

Korak naprijed, nazad dva

Antidiskriminacijska
politika u Hrvatskoj

2011. - 2016.

Autorica

Nives Miošić - Lisjak

Suradnica u prikupljanju podataka

Maja Horvat

Izdavač

Centar za mirovne studije

Za izdavača

Cvijeta Senta

Listopad, 2017. godine

Prijevod na engleski

Ana Naglič

Dizajn

kuna zlatica

Naklada

300 primjeraka

Tisak

Kerschoffset Zagreb d.o.o.

ISBN 978-953-7729-46-2

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 000980473.



This project is funded
by the Rights,
Equality & Citizenship
Programme of the
European Union

Ovaj projekt financira EU



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

Ovaj projekt sufinancira Ured za udruge Vlade RH



Sadržaj i stajališta izražena u tekstu ove studije isključiva su odgovornost autorice i Centra za mirovne studije i ne mogu se smatrati službenim stavom Europske unije i Ureda za udruge Vlade RH.

Aktivnost je dio projekta „Mjerenje (ne)jednakosti u Hrvatskoj“ kojeg provodi Centar za mirovne studije u sklopu programa Glavne uprave za pravosuđe i potrošače – programa o pravima, jednakosti i građanstvu 2014. – 2020.

Sadržaj

0.
Sažetak » str. 5

1.
Uvod i metodologija » str. 9

2.
Kontekst » str. 11

3.
Pravni i institucionalni okvir
antidiskriminacijske politike, njegova
koherentnost i djelotvornost » str. 14

3.1 Primjena Zakona o suzbijanju diskriminacije / 19

4.
Kapaciteti za implementaciju
antidiskriminacijske politike » str. 26

4.1 Financijski kapaciteti / 29

5.
Strateški okvir » str. 32

6.
Učinci antidiskriminacijske
politike po osnovama » str. 36

6.1 Diskriminacija po osnovi spola / 36

6.1.1 Diskriminacija po osnovi rodnog
identiteta i izražavanja / 39

6.2 Diskriminacija po osnovi seksualne orijentacije / 41

6.3 Diskriminacija po osnovi etniciteta/
nacionalnosti/rase / 43

6.3.1 Rad i zapošljavanje / 44

6.3.2 Jezik i pismo nacionalnih manjina / 45

6.3.3 Obrazovanje / 45

6.3.4 Stanovanje / 46

6.4 Diskriminacija po osnovi invaliditeta / 47

6.5 Diskriminacija po osnovi zdravstvenog
stanja i u području zdravlja / 50

6.6 Diskriminacija po osnovi dobi / 53

6.6.1 Diskriminacija starijih osoba / 55

6.6.2 Diskriminacija djece i mladih / 55

7.
Zaključak » str. 57

8.
Preporuke » str. 59

Prilog 1 » str. 64
Popis konzultiranih dokumenata

Prilog 2 » str. 65
Popis konzultiranih institucija i organizacija

Bibliografija » str. 66

Popis korištenih kratica

BPP	besplatna pravna pomoć
CMS	Centar za mirovne studije
DORH	Državno odvjetništvo Republike Hrvatske
DŠJU	Državna škola za javnu upravu
EU	Europska unija
ESI fondovi	Europski strukturni i investicijski fondovi
FRA	Europska agencija za temeljna prava (Fundamental Rights Agency)
HZMO	Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje
HZZO	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
KZ	Kazneni zakon
KUZ	Koalicija udruga u zdravstvu
LGBTIQ	lezbijke, gay, biseksualne, transrodne osobe
MS	multipla skleroza
OSI	Osobe s invaliditetom
OCD	organizacija civilnog društva
PD	pravobraniteljica za djecu
POSI	pravobraniteljica za osobe s invaliditetom
PP	pučka pravobraniteljica
PRS	pravobraniteljica za ravnopravnost spolova
ULJPPNM	Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH
URS	Ured za ravnopravnost spolova Vlade RH
ZPPI	Zakon o pravu na pristup informacijama
ZSD	Zakon o suzbijanju diskriminacije

0. Sažetak

Ovaj izvještaj predstavlja rezultate analize učinkovitosti i utjecaja antidiskriminacijske politike u Hrvatskoj u razdoblju 2011.-2016. Analiza obuhvaća procjenu adekvatnosti i učinkovitosti pravnog, institucionalnog i *policy* okvira, a potom analizira i pomake u odnosu na dio diskriminacijskih osnova: spol, spolna orijentacija, rodni identitet i izražavanje, etnicitet/nacionalnost/rasa, invaliditet, zdravstveno stanje te dob. Pritom svakako treba imati na umu da nalaze ove analize u odnosu na osnove treba promatrati tek kao pregled najvažnijih pomaka unaprijed ili unatrag u promatranom razdoblju. U pogledu metodološkog pristupa, analiza se oslanja na sekundarne izvore (analiza dokumenata) nadopunjene uvidima ključnih dionika antidiskriminacijske politike u Hrvatskoj.

Početna točka analize bila je pretpostavka zatvaranja Poglavlja 23 - da je Hrvatska pokazala spremnost i kapacitet, i to na razini ireverzibilnih pozitivnih pomaka, za visoku razinu poštivanja temeljnih prava, uključujući i pravo na nediskriminaciju. Završna točka analize je kraj 2016., kao godine u kojoj se dogodio značajan nazadak upravo u području poštivanja temeljenih prava, o čemu govore i izvještaj Povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe, ali i Pučka pravobraniteljica u svom izvještaju za 2016. godinu. Općenito gledano, analiza je u pokazala stagnaciju odnosno regresiju u području antidiskriminacije, jer se kao društvo njome ne bavimo, što rezultira porastom razine predrasuda i stereotipa, koji su pak temelj za diskriminaciju bilo kojeg Drugog i Drugačijeg.

Brz i pravedan pravosudni postupak još uvijek nije dio života hrvatskih građana, a za učinkovitost primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije i kažnjavanje zločina iz mržnje također izostaju pozitivni pokazatelji. Osam godina nakon usvajanja Zakona o suzbijanju diskrimi-

nacije, pokazuje se da s njime nisu u dovoljnoj mjeri upoznati ni građani, ali što je još važnije ni pravosudni djelatnici (uključujući suce i državne odvjetnike), niti službenici. Budući da ga ne poznaju, nisu ga u stanju niti učinkovito primjenjivati, a isto se odnosi i na odvjetnike u građanskim parnicama. Što se tiče kažnjavanja zločina iz mržnje, analiza je pokazala da tijela zločin iz mržnje odnosno javno poticanje na mržnju rijetko kao takve kvalificiraju, a čak i tada ih, umjesto kazneno gone prekršajnim postupcima, bez uporišta u Prekršajnom zakonu.

