zbog čega je bilo teško ocijeniti radi li se o pojavi ili izoliranom slučaju.

Zbog toga, a pogotovo zbog obveza koje za Republiku Hrvatsku proizlaze iz međunarodnih dokumenata 31. ožujka 2011. usvojen je *Protokol o postupanju nadležnih tijela u slučaju zločina*

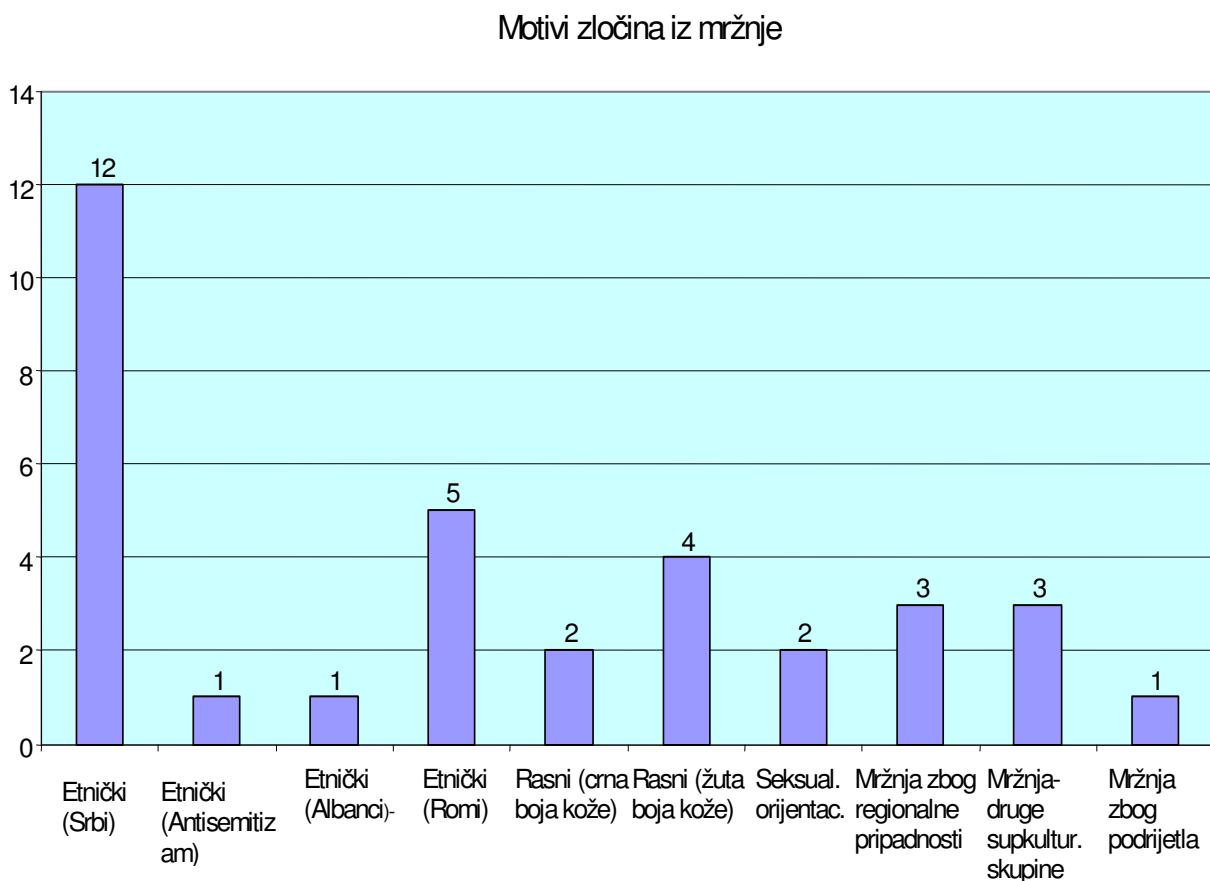
²⁵ Lezbijska grupa Kontra, Udruga žena Romkinja Hrvatske «Bolja budućnost» i Srpski demokratski forum na okruglom stolu u Zagrebu/ožujak 2010. pod nazivom «Zločin iz mržnje i govor mržnje u hrvatskom zakonodavstvu i praksi» predložili su da zločin iz mržnje bude kvalifikatorno obilježje određenih kaznenih djela

iz mržnje. Protokolom bi se trebali osigurati uvjeti za djelotvoran i cjelovit rad nadležnih tijela (MUP-a, DORH-a, sudova, Ministarstva pravosuđa te Ureda za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske) koji sudjeluju u otkrivanju, postupanju i praćenju rezultata postupaka vođenih zbog zločina iz mržnje odnosno unaprijediti sustav njihova praćenja. U sklopu Protokola izrađeni su obrasci za statističko praćenje kaznenih i prekršajnih djela povezanih sa zločinima iz mržnje. Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske postao je središnje tijelo za prikupljanje i objavu podataka o zločinima iz mržnje.

Tijekom 2010.²⁶ godine MUP je zabilježio 34 kaznena djela vezana uz zločin iz mržnje te razriješio njih 29. DORH ih je procesuirao 13, za sedam kaznenih djela je prijava odbačena ili se odustalo od progona. Ukupno je doneseno šest presuda za predmete zločina iz mržnje počinjene u 2010. godini i to sve osuđujuće (dvije nepravomoćne).

Netrpeljivost i mržnja prema Srbima i Romima dominiraju kao motiv djela - slika 1.²⁷

Grafikon 4. – Motivi zločina iz mržnje

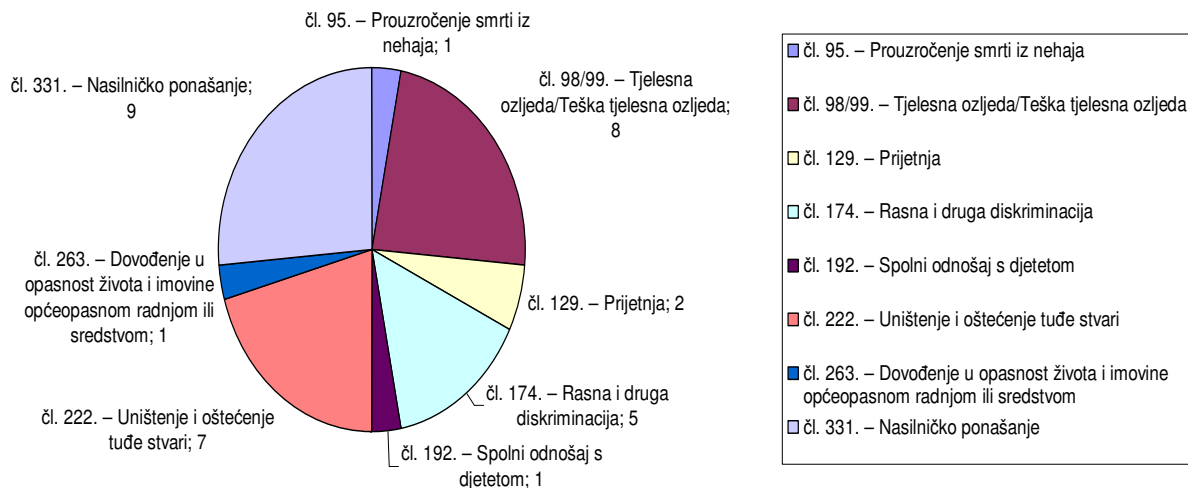


²⁶ Izvori statističkih podataka: Izvješće o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 23 – Pravosuđe i ljudska prava Vlade Republike Hrvatske od 12. svibnja 2011. objavljeno na www.vlada.hr; dopis MUP-a pučkom pravobranitelju od 31. siječnja 2011.; podaci Ureda za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske navedeni u Izvješću o provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije i u predmetima zločina iz mržnje (preuzeti grafikoni)

²⁷ Napominjemo da su ove tablice prosljeđene od strane MUP-a te ne odražavaju terminologiju koju u radu koristi pučki pravobranitelj (opće je prihvaćeno da ne stoji teorija o postojanju više rasa, već da postoji jedna ljudska rasa) te napominjemo da „regionalna pripadnost“ kao ni „podrijetlo“ bez pojašnjenja nisu diskriminacijske osnove navedene u Zakonu o suzbijanju diskriminacije.

Prema vrsti djela najzastupljenija su ona povezana s nanošenjem tjelesnih ozljeda i nasilničkim ponašanjem - slika 2.

Vrste kaznenih djela



Iako važeća legislativa ne definira posebno prekršaje motivirane mržnjom, MUP je za prethodnu godinu dostavio podatke o prekršajima čije počinjenje može biti povezano s mržnjom i diskriminacijom. Policija je lani inicirala 12 prekršajnih progona radi prekršaja iz ZSD. Evidentirali su i 39 prekršaja te za njih podnijeli optužne prijedloge povezano sa Zakonom o prekršajima protiv javnog reda i mira jer su u biću djela bili prisutni elementi diskriminacije, netrpeljivosti ili mržnje. Evidentiran je i jedan prekršaj po Zakonu o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima upravo zbog netrpeljivosti i mržnje.

Policija je dostavila i podatak o 33 događaja koja su se zbila na područjima od posebne državne skrbi koja su imala obilježja međuetničke netrpeljivosti ili su s tim u vezi izazvala određenu pozornost javnosti.

Govor mržnje

Kaznenim zakonom (čl. 174.) predviđa se kažnjavanje za djelo Rasna i druga diskriminacija. Stavkom 3. ovog članka inkriminira se govor mržnje a st. 4. govor mržnje putem Interneta odnosno računalnog sustava.

Tijekom 2010. godine policija je zabilježila 11 kaznenih djela povezanih sa čl. 174. od kojih je šest razriješila i protiv počinitelja podnijela kaznene prijave nadležnim državnim odvjetništvima (nemamo podatka u koliko se slučajeva radilo o govoru mržnje, kao niti podatak o pravomoćno dovršenim postupcima).

Kod govora mržnje osobito je značajno gdje je u nekom društvu postavljena granica između

slobode govora i govora mržnje kojim se negiraju ljudska prava i dostojanstvo drugih osoba. Pritom, sloboda govora jest ljudsko pravo, no ona je ograničena u slučaju kada se tim govorom prelazi određena granica. Tada taj govor više nije zaštićen slobodom govora, već je inkriminiran kao govor mržnje.

U tom smislu navodimo kao primjer predmet u kojem je pučki pravobranitelj podnio kaznenu prijavu protiv autora knjige (u vlastitoj nakladi), radi sumnje na postojanje kaznenog djela - rasna i druga diskriminacija, odnosno govora mržnje kažnjivog po čl. 174. Kaznenog zakona.

PRIMJER:

Predmet (P.P.R.-27-01-395/09-4): Domaći autor i nakladnik M.L. izdao je knjigu kojom se vrijeđa židovski narod (autor im pripisuje bolesnu želju za vladavinom, pohlepu, izopačenost, nemoral, smatra ih genetski deformiranima zbog međusobnih ženidbi itd.), iznose neosnovane i lažne tvrdnje o Židovima, relativiziraju strahote holokausta i zločini nacista u Drugom svjetskom ratu, te u knjizi promiče ideje o moralnoj nadmoći hrvatskog i njemačkog naroda nad židovskim. Pohvalno se izražava o režimima koji se strogo odnose prema Židovima te između ostaloga, iznosi tvrdnju da se ekonomska situacija u Njemačkoj pogoršala od kada su se Židovi počeli vraćati i preuzimati ključne položaje u gospodarstvu.

Iako je vrlo teško povući granicu između slobode govora i govora mržnje, smatrali smo kako brojni navodi u knjizi potiču na mržnju i prezir prema pripadnicima židovskog naroda, pa je uz preslike odabranih stranica knjige podnijeta kaznena prijava nadležnom državnom odvjetništvu radi kaznenog djela "Rasna i druga diskriminacija" odnosno govora mržnje opisanog člankom 174. st. 3. Kaznenog zakona i koja glasi: "tko u cilju širenja rasne, vjerske, spolne, nacionalne, etničke mržnje ili mržnje po osnovi boje kože ili spolnog opredjeljenja ili drugih osobina ili u cilju omalovažavanja, javno iznese ili pronese zamisli o nadmoćnosti ili podčinjenosti jedne rase, etničke ili vjerske zajednice, spola, nacije ili zamisli o nadmoćnosti ili podčinjenosti po osnovi boje kože ili spolnog opredjeljenja ili drugih osobina kaznit će se kaznom zatvora od tri mjeseca do tri godine."

Istodobno je od Ministarstva kulture Republike Hrvatske, Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske te Gradskog ureda za obrazovanje, kulturu i šport Grada Z. zatražena obavijesti je li neko od tijela sudjelovalo u sufinanciranju njezina tiskanja.

Sva su upitana tijela porekla financiranje knjige (prema navodima Ministarstva kulture knjiga je 2007. i 2008. godine bila je prijavljena na Javni poziv za otkup knjiga za narodne knjižnice a prijava je oba puta odbijena).

Nadležno Općinsko državno odvjetništvo odbacilo je prijavu jer, kako se navodi u obrazloženju, autor nije imao za cilj širenje mržnje prema židovskom narodu već je samo izrazio svoje mišljenje. Sporni je tekst konglomerat "svega u svemu" bez primarne intencije raspirivanja mržnje pa se autorovo mišljenje kao takvo ne mora akceptirati no isti ne ukazuje na kaznenu odgovornost za kazneno djelo rasna i druga diskriminacija, niti neko drugo kazneno djelo za koje se progon poduzima po službenoj dužnosti, navedeno je u dopisu državnog odvjetništva.

Smatramo ovakvo stajalište neutemeljenim, a činjenicu da je knjiga dostupna u javnim knjižnicama neprihvatljivom.

S obzirom na činjenice iz ovog slučaja, smatramo da je državno odvjetništvo pogrešno zaključilo da se ne radi o kaznenom djelu, te da, u ovom slučaju, sloboda govora ne može opravdati govor mržnje.

Posebno se osvrćemo na govor mržnje putem Interneta, odnosno računalnog sustava. Naime, Internet je sve utjecajniji medij komunikacije, a putem kojeg svatko anonimno, u udobnosti vlastitog doma, može vrijeđati druge. Poseban problem je njegova decentralizirana priroda koja za sobom povlači pitanje nadležnosti nacionalnog suda na globalni svjetski internacionalni medij kao što je Internet.

Osobit problem leži i u različitom shvaćanju granice između slobode govora i govora mržnje u različitim pravnim i političkim sustavima. Posebice je velika razlika između "europskog" poimanja slobode govora gdje se govor mržnje zabranjuje regionalnim međunarodnopravnim instrumentima i "američkog" poimanja slobode govora gdje se tradicionalno sloboda govora shvaća vrlo široko i štiti kao tzv. "politički govor." Stoga je teško očekivati harmonizaciju nacionalnih zakonodavstava, a upravo u eri sveopće globalizacije putem Interneta navedene razlike u shvaćanjima slobode govora onemogućavaju učinkovitu borbu protiv govora mržnje.