Zločinu iz mržnje i govoru mržnje i dalje su najpodložniji pripadnici srpske i romske nacionalne manjine, te seksualne i rodne manjine, a od 2016. naovamo, metom su, u javnom prostoru neprihvatljivih, a ponekad i mrzilačkih izjava ili postupanja, u većoj mjeri postale organizacije civilnog društva lijevo-liberalnog svjetonazora, novinari i novinarkе koji kritički pišu o porastu netrpeljivosti u društvu, pa i same pravobraniteljske institucije. Pri tome je posebno zabrinjavajuće što takve izjave osim „običnih“ građana ponekad koriste i državni dužnosnici, uz gotovo potpuni izostanak ograđivanja i osude takvog govora.

Zbog izrazite društvene polarizacije po ideološkim osnovama i vrijednosnim liberalno/konzervativnim određenjima, pitanje antidiskriminacijske politike te općenito pitanje politike zaštite ljudskih prava je u suvremenoj Hrvatskoj prvorazredno političko pitanje. Pokušaji redefinicije koncepta ljudskih prava i relativizacije njihova obuhvata u odnosu na neke društvene skupine (žene, etničke skupine, rodne i seksualne manjine) su u hrvatskim uvjetima dijelom autohtoni i u vezi sa specifičnim povijesnim kontekstom i podjelama iz kojih kao društvo nismo u mogućnosti iskoračiti (Drugi svjetski rat,

razdoblje vladavine Komunističke partije, Domovinski rat), a dijelom pod utjecajem globalnih zbivanja uzrokovanih socio-ekonomskim disparitetima i sve većom društvenom nejednakošću, uslijed čega jača utjecaj manipulativnih diskursa o potrebi povratka tradicionalnim vrijednostima – tradicionalnoj obitelji, moralu, komplementarnim umjesto jednakopravnim ulogama muškaraca i žena, kulturnoj autentičnosti te opasnostima tzv. „rodne ideologije“. Uspjesi takvih nastojanja u Hrvatskoj u promatranom razdoblju vidljivi su ne samo u ustavnoj definiciji braka, već i u njihovom dijelom uspješnom političkom pozicioniranju na mjestima političkog odlučivanja, ali i unutar državne uprave. Stoga najviši politički dužnosnici u Republici Hrvatskoj, kao i svi oni koji će ih na tim funkcijama u budućnosti naslijediti trebaju donijeti i javno izložiti nedvosmislenu političku odluku o tome ostaje li Republika Hrvatska i dalje istinski opredijeljena za vrijednosti ljudskih prava i liberalne demokracije.

Generalno, u pogledu ocjene logike pravnog i institucionalnog ustroja na državnoj razini, zaključak je analize da je sustav dobro zamišljen, no da su manjkavosti u implementaciji pravnog okvira izražene i u vezi s nedostatnim financijskim i ljudskim resursima, ali i kapacitetima u smislu poznavanja, razumijevanja i primjene antidiskriminacijskih odredbi.

Istraživanje je kao značajan problem identificiralo nedostatnu neovisnost posebnih pravobraniteljstava uslijed zakonodavnih rješenja koja ne jamče kontinuitet zaštite ljudskih prava. Istovremeno, neprihvatanje izvještaja Pučke pravobraniteljice pokazalo je svu neadekvatnost odredbe o saborskom (ne)prihvatanju izvješća, koja bi se svakako trebala izmijeniti u smjeru saborskog „primanja na znanje“, ukoliko postoji stvarna politička volja za osiguranjem neovisnosti institucije pravobranitelja.

U promatranom razdoblju, pravobraniteljske su institucije ukupno obrađivale 3.779 predmeta vezanih za zaštitu od diskriminacije, pri čemu valja napomenuti da se od 2011. do 2016. broj postupaka povećao s 387 na 975 (povećanje oko 250%), dok njihovi proračuni nisu rasli razmjerno povećanju opsega posla, a osim u slučaju Pučke pravobraniteljice, izostalo je i jačanje ljudskim resursima.

U procjeni učinaka djelovanja vladinih ureda - Ureda za ravnopravnost spolova (URS) te Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (ULJPPNM), kojima je u nadležnosti koordinacija provedbe i izvještavanje o sadržaj-

no relevantnim nacionalnim strateškim dokumentima, kritike većinom izvaninstitucionalnih sugovornika su se uglavnom odnosile na njihov manjak ljudskih kapaciteta, što se, po njihovu mišljenju negativno odražava i na mogućnost veće razine iskoraka i kvalitetnijeg rada te koordinacije.

U odnosu na sam Zakon o suzbijanju diskriminacije, primjedbe na njegovu implementaciju odnose se na slabu informiranost javnosti, a naročito skupina u riziku od diskriminacije o pravima koja iz njega proizlaze i mogućnostima sudske zaštite, izrazito mali broj sudskih postupaka i još manji broj presuda, neadekvatno statističko praćenje i izvještavanje od strane sudova, nedostupnost sudskih presuda, nisku razinu educiranosti sudaca i državnih odvjetnika te policijskih službenika o odredbama i postupcima u primjeni Zakona, nisku razinu educiranosti odvjetnika koji stranke zastupaju u građanskim parnicama, te nepoznavanje Zakona o suzbijanju diskriminacije među službenicima javnopravnih tijela.

Dodatnu prepreku u provedbi Zakona predstavlja i općenito nepovjerenje u pravosudni sustav i pravičnost sudskog postupka, kao i sama duljina sudskog postupka. Analiza statističkih podataka o riješenim građanskim postupcima u razdoblju 2011.-2016. pokazuje da je u njih 39% optužni zahtjev odbijen, a u svega 18% usvojen. Preostalih 43% slučajeva okončano je iz procesnih razloga, bez odlučivanja o meritumu stvari. Statistika potvrđuje i problem dugotrajnosti postupaka, čime se gubi smisao tužbi, kako u pogledu šireg društvenog djelovanja, tako i u pogledu prava žrtava diskriminacije na pravovremeno obeštećenje ili prestanak diskriminatornih praksi. Naime, na agregatnoj razini svih pokrenutih postupaka u razdoblju od 2011.- 2016., riješeno je svega njih 33%, što zasigurno nije ohrabrujuće za građane koji zaštitu od diskriminacije traže sudskim putem. Problem nedostupnosti sudskih odluka izrazito je izražen, jer onemogućava sustavnu analizu obrazloženja odluka, što posljedično onemogućava podizanje kapaciteta odvjetnika u građanskim postupcima, državnih odvjetnika u kaznenim i prekršajnim postupcima te, u odnosu na suce, ujednačavanje sudske prakse.

U aktualnom razdoblju problem predstavljaju i nedostupna izvješća o provedbi strateških dokumenata, kašnjenja u donošenju strateških dokumenata te izostanak praćenja preporuka iz izvještaja Pučke pravobraniteljice za 2015., uslijed njegova neprihvatanja u Saboru. Naime, Republika Hrvatska već gotovo četiri godine nema na snazi krovni strateški i provedbene dokumente

usmjerene na zaštitu od diskriminacije, a ostali strateški dokumenti kasne u prosjeku godinu i pol, dok se zadnji službeni podaci o njihovoj provedbi odnose mahom na 2014. i 2015. godinu. Ovo je kašnjenje u donošenju strateških dokumenata uzrokovalo i zastoje u izvještavanju o provedbi i učincima te nedosljednih praksi po različitim tijelima.