U tom je smislu zanimljiv je tzv. Yahoo slučaj (Francuska / SAD; 2000 godine) - Udruga francuskih studenata i Liga protiv rasizma i antisemitizma podnijele su tužbu francuskom sudu protiv kompanije Yahoo. Inc., zbog web stranice koja je na aukciji nudila pribor nacističkog porijekla i učinila dostupnim sadržaj koji je veličao nacističku ideologiju. Francuski sud je presudio u korist tužitelja, te Yahoo.Inc. naredio promptno uklanjanje tog sadržaja. Iako je Yahoo poslušao, postavio je u SAD-u novi zahtjev sudu kojim traži poništavanje francuske odluke, tvrdeći kako se suverenost francuskog suda ne može protezati na ostale zemlje (ovdje konkretno na matičnu državu Yahoo.Inc.- SAD) samim time što je preko Interneta neki sadržaj tamo postao dostupan. Američki sud je Yahoo.Inc. oslobodio odgovornosti po toj osnovi, ne ulazeći u problematiku samog uvredljivog sadržaja i ne oduzimajući nepravo od te sfere problema.

O problemu pronalaženja počinitelja govora mržnje na Internetu odnosno počinjenog putem računalnog sustava kroz konkretan predmet upoznat je i pučki pravobranitelj. U listopadu 2010. godine na popularnoj društvenoj mreži Facebook osvanule su dvije grupe "Iselimo Cigane iz Pule...iz Hrvatske" i "Vodnjan bez Cigana" koje su administratori brzo otklonili. Policija je provela izvide i utvrdila identitet osobe koja je osmislila i otvorila stranicu "Iselimo Cigane ...", no da bi došli do osobe koja je postavila drugu grupu trebalo je pribaviti informacije o logovima pristupa za postavljanje sporne stranice. Radi se o stranoj kompaniji Facebook Inc. iz Kalifornije. Zakoni Sjedinjenih američkih država za davanje obavijesti o korisnicima IP adresa i e-pošte koje su otvorene preko Internet servisa sa sjedištem na području SAD, zahtijevaju sudski poziv ili nalog, što konkretno znači da pribavljanje gore navedenih informacija potpada pod međunarodnu pravnu pomoć pa uključuje rad pravosudnih tijela i ministarstava pravosuđa obiju država, a što sve pridonosi dugotrajnosti postupka. Postupanje policije još je u tijeku.

Ovo su tek naznake nekih problema o kojima u budućnosti treba posvetiti pažnju obzirom na rastući broj korisnika Interneta, a pogotovo vodeći računa da su oni sve mlađi.

3. OSTALE AKTIVNOSTI I INICIJATIVE PUČKOG PRAVOBRANITELJA NA PODRUČJU SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE

Iako je znatan dio djelatnosti pučkog pravobranitelja usmjeren na rad po pritužbama na diskriminaciju, dio djelatnosti odnosi se na druge aktivnosti i inicijative vezane za uspostavljanje učinkovitog sustava za zaštitu od diskriminacije. U skladu sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije, pučki pravobranitelj upozorava javnost na pojave diskriminacije, daje mišljenja i preporuke, te predlaže Vladi Republike Hrvatske odgovarajuća zakonska i strateška rješenja te

suraduje s organizacijama civilnog društva. U ovom dijelu izvješća donosi se kratak pregled dijela tih aktivnosti.

3.1. UPOZORENJA JAVNOSTI NA POJAVE DISKRIMINACIJE

U dva slučaja je pučki pravobranitelj reagirao potaknut napisima u medijima, te upozorio javnost na pojave diskriminacije, pri čemu je u oba primjera reagirala je i pravobraniteljica za ravnopravnost spolova.

PRIMJER:

Predmet (P.P.-22-02-816/10): Povorka ponosa Zagreb Pride je godišnji LGBTIQ nenasilni, javni, politički i protestni skup građanki i građana protiv svakog oblika diskriminacije, a napose protiv diskriminacije na temelju spolne orijentacije, rodnog izražavanja i rodnog identiteta, koji se u Zagrebu u kontinuitetu održava od 2002. godine. Redovito ju prate anti-gay prosvjedi s ksenofobnom i fašističkom ikonografijom što za posljedicu ima ne samo remećenje javnog reda i mira, već rezultira verbalnim i fizičkim nasiljem nad članovima povorke, ali i brutalnim policijskim akcijama.

Udruženje Zagreb Pride obratilo se pučkom pravobranitelju tražeći podršku zabrani anti-gay prosvjeda službeno najavljenog priopćenjem Hrvatske čiste stranke prava (dalje HČSP) a koji se trebao održati povodom i u vrijeme prolaska Povorke ponosa Zagreb Pride 2010. glavnim zagrebačkim gradskim trgom.

Istodobno je i Lezbijska grupa Kontra Općinskom građanskom sudu u Zagrebu podnijela tužbu zbog nezakonite radnje protiv Republike Hrvatske i Ministarstva unutarnjih poslova, odnosno nezabranjivanja "Prosvjeda protiv gay-parade".

Pučki pravobranitelj reagirao je javnom potporom organizatorima Povorke ponosa u namjeri da putem tog skupa senzibiliziraju javnost i promiču vrijednosti civiliziranog društva kao što su tolerancija i pravo na različitost, zaštitu dostojanstva svake osobe, nenasilje i iskorjenjivanje predrasuda. Izrazio je zabrinutost najavljenim prosvjedom protiv Povorke jer su u najavama anti-gay skupa izneseni netočni i homofobični navodi koji mogu biti poticaj na diskriminaciju i govor mržnje. Pozvao je policiju na poduzimanje svih mjera kako za osiguranje javnog reda i mira, naročito sigurnosti sudionika Povorke ponosa tako i za zaštitu njihovog dostojanstva i prava na mirno okupljanje. Policijska uprava zagrebačka temeljem sigurnosne prosudbe, dosadašnjih saznanja i ranijih iskustava procjenjujući stupanj ugroženosti sudionika smatrala je da ne postoje okolnosti temeljem kojih bi se zabranio prosvjed HČSP a najavljeno je poduzimanje svih potrebnih mjera i radnji za osiguranje primjerene razine sigurnosti i prava svih sudionika Povorke ponosa i drugih građana.

Podršku povorci pružila je i pravobraniteljica za ravnopravnost spolova upozorivši da su diskriminacija temeljem seksualne orijentacije, kao i govor mržnje, u Republici Hrvatskoj zakonom zabranjeni.

Na žalost, i 9. Parada ponosa (kao i one prije nje) bila je obilježena incidentima – uvredama, pljuvanjima i nacističkim pozdravima, policijskom brutalnošću i prekomjernom upotrebom sile pri uhićenju. Nitko ne osporava anti-gay prosvjednicima slobodu izražavanja mišljenja, no čineći to u vrijeme održavanje Povorke ponosa, omogućava im se ne samo negiranje njezine ideje i biti već se zastrašuju njezini sudionici, te uopće ugrožava javni red i mir te sigurnost građana.

I u drugom primjeru riječ je o diskriminaciji temeljem spolne orijentacije u kojem je pučki

pravobranitelj javno reagirao osudivši diskriminaciju. Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova se povodom izjave V. Markovića obratila DO u Zagrebu sa zahtjevom da se ispita da li postoji sumnja u počinjenje kaznenog djela te ima li mjesta prekršajnom progonu.