Nadalje, analiza je utvrdila kako sustav zaštite od diskriminacije počiva na entuzijastičnim pojedincima. Manjak političke volje na najvišoj državnoj razini, kao i relativizacija pojma „diskriminacija“ na način da se javno i s najviših razina vlasti govori o diskriminaciji većinskog stanovništva u odnosu na prava manjina, ne pomaže promjeni stava i pristupa službenika pitanjima antidiskriminacije. Udio educiranih u odnosu na ukupan broj državnih, javnih i lokalnih službenika iznosi poraznih 0,68%, a unutar relevantnih institucija u Hrvatskoj se pitanjem antidiskriminacije i zaštite ljudskih prava aktivno i na svakodnevnoj razini 2016. godine bavilo ukupno 110 osoba na dužnosničkim ili pozicijama državnih službenika, uz velikodušnu procjenu od 100-njak aktivista zaposlenih u organizacijama civilnog društva te onih 300-njak educiranih entuzijasta u javnopравnim tijelima. Stoga je ključno uključiti sadržaj antidiskriminacijskog zakonodavstva u opći dio državnog stručnog ispita te na službenike koji su u neposrednom kontaktu s građanima.

U odnosu na analizirane osnove, diskriminacija po **spolu** je daleko najzastupljeniji oblik diskriminacije kojeg građani prijavljuju pravobraniteljskim institucijama, a analiza trendova ukazuje na smanjenje pritužbi u području socijalne sigurnosti, stagnaciju (uz neke oscilacije) u području rada i radnih uvjeta, značajne oscilacije u području uprave i pravosuđa, te značajan trend rasta u području medija i javnog informiranja, što je posebno zabrinjavajuće imajući u vidu ulogu medija u kreiranju javnog mnijenja. Štoviše, područje medija i javnog informiranja jedino je područje koje pokazuje trend rasta kroz sve promatrane godine, i to s 2,6% 2011. godine na 27,6% u 2016. i s najvišim rastom zabilježenim između 2015. i 2016. godine. Po spolu su u Hrvatskoj u najvećem postotku stvarno diskriminirane žene, u području rada i socijalne sigurnosti, podzastupljene su na pozicijama političkog te poslovnog odlučivanja i imaju niže plaće od muškaraca. U području obrazovanja ne rješava se problem prisutnosti rodni stereotipa u odgojno-obrazovnim materijalima, a regresija je prisutna i u području političke participacije. Osim toga, u području pristupa zdravstvenim uslugama, sve je češća pojava priziva savjesti liječnika/ginekologa koji odbijaju vršiti legalne

inducirane pobačaje u javno-zdravstvenim ustanovama, ali i ljekarnika koji odbijaju prodaju kontraceptivnih sredstava. Kako bi se s jedne strane osigurala dostupnost legalno induciranog pobačaja, a s druge ostvarenje prava pojedinaca na priziv savjesti temeljem vjerskih uvjerenja, potrebno je što hitnije regulirati pitanje priziva savjesti liječnika u javnim bolnicama.

Konačno, jedno od najproblematičnijih područja je područje obiteljskog nasilja, koje bilježi rast broja kaznenih djela s elementima nasilja među bliskim osobama. U tom kontekstu ratifikacija tzv. Istanbulske konvencije, odnosno Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji postaje još važnija, unatoč snažnim zalaganjima protiv ratifikacije Katoličke crkve u Hrvatskoj te konzervativnog civilnog društva, medija i političara koje je uzelo maha tijekom 2017. godine.

Govorimo li o diskriminaciji po osnovi **rodnog identiteta i izražavanja**, mali broj prijava ni u kom slučaju ne znači i mali broj diskriminatorskih postupaka spram transrodnih osoba, već ukazuje na njihovu nevoljkost za prijavljivanje diskriminacije. Također, iako mali apsolutni broj, vidljiv je nagli skok prijava diskriminacije temeljem rodnog identiteta ili izražavanja u 2016. godini. Osim diskriminacije koje transrodne osobe doživljavaju u svom radnom ili obrazovnom okruženju, i dalje se susreću s problemima neuređenog pravnog okvira temeljem kojeg bi dalje regulirale svoj pravni i medicinski status. Stoga se uređenje normativnog okvira vezanog za ostvarivanje statusnih i prava iz zdravstvenog osiguranja nameće kao važna i hitna preporuka u cilju eliminacije diskriminacije transrodnih osoba od strane državnih i javnih tijela. Koherentan i zadovoljavajući pravni okvir koji bi se provodio bez bespotrebnih prepreka bio bi pak snažan signal društvu o neprihvatljivosti diskriminacije temeljem rodnog identiteta ili izražavanja u svim ostalim sferama života.

U pogledu zaštite prava na nediskriminaciju zbog **seksualne orijentacije**, pripadnici LGBTIQ zajednice u Hrvatskoj navode da je referendum o braku, održan 01. prosinca 2013. bila prekretnica koja je unazadila LGBT prava i prouzročila strah, osjećaj nesigurnosti i nepovjerenja u pravosudni sustav. Prema provedenim intervjuima, diskriminacija LGBT zajednice je prisutna u svim sferama života, od pristupa stanovanju, rada i radnih uvjeta, obrazovanja, obiteljskog statusa sve do uprave i pravosuđa, a poseban problem predstavlja i neadekvatno procesuiranje zločina iz mržnje. U pogledu obrazovanja, uz neuklanjanje diskriminatorskih sadržaja iz udž-

benika, prvenstveno vjeronaučnih, ističe se sustavan problem izostanka bilo kakvog oblika senzibilizacije djece i mladih za prava LGBT populacije. Porast razine predrasuda spram LGBT zajednice potvrđuju i longitudinalna istraživanja stavova srednjoškolaca te ona provedena na općoj populaciji. Jedan od rijetkih napredaka na području prava seksualnih manjina je usvajanje Zakona o životnom partnerstvu osoba istog spola u srpnju 2014. godine, kao odgovor Vlade Zorana Milanovića na uspješnu građansku referendumsku inicijativu kojom se u Ustav ugradila hetero-normativna definicija braka.

Najugroženije društvene skupine potencijalno izložene diskriminaciji po osnovi **etniciteta** su pripadnici romske i srpske nacionalne manjine, a od izbjegličkog vala koji je Hrvatsku pogodio 2015. godine i imigranti, tražitelji azila i azilanti. Ovome svakako treba nadodati i izrazito prisutan govor mržnje prema pripadnicima manjinskih skupina tijekom 2016. godine, naročito Srbima, ali i pripadnicima muslimanske vjeroispovijesti, pri čemu ne da je izostala primjerena reakcija vlasti, već su u nekima od njih izravno sudjelovali neki od najviših državnih dužnosnika. Problemi su uočljivi i u podbačaju u primjeni članka 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u vezi njihova zapošljavanja u javnim službama, te u primjeni prava na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina u jedinicama u kojima oni čine više od 30% stanovništva, a u odnosu na romsku manjinu i u pogledu i dalje prisutnog segregiranog obrazovanja i stanovanja. Prava povratnika srpske nacionalnosti i dalje su dijelom neriješena, što je neshvatljivo u kontekstu činjenice da se rješavaju od daleke 1996., kad je donesena prva Uredba o pravima povratnika. Činjenica da je od tada, do zaključno s 2013. godinom donesena ukupno 21 uredba, pravilnik, program, odluka ili zaključak kojim se njihova prava reguliraju, sugerira postavljanje administrativnih barijera, prije nego li iskrenu želju za rješavanjem njihovih životnih problema.

U slučaju **osoba s invaliditetom**, diskriminacija se najčešće dešava u području rada i zapošljavanja, te pristupu dobrima i uslugama i to uslijed uskraćivanja razumne prilagodbe. U odnosu na obveze države u kontekstu razumne prilagodbe dosad je prvenstveno u određenoj mjeri zaživjela samo svijest uklanjanju arhitektonskih i drugih barijera koje osobama s invaliditetom onemogućavaju interakciju s javnim službama. U području obrazovanja također se ističe izostanak razumne prilagodbe fizičkog okruženja, dok pravo na inkluzivno obrazovanje i dalje većinom ovisi o tome postoji li organizacija civilnog društva koja pruža uslugu pomoćnika u nastavi, te ima li ona dovoljno znanja i kapaciteta napisati

kvalitetan projekt kojemu će biti odobreno financiranje. Model kao takav je potrebno hitno mijenjati, na način da se ova temeljna usluga sustavno financira i provodi putem neovisnih centara za usluge, a udrugama putem natječaja treba prepustiti usluge dodane vrijednosti i pilotiranje inovacija u sustavu. Osim toga, potrebno je razviti i ostale nužne oblike podrške i prilagodbe obrazovnog sustava, posebno načina podučavanja i goruće potrebe za edukacijom nastavnika i studenata za nastavnička zvanja. Jedno od rijetkih područja u kojem su zabilježeni pozitivni pomaci tijekom 2016. na razini implementacije i stvarnih pomaka u ljudskim životima je povećano zapošljavanje osoba s invaliditetom, iako u apsolutnom broju govorimo o svega 2.853 novozaposlene osobe s invaliditetom, a s tim porastom postotak zaposlenih osoba s invaliditetom u radno aktivnoj dobi čini svega 5%.

Što se tiče diskriminacije po osnovi **zdravstvenog stanja**, radi se o izrazito podistraženom području, no analiza je identificirala nekoliko izvora diskriminacije: teritorijalna pripadnost, dijagnoza te dob, dok se u slučaju osoba s invaliditetom ona dešava neosiguravanjem potrebnih i odgovarajućih pomagala. Dodatan problem u kontekstu ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu predstavlja i ključni kriterij za odabir terapije, koji je umjesto najučinkovitijeg, u Hrvatskoj cijena.

Kada govorimo o diskriminaciji po osnovi **dobi**, najčešće se misli na diskriminaciju starijih osoba, no diskriminirani po toj osnovi mogu biti, a vrlo često i jesu, mladi, a ponekad i djeca. Problem je, međutim, što za diskriminaciju po osnovi dobi gotovo da i ne postoje podaci. Prema dostupnim podacima, kod starijih osoba diskriminacija ili povećan rizik od diskriminacije najčešća je u području socijalne sigurnosti i socijalne skrbi, zdravstvene zaštite, pristupa dobrima i uslugama te javnog informiranja i medija, a kod mladih je ona najčešće zastupljena u području obrazovanja te rada i zapošljavanja. Treba naglasiti i da su ove skupine često višestruko diskriminirane – osim po dobi, istovremeno zna biti prisutna i diskriminacija po spolu, etničkoj pripadnosti, vjerskim uvjerenjima, zdravstvenom stanju, invaliditetu, socijalnom, imovinskom ili obiteljskom statusu. U slučaju djece, diskriminacije je prisutna u području obrazovanja, i to kod djece s poteškoćama, ali i djece različitog vjerskog (ne)uvjerenja u odnosu na većinsku populaciju. Konačno, nesustavno prisutni sadržaji, pa stoga i neujednačen pristup nastavnim sadržajima vezanima za građanski odgoj i obrazovanje, kao i za zdravstveni odgoj u dijelu koji se odnosi na spolni odgoj ima učinak diskriminacije na djecu kojima takav sadržaj nije dostupan.

1. Uvod i metodologija

Ovaj izvještaj predstavlja rezultate analize učinkovitosti i utjecaja antidiskriminacijske politike u Hrvatskoj u razdoblju 2011.-2016. Analiza obuhvaća procjenu adekvatnosti i učinkovitosti pravnog, institucionalnog i *policy* okvira, a potom analizira i pomake u odnosu na dio diskriminacijskih osnova kako ih definira *Zakon o suzbijanju diskriminacije* (ZSD)¹: spol, spolna orijentacija, rodni identitet i izražavanje, etnicitet/nacionalnost/rasa, invaliditet, zdravstveno stanje te dob. Ograničavanje na 7 od ukupno 17 osnova bilo je nužno kako zbog ograničenosti resursa za provedbu ovog istraživanja, tako i stoga što dostupni podaci ukazuju da se radi ili o najučestalijim osnovama po kojima se diskriminacija u Hrvatskoj događa, ili pak o izrazito pod-istraženim područjima (zdravstveno stanje i dob).² Pritom svakako treba imati na umu da **nalaze ove analize u odnosu na osnove treba promatrati tek kao pregled najvažnijih pomaka unaprijed ili unatrag u promatranom razdoblju. Sveobuhvatan uvid u stanje stvari u svakoj od diskriminacijskih osnova zahtijevao bi dubinsku analizu svake osnove, što je svakako potrebno i bilo bi dobrodošlo, no bilo je izvan obuhvata ovog istraživanja.**

Odabrani vremenski okvir reflektira s jedne strane godinu kad je Hrvatska zatvorila sva pregovaračka poglavlja s EU, uključujući Poglavlje 23 – pravosuđe i temeljena prava, unutar kojeg je Europska komisija upravo u području antidiskriminacije zahtijevala neka posebna

mjerila za zatvaranje. Stoga je početna točka analize bila pretpostavka zatvaranja Poglavlja 23 - da je Hrvatska pokazala spremnost i kapacitet, i to na razini ireverzibilnih pozitivnih pomaka, za visoku razinu poštivanja temeljnih prava, uključujući i pravo na nediskriminaciju. Završna točka ove analize je kraj 2016., kao godine u kojoj se, pak, dogodio značajan nazadak upravo u području poštivanja temeljenih prava, o čemu govore i izvještaj Povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe³, ali i Pučka pravobraniteljica u svom izvještaju za 2016. godinu⁴. Ovdje valja napomenuti i da, iako se procjena odnosi na razdoblje 2011.-2016., u dijelu analize posežemo i dalje u prošlost, odnosno dijelom i u 2017. godinu, kad se referiramo na dokumente ili događanja važna za razumijevanje aktualne situacije ili kada ih koristimo u komparativne svrhe. Istraživanje su od 25. svibnja – 30. rujna 2017. provele Nives Miošić i Maja Horvat, konzultantice specijalizirane za evaluacije javnih politika te programa i projekata društvenog razvoja.