PRIMJER:

Predmet (P.P.-27-06-1505/10): Verbalne osude i isprike više nisu dovoljna reakcija na homofobne izjave predsjednika Hrvatskog nogometnog saveza Vlatka Markovića i izvršnog dopredsjednika NK "Dinamo" Zdravka Mamića kao i na opetovane rasističke ispade na nogometnim utakmicama - javno je upozorio pučki pravobranitelj u studenome 2010. godine, pozvavši Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, Hrvatski olimpijski odbor (dalje u tekstu HOO) i Hrvatski nogometni savez (dalje - HNS) na poduzimanje zakonom i vlastitim pravilima predviđenim pravnim i drugim mjerama za sprečavanje i sankcioniranje diskriminatornih izjava i postupanja.

Naime, HNS je udruga osnovana zakonom i Zakonom o športu povjerene su joj javne ovlasti. Punopravni je član HOO, udružen je u Svjetsku nogometnu organizaciju (FIFA) i Europsku nogometnu uniju (UEFA) a zastupa ga predsjednik. Svojim izjavama predsjednik je povrijedio jedno od temeljnih načela svih ovih asocijacija – zabranu diskriminacije bilo koje vrste - smatra pučki pravobranitelj. Povrijeđena je i odredba čl. 1. st. 3. Zakona o športu prema kojoj šport mora biti jednako dostupan svima bez obzira na dob, rasu, spol, spolnu orijentaciju, vjeru, nacionalnost, društveni položaj, političko ili drugo uvjerenje.

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa prema čl. 84. Zakona o športu obavlja nadzor nad radom pravnih osoba iz sustava športa. HOO ovlašten je i dužan osigurati poštovanje i pridržavanje načela o zabrani diskriminacije sadržano u Olimpijskoj povelji i svojem statutu a HNS kod svojih predstavnika i članova. Svi su oni dužni postupati i prema ZSD prema kojem je i poticaj na diskriminaciju zabranjen kao i sama diskriminacija.

Tom je prigodom i ne po prvi puta, pučki pravobranitelj upozorio kako navedena tijela i udruge ne obavljaju u dovoljnoj mjeri svoje ovlasti i dužnosti nadzora nad provođenjem Zakona u športu i poštovanjem načela i odredaba propisanih njihovim aktima i pravilima. U tom smislu i snose odgovornost za stanje u športu i posebno u nogometu.

Pučki pravobranitelj pozvao je na javno očitovanje o postupcima i mjerama koje su poduzele ili će poduzeti s ciljem sprečavanja i sankcioniranja diskriminacije u športu i dosljednog provođenja zakona i vlastitih pravila, kao i da o poduzetom izvijeste pučkog pravobranitelja sukladno odredbama Zakona o pučkom pravobranitelju i ZSD. Očitovanja još nisu dostavljena.

No, koliko su određena ponašanja i postupci u športskom poglavito nogometnom okružju uzrokovali uznemirenosti i prouzročili ponižavajuće i uvredljivo okružje u širokoj javnosti, pokazuje podatak o nekoliko udružnih tužbi za zaštitu od diskriminacije podnijetih Županijskom sudu u Zagrebu tijekom 2010. godine. Tužitelji su organizacije civilnog društva koje se bave zaštitom prava LGBTIQ osoba, a tuženi su upravo naprijed spomenuti visokopozicionirani športski djelatnici – Vlatko Marković i Zdravko Mamić radi svojih javno izrečenih stavova.

3.2. SURADNJA S ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA

Sukladno obvezi koja proizlazi iz odredbe članka 15. Zakona o suzbijanju diskriminacije, Pučki je pravobranitelj i ove godine pozvao organizacije civilnog društva na suradnju pri izradi Izvješća o pojavama diskriminacije. Pozivno pismo za dostavu podataka o zapažanjima i iskustvima, eventualnim pritužbama na diskriminaciju, prioritetima i drugim aktivnostima

vezanim uz suzbijanje diskriminacije upućeno je na stotinjak adresa i to: organizacija civilnog društva, županijskih koordinacija za ljudska prava, vjerskih zajednica, sindikata i udrugu poslodavaca.

Na žalost, kao i prošle godine, odaziv je bio relativno slab, te je pristiglo ukupno 18 odgovora i to 14 od organizacija civilnog društva (CESI – Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje, Amnesty International Hrvatske, SDF – Srpski demokratski forum, Projekt građanskih prava, Forum za slobodu odgoja, Udruga "Pravna pomoć", Ženska udruga Izvor, CMS- Centar za mirovne studije, Zajedničko vijeće općina Vukovar, Hrvatska udruga gluho-slijepih osoba DODIR, Hrvatski savez udruga tjelesnih invalida – HSUTI, Udruga žena Drniš, Hrvatski savez slijepih i Autonomna ženska kuća Zagreb), te od 4 županijske koordinacije za ljudska prava (Splitsko-dalmatinska, Ličko-senjska, Zagrebačka i Međimurska županija) koje nas izvješćuju da se nisu bavile temom diskriminacije.

Zaprimljena očitovanja organizacija civilnog društva u uskoj su vezi s ciljem i područjem djelovanja svake pojedine organizacije. U njima su obrađene uglavnom one diskriminacijske osnove koje su u fokusu interesa pojedine udruge. Analiza zaprimljenih očitovanja ukazuje da najveći interes za temu diskriminacije imaju organizacije civilnog društva koje se bave pravima žena i ravnopravnosti spolova odnosno pravima osoba s invaliditetom.

U suštini, većina zaprimljenih izvješća se odnosi na godišnji pregled rada i aktivnosti pojedine organizacije civilnog društva, a pojavnošću diskriminacije bave se podredno. Veliki je broj aktivnosti organizacija civilnog društva koje se odnose na promociju i podizanje javne svijesti te edukaciju ciljanih skupina o problematici ljudskih prava. Nadalje, iz zaprimljenih se izvješća mogu iščitati određeni tzv. sustavni problemi oko čijeg su rješavanja angažirane pojedine organizacije civilnog društva i koji se mogu povezati s diskriminacijom. Uočljiv je porast interesa organizacije civilnog društva za problematiku diskriminacije koja je uključena u planove aktivnosti nekih NVO za 2011. (na pr. Amnesty International Hrvatske).

Aktivnosti CESI, organizacije za ženska ljudska prava koja radi na unaprjeđenju položaja žena i mladih u društvu, tijekom 2010. godine, a koje se odnose na diskriminaciju, bile su usmjerene na rad i zapošljavanje žena, sudjelovanje žena u procesima donošenja odluka, analizu javnih politika u Republici Hrvatskoj s obzirom na tretman muškaraca i njihov utjecaj na konstrukciju muškosti te na analizu udžbenika.

Činjenica je da su osnove diskriminacije koje su u fokusu interesa CESI u nadležnosti, prije svega, pravobraniteljice za ravnopravnost spolova te su obrađene u njenom redovitom Izvješću o radu. Međutim, vodeći računa o ulozi pučkog pravobranitelja kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije, i ovdje moramo istaknuti razočaranost tzv. ženskih udruga činjenicom što vlast politiku ravnopravnosti spolova provodi na neki način mehanički, kao na primjer po pitanju izjednačavanja dobi muškaraca i žena za odlazak u mirovinu, ali se pri tom ne vodi računa o drugim bitnim preduvjetima razumnog izjednačavanja životnih uvjeta muškaraca i žena. Stoga je ekonomsko osnaživanje žena, njihovo ravnopravno sudjelovanje u procesima odlučivanja i izjednačavanje uvjeta stjecanja određenih prava neovisno o društvenom statusu jedini mogući put ostvarivanja stvarne jednakosti građana kao jednog od temeljnih ustavnih načela.