U pogledu strukture izvještaja, nakon ovog kratkog uvodnog poglavlja koje donosi i sažeti prikaz metodologije, slijedi opis aktualnog političkog konteksta relevantnog za antidiskriminacijsku politiku kao uvod u analizu. Analiza započinje opisom i procjenom pravnog i institucionalnog okvira za ostvarivanje prava na nediskriminaciju, a nastavlja se procjenom financijskih i ljudskih resursa za implementaciju antidiskriminacijske politike. Uvod u analizu po odabranim osnovama

1 NN 85/08, 112/12

2 Analiza je nastala u sklopu projekta *Mind the Gap*, financiranog iz sredstava Glavne uprave za pravosuđe i potrošače (DG Just) Europske komisije, kojemu je nositelj Centar za mirovne studije, a partneri su Vladin Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (ULJPPNM), Pučka pravobraniteljica, Pravosudna akademija, Srpsko narodno vijeće te austrijski Institut za ljudska prava *Ludwig Boltzmann*.

3 Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following his Visit to Croatia from 25 to 29 April 2016, dostupno na: <https://rm.coe.int/16806db766>, str.5

4 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>, str. 29

čini opis relevantnog strateškog okvira, s osvrtom na aktualni status ključnih strateških dokumenata i izvještaja o njihovoj provedbi, čemu slijedi analiza pojavnosti diskriminacije prema odabranim osnovama te učinkovitosti odgovora sustava na njih. Na kraju donosimo zaključke i preporuke.

U pogledu metodološkog pristupa, analiza se oslanja na sekundarne izvore (analiza dokumenata) nadopunjene uvidima ključnih dionika antidiskriminacijske politike u Hrvatskoj. Analizirani dokumenti⁵ uključuju relevantnu legislativu, nacionalne planove i strategije, izvješća pučke i posebnih pravobraniteljica, dostupne nezavisne analize i istraživanja te izvještaje o izvršenju državnog proračuna u analiziranim godinama. Uvidi ključnih dionika prikupljeni su kroz 12 individualnih i grupnih polu-strukturiranih intervjua⁶ provedenih u razdoblju 02. - 30. lipnja 2017., a uključili su predstavnike/ce Ureda pučkog pravobranitelja, Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova te Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom, Ureda Vlade RH za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Ureda Vlade RH za ravnopravnost spolova te predstavnike/ce organizacija civilnog društva koje se bave antidiskriminacijom na razini javne politike, odnosno one čije su primarne korisničke skupine osobe pod rizikom od diskriminacije po osnovama koje su odabrane za analizu. Nacrt izvještaja upućen je svim intervjuiranim osobama, kao i manjem broju osoba za koje smo smatrali da bi mogli kvalitetno doprinijeti u dijelovima koji se odnose na diskriminaciju po nekim osnovama, s molbom za eventualnim nadopunama ili ispravcima. Svi pristigli komentari su razmotreni, faktografske pogreške ispravljene, a alternativne interpretacije dobivene u formi komentara dodane u izvještaj kako bismo prikazale sve dostupne stavove i mišljenja o pojedinim manjkavostima u provedbi, procjeni kapaciteta ili vezano uz učinke antidiskriminacijske politike. Ovakav participativan pristup izradi izvještaja smatrali smo važnim, što zbog načelnog uvjerenja u vrijednost participativnosti kao pristupa koji unaprjeđuje kvalitetu, a što uslijed metodoloških ograničenja, opisanih niže.

Naime, iako se ova procjena uvelike temelji na analizi sekundarnih podataka, ti su podaci triangulirani polustrukturiranim intervjuima. Intervjui, međutim, kao

kvalitativna istraživačka metoda, predstavljaju percepcije ispitanika. Stoga se kod onih nalaza u kojima među intervjuiranim dionicima postoji nesuglasje spominju i alternativne interpretacije. Ovo smo smatrale važnim kako bismo čitatelji(ca)ma ostavile mogućnost donošenja vlastitih zaključaka temeljem različitih percepcija. Dodatno, zbog ograničenih resursa, intervjui su u sklopu ove analize limitirani na dionike politike dostupne na području Grada Zagreba, što rezultira i manjkom uvida onih dionika koji djeluju u drugim regijama. Končno, što zbog resursa, što zbog nužne zaštite osobnih podataka, istraživanjem nisu prikupljeni direktni uvidi žrtava diskriminacije u zadovoljstvo sustavom za zaštitu od i sankcioniranje diskriminacije. Njihova su iskustva prenesena putem posrednika s kojima su bili u izravnom kontaktu. Potonje, međutim, ne smatramo značajnim ograničenjem za sam cilj analize, koji je prvenstveno planiranje i provedba daljnjih zagovaračkih aktivnosti i aktivnosti podizanja svijesti javnosti Centra za mirovne studije (CMS) unutar programa njihova djelovanja *Borba protiv rasizma, ksenofobije i etničkog ekskluzivizma*.

5 Popis konzultiranih dokumenata nalazi se u Prilogu 1 ovom izvještaju.

6 Popis institucija / organizacija s kojima su provedeni intervjui nalazi se u Prilogu 2 ovom izvještaju, a odabrani su s obzirom na uloge u institucionalnom ustroju, a u slučaju organizacija civilnog društva, u dogovoru s CMS-om, u odnosu na pretpostavku mogućnosti pružanja kvalitetnih uvida s obzirom na primarno područje djelovanja i ciljne skupine.

2. Kontekst

Zbog izrazite društvene polarizacije po ideološkim osnovama i vrijednosnim liberalno/konzervativnim određenjima, pitanje antidiskriminacijske politike te općenito pitanje politike zaštite ljudskih prava je u suvremenoj Hrvatskoj prvorazredno političko pitanje. Pokušaji redefinicije koncepta ljudskih prava i relativizacije njihova obuhvata u odnosu na neke društvene skupine (žene, etničke skupine, rodne i seksualne manjine) su u hrvatskim uvjetima dijelom autohtoni i u vezi sa specifičnim povijesnim kontekstom i podjelama iz kojih kao društvo nismo u mogućnosti iskoračiti (Drugi svjetski rat, razdoblje vladavine Komunističke partije, Domovinski rat), a dijelom pod utjecajem globalnih zbivanja uzrokovanih socio-ekonomskim disparitetima i sve većom društvenom nejednakošću⁷. U takvim uvjetima dijelovi društva lako potpadaju pod utjecaj manipulativnih diskursa o potrebi povratka tradicionalnim vrijednostima – tradicionalnoj obitelji, moralu, komplementarnim umjesto jednakopravnim ulogama muškaraca i žena, kulturnoj autentičnosti⁸ te opasnostima tzv. „rodne ideologije“, termina koji se u funkciji praznog označitelja koristi radi ograničavanja ženskih ljudskih prava i prava LGBT zajednice, u svrhu „otpora istospolnim brakovima, pravu na pobačaj, reproduktivnim tehnologijama, spolnom odgoju, seksualnom liberalizmu, pravima transrodnih osoba, antidiskriminacijskim politikama i samom konceptu roda“⁹. Uspjesi takvih nastojanja u Hrvatskoj u

promatranom razdoblju vidljivi su ne samo u ustavnoj definiciji braka, već i u njihovom dijelom uspješnom političkom pozicioniranju na mjestima odlučivanja (primjerice, ulazak HRAST-a u Sabor na listi HDZ-a), ali i unutar državne uprave¹⁰.