Nadalje, udruga je bila jedan od partnera u projektu "Poticanje ravnopravnosti na hrvatskom tržištu rada, a istraživanje provedeno u sklopu Projekta obrađeno je u zasebnom poglavlju Izvješća.

CMS se u svom radu, vezano za diskriminaciju, usmjerio na skupinu tražitelja azila, azilanata i osoba pod supsidijarnom zaštitom i na sustav za njih osigurane besplatne pravne pomoći. Osim navedenog, u okviru aktivnosti CMS-a organizirane su edukacije, okrugli stolovi i konferencije o diskriminaciji, a značajno je da su u suradnji s drugim organizacijama civilnog društva podigli tri udružne tužbe zbog diskriminacije. Udruga je napravila i analizu pojedinih propisa te ukazala na, prema njihovom mišljenju, potencijalno diskriminatorne odredbe nekih zakona.

Kao jedan od problema u zaprimljenim očitovanjima udruga (Udruga žena Drniš), kojima je zasigurno potrebno pružiti odgovarajuću pažnju, istaknuti su i diskriminacija i kršenje prava starijih osoba. Iz analize predstavljenih problema osoba starije životne dobi uočljivo je da je riječ o višestrukoj diskriminaciji. Naime, kako se u očitovanju ističe, osobe starije životne dobi često su objekti verbalnog nasilja (uznemiravanje prema čl. 3 ZSD-a), prometne izoliranosti i nemogućnosti korištenja dobara i usluga, te neinformiranosti, a što dovodi do nejednakog postupanja i diskriminacije.

Pet udruga osoba s invaliditetom dostavilo je traženo očitovanje i u njima su detaljno analizirani problemi s kojima se pojedine kategorije osoba s invaliditetom susreću u svakodnevnom životu i koji na direktan ili indirektan način dovode do njihove diskriminacije.

Osim kroz pripremu izvješća o stanju diskriminacije, pučki je pravobranitelj tijekom 2010. godine i aktivno sudjelovao u aktivnostima organizacija civilnog društva koje se dotiču suzbijanja diskriminacije.

U veljači 2010. godine u prostorijama Kuće ljudskih prava Pučki pravobranitelj, Ured za ljudska prava i Centar za mirovne studije održali su tiskovnu konferenciju sa svrhom predstavljanja publikacije "Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije" te glavnih nalaza istraživanja.

Uz svečano otvaranje Kuće ljudskih prava, pučki pravobranitelj sudjelovao je i na završnoj konferenciji projekta "Podizanje glasa na lokalnoj razini: mapiranje područja diskriminacije u pet regija", o kojem smo pisali u prošlogodišnjem Izvješću, a koji su provele B.a.B.e. u suradnji s partnerskim organizacijama: GORDOM iz Dalja, Delfinom iz Pakraca, ZvoniMirom iz Knina, Udrugom žena Romkinja Bolja budućnost iz Čakovca te Cenzurom plus iz Splita.

U sklopu EU programa PROGRESS "Potpora provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije II" Centar za mirovne studije, B.a.b.e., Centar za ljudska prava, Hrvatski pravni centar, Centar za razvoj demokracije, Čakula za život i Centar za pravne savjete, psihološku pomoć, Vukovar, organizirali su u srpnju, studenome i prosincu 2010. godine u Zagrebu i Splitu radionice o primjeni antidiskriminacijskog zakonodavstva.

Nadalje, predstavnici Ureda sudjelovali su u radu okruglog stola pod nazivom "Zločin iz mržnje i govor mržnje u hrvatskom zakonodavstvu i praksi", koji je u organizaciji Lezbijske grupe Kontra, Udruge žena Romkinja Hrvatske "Bolja budućnost" i Srpskog demokratskog foruma održan u Zagrebu.

Pučki se pravobranitelj uključio i u aktivnosti udruge iz Splita "Cenzura Plus" i to sudjelovanjem predstavnika Ureda na tribini pod nazivom "Kako unaprijediti suzbijanje diskriminacije u Hrvatskoj?" Tribina je, s ciljem informiranja sudionika o Zakonu o suzbijanju diskriminacije, organizirana u sklopu projekta "Informacijom protiv diskriminacije". Poseban je naglasak stavljen na ulogu medija u suzbijanju diskriminacije.

3.3. MEĐUNARODNA SURADNJA

Aktivnosti pučkog pravobranitelja u području suzbijanja diskriminacije nastavljene su i tijekom 2010. godine i na međunarodnoj razini.

Kao jedan od članova Europske mreže tijela za suzbijanje diskriminacije (EQUINET) pučki je pravobranitelj sudjelovao u istraživačkim, promotivnim i edukativnim aktivnostima mreže, a aktivnosti su nastavljene u radu radnih skupina EQUINET-a .

U sklopu aktivnosti EQUINET-a u području prikupljanja i analize podataka o sustavima suzbijanja diskriminacije u pojedinim zemljama, tijekom 2010. pučki je pravobranitelj sudjelovao u prikupljanju slijedećih skupina podataka: "Podaci koje se prikupljaju u tijelu za suzbijanje diskriminacije"; "Utjecaj parničenja na tumačenje zakona", "Istraživanje o povezanosti između diskriminacije i socijalno-ekonomskog statusa", te vezano za zaštitu od diskriminacije po osnovi seksualne orijentacije. Osim navedenog, pripremani su materijali potrebni za rad u tematskim radnim skupinama, na pripremi Strateškog plana Mreže za razdoblje od 2011. do 2014. i Plana rada za 2011.

Početkom srpnja za pravnike nacionalnih tijela za suzbijanje diskriminacije – članova EQUINET-a , europskih institucija te organizacija civilnog društva organiziran je dvodnevni seminar pod nazivom "Pravni razvoj i koncept jednakosti i nediskriminacije u Europi" (Brisel, 1.-2. srpnja 2010.). Na seminaru su prezentirani rezultati istraživanja koje je EQUINET-ova radna grupa za praćenje prakse postupanja u slučajevima diskriminacije provela u 25 nacionalnih institucija. Na podlozi iskustava stečenih u radu željelo se utvrditi koje je promjene u zakonodavstvu i praksi potrebno inicirati kako bi se ojačala uloga nacionalnih tijela u razvoju antidiskriminacijskog prava. S aspekta rada na konkretnim predmetima posebno je zanimljivo poimanje pojma "postojanje zakonitog cilja, odnosno primjerenost i nužnost mjera za njegovo ostvarivanje". Jedan je od zaključaka seminara kako se unatoč potrebi sudskog utvrđivanja diskriminacije ne smiju zanemarivati niti ostali instrumenti pomoću kojih nacionalna tijela mogu utjecati na stvaranje i provedbu antidiskriminacijske politike.

Dokazivanje diskriminacije je također bila jedna od tema obrađenih u sklopu aktivnosti Equineta usmjerenih na jačanje profesionalnih kapaciteta nacionalnih tijela za suzbijanje diskriminacije i to putem seminara "Mogućnosti dokazivanja diskriminacije" (Bratislava, 11. i 12. listopada 2010.). Seminar je organiziran s namjerom produblivanja znanja nužnih za učinkovito ispitivanje i rješavanje konkretnih pritužbi na diskriminaciju; osiguranja podrške tijelima nadležnim za jednakost pri izgradnji sustava identificiranja i prikupljanja informacija relevantnih za utvrđivanje sumnje na bilo koji od oblika diskriminacije. Prebacivanje tereta dokazivanja, rasprave o teškoćama s kojima se susreću pojedina tijela tijekom rada na prikupljanju i evaluaciji informacija u cilju dokazivanja diskriminacije te identifikacija i rasprava o razvoju novih metoda dokazivanja diskriminacije bili su također zastupljeni u radu Seminara. Kao i u Hrvatskoj i u europskim se zemljama kao veliki problem ističe činjenica da kod pritužbi na diskriminaciju vrlo rijetko postoje nedvojbeni dokazi o diskriminaciji već se vrlo često radi o isključivo usmenim očitovanjima potencijalne žrtve diskriminacije. U kontekstu naših statistika je zanimljivo je da čak i u Irskoj, koja ima i tzv. "Equality Tribunal" (Sud za jednakost) oko 60% slučajeva ne uspijeva sa svojim zahtjevom zbog pomanjkanja dokaza.