Stoga se posljednjih godina u Hrvatskoj vode polemike između svjetonazorski liberalnih i konzervativnih dijelova društva oko niza strateških dokumenata i normativnih akata, uključujući određenje braka kao isključivo heteronormativne zajednice, uvođenje spolnog odgoja i obrazovanja u formalni obrazovni sustav, Kurikularnu reformu, Zakon o životnom partnerstvu osoba istoga spola, Obiteljski zakon, *Istanbulsku konvenciju*, Zakon o zdravstvenim mjerama za ostvarivanje prava na slobodno odlučivanje o rađanju djece te naposljetku i za ovu procjenu o ključnom strateškom dokumentu – Nacionalnom planu za borbu protiv diskriminacije. U nastavku teksta, potonjim se dokumentom bavimo detaljnije.

Usljed ideološki motiviranih prepreka i nekoliko izmjena vlasti u vrlo kratkom vremenu donošenje novog *Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022. godine*, te pratećeg *Akcijskog plana za razdoblje 2017. – 2019.* u trenutku izrade ovog izvještaja je i dalje neizvjesno. Prvi nacrt novog Nacionalnog plana bio je izrađen i javno raspravljen još u lipnju 2016., ali zbog nestabilnih političkih okolnosti te promjene Vlade nikada nije usvojen, iako je njegovo je usvajanje do kraja 2016. bilo dijelom aktivnosti za ispuštanje *ex-ante* uvjetovanosti iz Operativnog programa

7 Usp. Observatory on the Universality of Rights (2017). *Rights at Risk: Trends Report 2017*. str. 10, dostupno na: <https://www.oursplatform.org/wp-content/uploads/Rights-At-Risk-OURS-Trends-Report-2017.pdf>

8 Ibid. str. 12

9 Kuhar R. i D. Patternote (ur.). (2017). *Anti-Gender Campaigns in Europe: Mobilizing against Equality*. London: Rowman and Littlefield International, vidi na: https://www.rowmaninternational.com/book/antigender_campaigns_in_europe/3-156-7734fc12-00e3-47fc-8478-05897740ac19

10 <http://faktograf.hr/2017/05/24/kako-sukonzervativci-preuzeli-kurikularna-reforma/>

Po formiranju nove koalicijske Vlade HDZ-a i MOST-a na čelu s Andrejom Plenkovićem, u listopadu 2016., podpredsjednik Vlade Davor Ive Stier i njegov posebni savjetnik za ljudska prava, Ladislav Ilčić¹², odbili su dati suglasnost na nacrt Plana uslijed njegove „nedovoljne transparentnosti i inkluzivnosti“¹³. U veljači 2017. Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH objavio je *Javni poziv za dostavu prijedloga za imenovanje članova Radne skupine za izradu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022. godine*¹⁴. Svrha javnog poziva bila je odabir pet predstavnika organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom i promicanjem ljudskih prava.¹⁵ Njihov je odabir¹⁶, međutim, u javnosti izazvao brojne polemike, jer su, unatoč prijavama organizacija koje se više od desetljeća kontinuirano bave antidiskriminacijom i zaštitom i promocijom ljudskih prava¹⁷, u radnu skupinu odabrane neke organizacije, koji se ili posljednjih godina smanjenim intenzitetom bave zaštitom i promicanjem ljudskih prava u smislu zaštite od diskriminacije (primjerice Hrvatski helsinški odbor) ili im primarno područje djelovanja nisu zaštita i promocija ljudska prava (primjerice HUM - Hrvatska udruga mladih i TIH). HHO tako u svojoj prijavi navodi: „Počeli smo sa zalaganjem za domovnice, a danas nastojimo pomoći ljudima vezano uz krađu identiteta, ovrha, sporosti u sudskim postupcima“. HUM je u svojoj prijavi naveo svega dvije aktivnosti na području promicanja i zaštite ljudskih prava – govorničku školu te akademiju projektnog menadžmenta, a TIH ističe rad njihova kandidiranog predstavnika sa studentima volonterima za koje je organizirao posjet Uredu pučkog pravobranitelja te njegovu tehničko-uredničku funkciju na prijevodu brošure „Međunarodna načela

u zaštiti prijavitelja nepravilnosti“.¹⁸ Iako Ured u svom obrazloženju ističe da su odabirom nastojali „osigurati sudjelovanje organizacija civilnog društva s različitim fokusima na diskriminaciju te odgovarajuća kompetencija Radne skupine u cilju definiranja učinkovitog strateškog i operativnog pristupa jačanju postojećeg sustava suzbijanja diskriminacije“¹⁹, dio neodabranih organizacija imao je daleko brojnije i relevantnije reference (primjerice Kuća ljudskih prava, Građanski odbor za ljudska prava, HOMO ili CMS). Stoga se odabirom članova radne skupine, nažalost, propustilo osigurati naj snažniju moguću kompetenciju članova Radne skupine, ali se uspjelo zadovoljiti skupine pod čijim je pritiskom prvotno izradeni Plan i odbačen²⁰.

Stier i Ilčić u međuvremenu su izgubili svoje pozicije u Vladi, nakon raskola koalicije HDZ-MOST, a nova je radna skupina donijela novi Nacrt nacionalnog plana, koji je, iako dijelom neprecizniji od onoga neusvojenoga, ipak uspio prevenirati inicijalno zamišljeno izbacivanje „prava na nediskriminaciju“, svako spominjanje LGBT zajednice i njihovih prava, kao i rodnog identiteta, te zaštite reproduktivnih prava, uključujući i pravo na pobačaj²¹. Javno savjetovanje o Nacionalnom planu za razdoblje 2017.-2022. i pratećem Akcijskom planu za razdoblje 2017.-2019. završeno je 03. lipnja 2017., no nacrt plana u trenutku pisanja završne verzije ovog izvještaja (listopad 2017.) još uvijek nije poslan na usvajanje na Vladu.