Zamjenik pučkog pravobranitelja nadležan za poslove suzbijanja diskriminacije sudjelovao je na sjednici Godišnjeg općeg sastanka EQUINET-a.

Kao članovi EQUINET-a predstavnici Ureda pučkog pravobranitelja su sudjelovali na

tematskom sastanku Agencije za temeljna ljudska prava Europske unije (FRA) s predstavnicima članica EQUINET-a (Beč, 14. travnja 2010.). Sastanak je organiziran s ciljem uspostave suradnje, definiranja prioriteta područja djelovanja kako nacionalnih tijela tako i EQUINET-a u cjelini te prioriteta kojima se u području suzbijanja diskriminacije bavi Agencija. Nadalje, nacionalnim tijelima i EQUINET-u otvorena je mogućnost aktivnog sudjelovanja u postavljanju smjernica budućeg djelovanja Agencije, te je istaknuta i njegova važnost za definiranje novog Plana rada EQUINET-a.

Kao poseban problem istaknuto je neprijavlivanje diskriminacije nadležnim tijelima, a s kojim se problemom, sukladno analizi pristiglih pritužbi, i mi susrećemo i koji je posebno obrađen u zasebnoj dijelu ovog Izvješća. Na sastanku su zastupljene i druge, vrlo aktualne teme, kao na primjer suzbijanje diskriminacije u doba recesije, utjecaj siromaštva na izloženost diskriminaciji, poticanje prijavljivanja diskriminacije nadležnim institucijama, izgradnja okvira za jednako postupanje prema Romima i nomadima.

Pučkom je pravobranitelju, kao glavnom korisniku, u okviru Programa IPA 2009 odobrena i provedba projekta pod nazivom "Uspostava cjelovitog sustava zaštite od diskriminacije". Projekt se provodi u suradnji s Uredom za ljudska prava VRH. Osnovna svrha projekta je jačanje kapaciteta Pučkog pravobranitelja kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije, izgradnja kvalitetnog sustava statističkog praćenja slučajeva diskriminacije i svih relevantnih podataka i uspostava učinkovitog sustava pomoći žrtvama diskriminacije.

U cilju jačanja profesionalnih kapaciteta Ureda pučkog pravobranitelja kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije, predstavnicima Ureda sudjelovala je na seminaru Europske akademije prava (ERA) o provedbi antidiskriminacijskih direktiva: 2000/43 o primjeni načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo te 2000/78 kojom se uspostavlja opći okvir za jednakost i postupanje pri zapošljavanju i radnim odnosima. Seminar je bio namijenjen pravnicima praktičarima iz zemalja članica EU i zemalja kandidata za članstvo u EU, s ciljem razmjene znanja, dobre prakse i mogućih budućih inovativnih rješenja o konceptu izravne i neizravne diskriminacije te uznemiravanja, o teretu dokazivanja i njegovom prebacivanju, o učinkovitosti pravnih lijekova i sankcija, pa podredno i o implementaciji prava Unije te podizanju razine svijesti o načelima na kojima ona počiva.

U okviru poglavlja koje se odnosi na međunarodnu suradnju potrebno je spomenuti i da je, u okviru trećeg posjeta Hrvatskoj, delegacija Savjetodavnog odbora za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe posjetila je i Ured pučkog pravobranitelja. Prigodom posjeta predstavnici Savjetodavnog odbora su informirani o saznanjima s kojima pučki pravobranitelj raspolaže prvenstveno temeljem pritužbi koje dobiva od pripadnika nacionalnih manjina, kontakata s nevladinim udrugama te kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije.

3.4. NAPOMENE O ZAKONU O SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE

Izgradnja pravnog okvira za suzbijanje diskriminacije trajna je aktivnost. U dosadašnjem kratkom razdoblju primjene, još nije izgrađena sudska praksa koja bi dala odgovor na pitanja kako tumačiti pojedine odredbe Zakona o suzbijanju diskriminacije.

Kao što se očekivalo, Europska je komisija iznijela primjedbe na odredbu članka 9. ZSD-a u kojem su navedene iznimke od diskriminacije, smatrajući ih neprikladnim zbog njihove širine. U pristupnim pregovorima, ovo je pitanje bilo razlogom zbog kojeg je Vlada pokrenula postupak radi izmjene navedene odredbe.

Radna skupina za izradu nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZSD-a održala je jedan sastanak, nakon kojega je došlo do zastoja više od godinu dana, pa pučki pravobranitelj ukazuje na potrebu da se rad radne skupine aktivira.

Primjenjujući ZSD u radu na predmetima, pučki je pravobranitelj nailazio na neka pitanja na koja nije našao odgovor u tekstu Zakona:

ZSD je, u članku 1., odredio listu osnova diskriminacije, a ta je lista zatvorena. Postavlja se pitanje primjene Zakona u slučajevima kada je netko očito stavljen u nepovoljniji položaj, ali ne temeljem jedne od osnova navedenih u članku 1. Imajući u vidu odredbu čl. 14. st. 1. Ustava Republike Hrvatske, koja sadrži otvorenu listu osnova diskriminacije, navodeći na kraju liste izraz "...ili drugim osobinama", te odredbu članka 1. Protokola 12 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja također sadrži otvorenu listu navodeći na kraju liste izraz "...ili drugog statusa", otvara se pitanje jesu li zaštićene i ove druge osobe.

Pučki pravobranitelj smatra da u nekim slučajevima treba primjenjivati odredbe Ustava i Konvencije, dakle, razmotriti slučajeve i kada se ne radi o jednoj od osnova iz ZSD-a, ali restriktivno, procjenjujući okolnosti od slučaja do slučaja. Naime, kada bi se uzelo da bilo kakvo stavljanje u nepovoljniji položaj, temeljem bilo kakvog osnova, dovodi do diskriminacije, onda bi svi bili zaštićeni u svim situacijama - a onda se više ne radi o diskriminaciji i zaštiti ranjivih skupina. Zaštita od diskriminatornog postupanja izgubila bi svoj smisao. Smatramo da se zaštita od diskriminacije treba svesti na skupine kojima je država dužna osigurati jednake mogućnosti. Zaštita ostalih treba biti osigurana sklopom drugih propisa.

U članku 7. ZSD navodi se da nitko ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj jer je prijavio diskriminaciju ili sudjeluje u postupku koji se vodi povodom diskriminacije. Međutim, nije jasno kako bi se u praksi trebala provoditi navedena zaštita od diskriminacije. Stoga se predlaže precizirati u izmjenama i dopunama Zakona o suzbijanju diskriminacije ili u drugom propisu na koji se točno način štiti od viktimizacije osobe koje prijave diskriminaciju ili/i su spremne svjedočiti o istoj.

U članku 10., ZSD je odredio obvezu svim državnim tijelima, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnim osobama s javnim ovlastima te svim pravnim i fizičkim osobama dostaviti očitovanje na traženje pučkog pravobranitelja, u roku od 30 dana. Za nepoštivanje ove odredbe ZSD je predvidio prekršajnu odgovornost odgovorne osobe u državnom tijelu i jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali ne i pravne i fizičke osobe, što smatramo propustom zbog kojeg je pučki pravobranitelj onemogućen provesti postupak prema potonjim osobama.

Članak 16. ZSD omogućuje pravo svakome tko smatra da mu je povrijeđeno neko pravo, zatražiti zaštitu od diskriminacije u postupku u kojem se o tom pravu odlučuje kao o glavnom pitanju. Ovdje se otvara pitanje postupanja Upravnog suda RH, kada jedna od stranaka postavi takav zahtjev. Naime, Upravni sud ne odlučuje na javnoj sjednici, pa ne primjenjuje načelo kontradiktornosti. U jednom je predmetu postavljen takav zahtjev, pa se odgovor na ovo pitanje očekuje od sudske prakse.

Vezano uz članak 16. ZSD-a, pojavila se još jedna dilema. Naime, članak 21 ZSD-a predviđa mogućnost da se u postupak povodom tužbe iz članka 17 ZSD-a u parnicu može kao umješak pridružiti tijelo, organizacija, ustanova, udruga ili druga osoba koja se u okviru svoje djelatnosti bavi zaštitom prava na jednako postupanje.

Znači li to da miješanje nije moguće u predmetima iz članka 16? Mišljenje pučkog pravobranitelja je da nema razumnog opravdanja za ovakvo razlikovanje, osim propusta zakonodavca.

Vezano uz prethodni navod o miješanju u parnicu, otvara se još jedno pitanje u primjeni članka 21. Naime, u ovom članku ZSD predviđa mogućnost miješanja samo u onu parnicu koju je pokrenula osoba (pojedinaac) temeljem članka 17 ZSD-a. Smatramo propustom činjenicu da nije izričito navedena mogućnost miješanja i u postupcima pokrenutim temeljem odredbe članka 24. ZSD-a.

U nekim su predmetima tužitelji podnijeli tužbu zbog diskriminacije protiv Republike Hrvatske (temeljem čl. 17. Zakona o suzbijanju diskriminacije) a sudovi su odbacivali tužbe jer tužitelji prethodno nisu podnijeli zahtjev državnom odvjetništvu radi mirnog rješenja spora, sukladno odredbama Zakona o parničnom postupku. Međutim, otvara se pitanje je li to potrebno učiniti i u slučajevima kada se u nekom postupku (upravnom ili sudskom) odlučuje o nekom pravu stranke, pa u tom postupku stranka istakne prigovor diskriminacijskog postupanja države RH, sukladno čl. 16. Zakona o suzbijanju diskriminacije. Smatramo da je odgovor negativan. Naime, ne radi se ovdje o glavnom, već o prethodnom pitanju, a osim toga, nadležno tijelo koje vodi postupak riješit će prigovor u najkraćem vremenskom roku, što je i svrha odredbe čl. 16., tako da se izbjegne pokretanje posebne parnice kojom bi se riješilo sporno pitanje o tome je li riječ o diskriminatornom postupanju ili ne.

Što se tiče čl. 17. ZSD-a, zbog prirode stvari, za razmotriti je mogućnost da se Zakonom o suzbijanju diskriminacije uredi ovo pitanje na način da se tužba (iz članka 17.) smatra dopuštenom iako nije pokrenut postupak prema nadležnom državnom odvjetništvu, te da će sud dostaviti primjerak tužbe državnom odvjetništvu sa rokom za očitovanje. Obrazloženje nalazimo u činjenici da se ovdje radi o zahtjevu sudu radi utvrđivanja postojanja jedne vrlo ozbiljne društvene (negativne) pojave.

Uočen je i problem izrade godišnjeg izvješća o diskriminaciji. Važan dio statistike o slučajevima nalazi se u evidencijama Ministarstva pravosuđa, koje te podatke dostavlja pučkom pravobranitelju. Ovdje nailazimo na nekoliko pitanja. Naime, ZSD određuje da se predmeti iz članka 16., kada se radi o području rada i zapošljavanja, smatraju radnim sporovima. Na taj način, podaci o diskriminatornim predmetima skriveni su u skupini radnih sporova, pa smatramo da ih treba odvojeno prikazati. Ujedno smatramo da bi podaci o sudskim predmetima trebali biti detaljnije razrađeni, radi čega je održano nekoliko sastanaka sa predstavnicima Ministarstva.

Na kraju, valja istaknuti i problem praćenja sudske prakse o diskriminaciji. Tijekom rada na predmetima i u kontaktima sa organizacijama civilnog društva, došlo se do podataka o nekim sudskim predmetima koji su u tijeku. Pučki bi pravobranitelj mogao pratiti ovakve slučajeve i, eventualno, pridružiti se kao umješak, kada bi imao podatke o svim tužbama podnesenima zbog diskriminacije.

Stoga se preporučuje prilikom izmjene i dopune ZSD-a ugraditi odredbu sukladno kojoj bi sudovi dostavljali pučkom pravobranitelju primjerak tužbe iz čl. 17. ZSD-a i odgovora na tužbu, nakon čega bi se moglo ocijeniti ima li u konkretnom predmetu osnove za miješanje u parnicu. Na ovaj bi se način uredilo sustavno praćenje sudske prakse.

U praksi se pokazalo da neki sudovi nemaju organiziranu bazu podataka, zbog čega nisu u mogućnosti dostavljati tražene podatke ministarstvu. Stoga se preporučuje Ministarstvu pravosuđa poduzimanje mjera u pravcu rješavanja ovog problema.