Ovaj kratak osvrt na politički kontekst i posljedice takvog konteksta smatrale smo važnim uvodnim dijelom analize. Naime, u ovakvim okolnostima, procjena učinaka antidiskriminacijske politike na razini isključivo „tehničkih“ kriterija i pokazatelja u odnosu na ciljeve i mjere rezultirala bi analizom izvan konteksta, te stoga, naročito u zagovaračkom smislu, neprimjenjivom. Naprotiv, u ideološki polariziranim te dodatno, nestabilnim političkim okolnostima u kojima se donose odluke

11 Operativni program *Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.*, 9.2. Opis aktivnosti za ispunjavanje ex-ante uvjeta, odgovornih tijela i rokova, Tabela 25, str. 312; dostupno na: <http://www.strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Documents/01%20OPKK%202014-2020%20hrv%2027112014.pdf>

12 Predsjednik stranke Hrast i jedan od vodećih aktivista konzervativnog pokreta u Hrvatskoj <http://faktograf.hr/2017/04/20/5179/>

13 <https://ljudskaprava.gov.hr/vijesti/javni-poziv-za-dostavu-prijedloga-za-imenovanje-clanova-radne-skupine-za-izradu-nacionalnog-plana-za-borbu-protiv-diskriminacije-za-razdoblje-od-2017-do-2022-godine/698>

14 Osim predstavnika civilnog društva, u Radnu skupinu imenovani su i predstavnici državnih institucija te predstavnici socijalnih partnera. <https://ljudskaprava.gov.hr/vijesti/obavijest-o-odabiru-predstavnika-organizacija-civilnog-drustva-u-radnu-skupinu-za-izradu-nacionalnog-plana-za-borbu-protiv-diskriminacije-za-razdoblje-od-2017-do-2022-godine/705>

15 Vidi primjerice: http://www.kulturpunkt.hr/sites/default/files/KP_info_230317.pdf

18 Uvid u prijave svih pristiglih kandidatura istraživačicama je omogućio CMS, koji je putem Zakona o pravu na pristup informacijama od ULPPNM dobio sve prijave.

19 <https://ljudskaprava.gov.hr/vijesti/obavijest-o-odabiru-predstavnika-organizacija-civilnog-drustva-u-radnu-skupinu-za-izradu-nacionalnog-plana-za-borbu-protiv-diskriminacije-za-razdoblje-od-2017-do-2022-godine/705>

20 <http://narod.hr/hrvatska/ukljucite-se-javnu-raspravu-zaustavite-ideoloske-mjere-suzbijanje-diskriminacije-rh>; <http://narod.hr/hrvatska/potpisite-peticiju-zaustavite-zloupotrebu-suzbijanja-diskriminacije-progon-neistomisljenika>; <https://narod.hr/hrvatska/uspjeh-uo-najavljenia-izradu-novog-nacionalnog-plana-borbu-diskriminacije>

21 Vidi : <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/novi-nacrt-plana-protiv-diskriminacije-regresivan-je-i-opasan---471231.html>; <http://faktograf.hr/2017/05/19/stier-diskriminacija-strategija/>; <https://www.portalnovosti.com/ekskluzivno-vlada-borbu-protiv-diskriminacije-skrrojila-po-mjeri-klerialne-desnice>

o politički osjetljivim temama, nemoguće ju je adekvatno analizirati ne uzimajući u obzir odnose na političkoj i društvenoj sceni. Štoviše, uloge pojedinih aktera, njihova politička ili društvena, formalna ili neformalna moć i utjecaj mogu značajno utjecati na rješenja unutar pravnog, institucionalnog i/ili strateškog okvira, kako se pokazalo upravo na Nacionalnom planu borbe protiv diskriminacije.

3. Pravni i institucionalni okvir antidiskriminacijske politike, njegova koherentnost i djelotvornost

Osim ustavnih odredbi koje se odnose na zabranu diskriminacije, prakse Europskog suda za ljudska prava te Suda Europske unije, kao i svih međunarodnih²² konvencija i pratećih protokola kojih je Republika Hrvatska potpisnica, antidiskriminacijska je politika u Hrvatskoj regulirana krovnom *Zakonom o suzbijanju diskriminacije*, te nekolicinom drugih zakona: *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina*²³, *Zakon o ravnopravnosti spolova*²⁴, *Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola*²⁵, *Obiteljski zakon*²⁶, *Zakon o socijalnoj skrbi*²⁷, *Zakon o zaštiti prava pacijenata*²⁸, *Zakon o radu*²⁹, *Zakon o državnim službenicima*³⁰, te *Kazneni zakon*³¹. Potonji definira zločin iz mržnje te sankcije za zločin iz mržnje. Naposljetku, u kontekstu pristupa pravosuđu

za pripadnike društveno marginaliziranih skupina, što u slučajevima diskriminacije može igrati ključnu ulogu, relevantan je i *Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći*³². U kontekstu institucionalnog ustroja, relevantni su i *Zakon o pučkom pravobranitelju*³³, *Zakon o pravobranitelju za osobe s invaliditetom*³⁴ te *Zakon o pravobranitelju za djecu*³⁵. Odredbe o nadležnosti Pravobranitelja/ice za ravnopravnost spolova dio su Zakona o ravnopravnosti spolova, baš kao i odredbe o ulozi Vladinog ureda za ravnopravnost spolova.

U institucionalnom smislu, na razini središnje države za antidiskriminacijsku politiku relevantne institucije i tijela su **Pučki pravobranitelj, Pravobranitelj za ravnopravnost spolova, Pravobranitelj za osobe s invaliditetom te Pravobranitelj za djecu**. Pučkom je pravobranitelju donošenjem Zakona o suzbijanju diskriminacije (2008.) dodijeljena i uloga središnjeg tijela za suzbijanje diskriminacije, osim spram skupina u nadležnosti posebnih pravobraniteljskih institucija. Nadalje, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina propisuje osnivanje dvanaesteročlanog **Savjeta za nacionalne manjine**, kojeg u četverogodišnji mandat imenuje Vlada RH na prijedlog vijeća nacionalnih manjina (7), odnosno na prijedlog udruga, vjerskih zajednica i građana manjinske etničke pripadnosti (5). Na razini izvršnih, odnosno stručnih službi, institucionalno su relevantni **Vladin ured za ravnopravnost spolova te Vladin ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina**. U smislu parlamentarnog nadzora nad antidiskriminacijskom politikom, relevantno tijelo je sa-

22 UN: Opća deklaracija o ljudskim pravima, 1948.; Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1966.; Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, 1966.; Konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, 1965.; Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, 1979.; Konvencija protiv torture i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, 1984.; Konvencija o pravima djeteta, 1989.; Konvencija o pravima osoba s invaliditetom, 2007.

Vijeće Europe: Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (ETS br.5), 1950.; Europska socijalna povelja, 1961.; Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (ETS br.148), 1992.; Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (ETS br.157), 1995.; Konvencija o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primjene biologije i medicine; Konvencija o ljudskim pravima i biomedicini (ETS br.164), 1997.; Strategija Vijeća Europe za prava djeteta od 2016. do 2021.

Europska unija: Povelja EU o temeljnim pravima (2007), Direktiva Vijeća 2000/43/EZ (2000.); Direktiva Vijeća 2000/78/EC (2000)

23 NN 155/02, 47/10, 80/10, 93/11

24 NN 82/08, 69/17

25 NN 92/14

26 NN 103/15

27 NN 157/13, 152/14, 99/15, 52/16, 16/17

28 NN 169/04, 37/08

29 NN 93/14

30 NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07,

27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12,

37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17

31 NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15

32 NN 143/13

33 NN 76/12

34 NN 107/07

35 NN 96/03

borski **Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina**. Konačno, u pogledu sudske zaštite u slučajevima diskriminacije i zločina iz mržnje, važnu ulogu imaju **policija, državno odvjetništvo te sudovi**, dok su u pogledu statističkog praćenja podataka relevantni **Ministarstvo unutarnjih poslova i Ministarstvo pravosuđa**, Ured pučkog pravobranitelja te opet, sudovi.