4. PREPORUKE

1. Pristupiti nastavku rada na izmjenama i dopunama Zakona o suzbijanju diskriminacije, imajući u vidu razmatranja iznesena u ovom Izvješću.
2. Osigurati sredstva za promidžbu ureda pučkog pravobranitelja i posebnih pravobraniteljica kao tijela nadležnih za zaštitu od diskriminacije, ali i sredstva za promidžbene akcije namijenjene općenito upoznavanju građana sa pojmom diskriminacije i njenim oblicima.
3. Poduzeti dodatne napore u rješavanju problema pristupa besplatnoj pravnoj pomoći, pri čemu država treba pokazati veću osjetljivost prema socijalno ugroženim osobama.
4. Od svih tegoba kojima su izvrnute osobe starije dobi, najozbiljniji je problem nedostatka ustanova za skrb o starijim osobama teško oštećenog zdravlja, posebice u slabije razvijenim krajevima. Njihovo zbrinjavanje ne može biti prepušteno privatnoj inicijativi. Stoga je potrebno poduzeti mjere radi sustavnog rješavanja ovog problema.
5. Izjednačiti prava osoba s invaliditetom bez obzira na uzrok i vrstu invaliditeta, sukladno individualnoj procjeni potreba.
6. Omogućiti kontinuirano i ujednačeno ostvarivanje prava, prema individualnim procjenama potreba svim osobama s invaliditetom i djeci s teškoćama u razvoju, sukladno definiciji invaliditeta iz Konvencije o pravima osoba s invaliditetom.
7. Potrebno je energično provoditi aktivnosti na suzbijanju diskriminacije i homofobije, sukladno ovlastima i dužnostima određenima brojnim propisima i međunarodnim dokumentima.
8. Sukladno poglavlju III i člancima 9. – 12. Zakona o ravnopravnosti spolova, preporučuje se uvesti sustav pozitivnih mjera radi uklanjanja oblika strukturalne diskriminacije na tržištu rada koji se očituju u horizontalnoj i vertikalnoj segregaciji i jazu u plaćama na štetu žena, a koji se potom dalje perpetuiraju kroz mirovinski sustav.
9. Preporučuje se integrirati Građanski odgoj i obrazovanje u obrazovni sustav kao obvezni nastavni predmet, jer je sukladno razmatranjima pravobraniteljice za ravnopravnost spolova uočen nedostatak sadržaja vezanih za ravnopravnost spolova i rodnu jednakost, uključujući sadržaje vezane za suzbijanje diskriminacije na temelju spolne orijentacije.
10. Preporučuje se javnoj televiziji uvesti neophodnu i obvezujuću edukaciju za djelatnike/ce javne televizije jer je na osnovu edukacijskih radionica i analiza medijskih sadržaja javne televizije, koje je provela pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, uočena nezainteresiranost i nedovoljno razumijevanje pojmova ravnopravnosti spolova od strane djelatnika/ca javne televizije što je jedan od uzroka zabrinjavajuće malog postotka medijskih sadržaja koji govore o ravnopravnosti spolova.
11. Omogućiti povrat vlasništva osobama čiju je imovinu Republika Hrvatska preuzela na upravljanje tijekom rata, na način da država preuzme potraživanja privremenih korisnika koji su ulagali sredstva u nekretnine, bez nametanja tereta vlasnicima.
12. Pojačati nadzor postupaka obnove i stambenog zbrinjavanja, prije svega zbog velikog broja slučajeva koji traju više od desetljeća. Nadzor nad korištenjem obnovljenih objekata treba provoditi nepristrano, bez obzira na nacionalnu pripadnost korisnika obnove.
13. Preporučuje se urediti postupak reguliranja boravka i državljanstva osoba koje se vraćaju u Republiku Hrvatsku u svoje kuće i stanove, a protiv kojih se ne vode postupci zbog kaznenih djela, sukladno izraženoj političkoj volji da se proces povratka okonča, sukladno Ustavu Republike Hrvatske i odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske, kako bi se izbjegla sumnja da nailaze na prepreke samo zbog njihove nacionalne pripadnosti.
14. Pojačati edukaciju djelatnika koji su angažirani na poslovima rješavanja statusnih pitanja Roma sa posebnom pažnjom, imajući u vidu obvezu pružanja pomoći ovoj posebno ugroženoj društvenoj skupini, posebice u slučajevima kada borave u Hrvatskoj od rođenja, a nisu evidentirani u knjigama državljana niti jedne države.

15. S obzirom na teško stanje u pojedinim naseljima naseljenim Romima, preporučuje se Vladi Republike Hrvatske pojačati napore na sustavnom rješavanju pitanja legalizacije objekata Roma, osmišljavanju boljeg sustava socijalnog stanovanja, jer je to temelj za uključivanje Roma u sve sfere društvenog života, posebice područje obrazovanja i rada. Ovaj cilj treba ostvarivati imajući u vidu opasnost od njihove segregacije u zaokruženim, etnički "čistim" sredinama.

16. Podzastupljenost u zapošljavanju pripadnika manjina i dalje ostaje ozbiljnim problemom, radi čega se preporučuje provoditi statističke analize o ovom pitanju, kao i medijske kampanje radi širenja spoznaje o pravima i mehanizmima zaštite pripadnika manjine u području rada i zapošljavanja.

17. Provesti istraživanje o stanju, uzrocima i modalitetima rješavanja problema zaštite beskućnika, koji su do sada bili na dnu liste prioriteta. S obzirom na gospodarsku situaciju, ne radi se više o ugrožavanju njihovog dostojanstva, već o temeljnim ljudskim pravima: na pristup zdravstvenom sustavu, sustavu socijalne skrbi i stanovanju.

18. Poduzeti potrebne mjere sukladno presudi Europskog suda za ljudska prava, od 9. prosinca 2010. godine, u predmetu Savez crkava "Riječ života" i ostali protiv Hrvatske.

ZAKLJUČNO

Unatoč očitom poboljšanju stanja, pojave diskriminacije su prisutne u Republici Hrvatskoj. Posebice valja izdvojiti problem diskriminacije u odnosu na nacionalne manjine, žene, seksualne i rodne manjine, osobe s invaliditetom, starije osobe i osobe slabog imovnog stanja.

Prevenција ove pojave ima izuzetnu važnost, pri čemu je daleko najvažnija uloga u sustavu obrazovanja mladih, djelovanje medija, te dobri osobni primjeri iskazivanja tolerancije osoba iz struktura vlasti, kako na državnim, tako i na lokalnom nivou. Širenje spoznaja o fenomenu diskriminacije omogućit će i potencijalnim žrtvama nalaženje načina da obrane svoje pravo na dostojanstvo i na jednake mogućnosti, što im je zajamčeno brojnim propisima. Nažalost, prevencija nije uvijek učinkovita, pa će važnu ulogu u suzbijanju ovog društvenog zla imati pravobranitelji i pravosudni sustav.

Pred nama je dug put u borbi protiv diskriminacije, pri čemu moramo biti svjesni da je ovo društveno zlo nemoguće ukloniti u potpunosti. Prvi cilj je u što kraćem vremenu stjecati potrebna znanja o fenomenu diskriminacije i načinu njezina suzbijanja. Ogroman potencijal u obrazovanom stanovništvu, jasno izražena politička volja vlasti, snažno civilno društvo, akademska zajednica i pravosuđe, uz nezavisne medije koji sve više prepoznaju potrebu javnosti za uspostavom sustava vrijednosti, daju nadu da će razvoj sustava zaštite od diskriminacije ići uzlaznom linijom.

UVOD

1. STATISTIČKI PODACI

1.1. PUČKI PRAVOBRANITELJ

1.2. OBJEDINJENI PODACI O POSTUPANJU SVIH PRAVOBRANITELJA

1.3. PRAVOSUDNI PREDMETI VEZANI UZ DISKRIMINACIJU

1.3.1. Građanski predmeti

1.3.2. Kazneni predmeti

1.3.3. Prekršajni predmeti

1.3.4. Upravni sporovi

1.4. NEDOSTATNO PRIJAVLJIVANJE DISKRIMINACIJE

2. POJEDINE DISKRIMINACIJSKE OSNOVE I PODRUČJA ŽIVOTA

2.1. DISKRIMINACIJSKE OSNOVE

2.1.1. RASA ILI ETNIČKA PRIPADNOST ILI BOJA KOŽE TE NACIONALNO PODRIJETLO

2.1.2. DOB

2.1.3. VJERA

2.1.4. IMOVNO STANJE

2.1.5. SPOL (PRAVOBRANITELJICA ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA)

2.1.6. SPOLNA ORIJENTACIJA (PRAVOBRANITELJICA ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA)

2.1.7. INVALIDITET (PRAVOBRANITELJICA ZA OSOBE S INVALIDITETOM)

2.2. PODRUČJA ŽIVOTA: RAD I ZAPOSŁJAVANJE

2.3. POSEBNA PITANJA

2.3.1. DJECA I DISKRIMINACIJA (PRAVOBRANITELJICA ZA DJECU)

2.3.2. KAZNENA DJELA U VEZI SA DISKRIMINACIJOM

3. DODATNE AKTIVNOSTI I INICIJATIVE PUČKOG PRAVOBRANITELJA NA PODRUČJU SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE

3.1. UPOZORENJA JAVNOSTI NA POJAVE DISKRIMINACIJE

3.2. SURADNJA S ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA

3.3. MEĐUNARODNA SURADNJA

3.4. NAPOMENE O ZAKONU O SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE

4. PREPORUKE