Što se tiče nižih razina vlasti, Zakon o ravnopravnosti spolova propisuje osnivanje županijskih povjerenstava za ravnopravnost spolova kao radno-savjetodavnih tijela županijskih skupština, dok je jedinicama lokalne samouprave njihovo osnivanje Zakonom omogućeno, no ne i propisano. Slično tomu, osnivaju se i županijske koordinacije za ljudska prava, kao i regionalne i lokalne koordinacije za osobe s invaliditetom i one za zdravlje. Osnivanje ovakvih koordinacija bile su mjere relevantnih nacionalnih strategija u prethodnim razdobljima. Sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina, **vijeća nacionalnih manjina** mogu se (no i ne moraju) birati na područjima županija, ukoliko čine najmanje 1,5% ukupnog stanovništva, a na područjima gradova i općina ukoliko ih je više od 500, odnosno 200 u gradu/općini. Financijska sredstva za rad vijeća nacionalnih manjina osiguravaju se proračunom RH, a raspoređuju sukladno odlukama Savjeta za nacionalne manjine. Uloga im je sudjelovati u javnom životu i upravljati lokalnim poslovima u suradnji s lokalnim vlastima. Vijeća nacionalnih manjina mogu osnivati i svoje koordinacije na svim razinama vlasti i preko granica svojih lokalnih i regionalnih jedinica, putem kojih usuglašavaju stavove o pitanjima iz svoga djelokruga, a kao radno-savjetodavna tijela mogu se osnivati odbori ili savjeti nacionalnih manjina.

Generalno, u pogledu **ocjene logike pravnog i institucionalnog ustroja na državnoj razini**, velika se većina sugovornika/ca u istraživanju slaže da je **sustav dobro zamišljen**, uz preporuke za konkretnim unaprjeđenjima pojedinih zakonskih rješenja te nužnog povećanja financijskih i ljudskih kapaciteta. Istovremeno, **jednoglasni su u procjenama značajnih manjkavosti u implementaciji pravnog okvira**.

Govorimo li o **važnosti postojanja posebnih pravobranitelja, sugovornici su dominantnog mišljenja da samo njihovo postojanje osigurava naglasak na neke od tema i neke od ugroženih društvenih skupina, te stoga, u većini odbacuju ponovni pokušaj aktualiziranja opcije spajanja posebnih pravobraniteljstava s Uredom pučke pravobraniteljice**. Percepcija kako vanjskih dionika, ali i svih intervjuiranih pravobraniteljstava je da je njihova suradnja, koja je

2013. godine formalizirana Sporazumom o međuinstitucionalnoj suradnji³⁶, na izrazito visokoj razini. Podjela posla prema diskriminacijskim osnovama koje svaka institucija pokriva je jasna, a pitanja višestruke diskriminacije rješavaju se na ustaljeni način - predmeti se redovito i žurno proslijeđuju drugoj instituciji u slučaju nenadležnosti ili višestruke nadležnosti. Svaka institucija donosi vlastitu odluku u slučajevima višestruke diskriminacije, a po potrebi se razmjenjuju informacije o istim slučajevima na kojima se radi.

Ono, pak, što je većina sugovornika ocijenila negativnim, jest **neujednačena razina neovisnosti pučke i posebnih pravobraniteljica**, što je rezultat zakonodavnih rješenja koja se odnose na posebne pravobranitelje, koji, iako od Sabora imenovani na mandat od 8 godina, *de facto* podliježu političkoj kontroli i pritiscima uslijed činjenice da je jedan od normiranih razloga prestanka njihova mandata neprihvatanje njihova godišnjeg izvješća u Saboru. **Takva odredba osmogodišnji mandat koji bi trebao jamčiti neovisnost svodi na jednogodišnji s mogućnošću produljenja do 8 godina**. Tako je u lipnju 2016. Sabor odbio prihvatiti Izvješće o radu Pravobraniteljice za djecu, no uslijed pada Vlade, nije bio pokrenut novi postupak imenovanja. Istovremeno, nova je Vlada propustila prilikom donošenja novog Zakona o pravobranitelju za djecu u srpnju 2017. ugraditi takav osigurač neovisnosti – štoviše prijedlog amandmana takvoga sadržaja je odbila, unatoč kritikama domaće i međunarodne stručne javnosti³⁷. **Očigledno, ovakva zakonodavna rješenja ne jamče kontinuitet zaštite ljudskih prava koji bi trebao biti neovisan o političkoj situaciji u zemlji**. Uslijed ograničene neovisnosti posebnih pravobranitelja što je u „suprotnosti s ustaljenom europskom ombudsmanskom praksom“ te relativno malih financijskih i ljudskih kapaciteta, dio naših sugovornika posebne pravobranitelje vide više kao „savjetodavna tijela, budući da, osim izvješća i zagovaračkih istupa nemaju puno drugih mogućnosti“. U prilog tomu govori i izjava jedne od pravobraniteljica, koja je odlučila više ne sudjelovati u radnim skupinama za izradu zakonskih prijedloga jer „ne želimo da nas se koristi kao paravan. Puno smo energije i resursa trošili

36 Osnovu za sporazum čini čl. 32 Zakona o pučkom pravobranitelju koji propisuje suradnju među pravobraniteljskim institucijama.
37 https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/vlada-dobila-packevijeca-europe-zbog-pravobraniteljice-za-djecu-20170711?experimentCode=362foa224bc4604f45129030736ac39747d76bea&utm_expId=.P7ypBoNVQfaQzvpCmC600Q.1&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.tportal.hr%2Ftag%2Fpravobraniteljica-za-djecu; http://faktograf.hr/2017/07/10/pravobraniteljica-za-djecu-zakon/; Zanimljivo je pritom da je jedna od najžešćih kritičarki odbijenog izvješća za 2015. bila tadašnja saborska zastupnica, danas ministrica Nada Murganić, u čijem je resoru Zakon o pravobranitelju za djecu.

kod posebno važnih zakona, a oni su nas iskoristili kao paravan.“ Iako se sudjelovanje u radnim skupinama nije pokazalo kao učinkovit način utjecanja na zakonodavstvo, Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom se, primjerice, okrenula drugim načinima djelovanja poput izravnog zagovaranja i davanja prijedloga tijekom izrade zakonskih akata, a zahvaljujući upozorenjima i preporukama u kojima navodi konkretne načine uklanjanja diskriminacije otklanja se diskriminacija u pojedinačnim slučajevima.

Nadalje, pod pritiskom konzervativnih aktera na pozicijama političke moći, u lipnju 2016. godine, Sabor je odbio i izvješće Pučke pravobraniteljice. Premda to nije formalni razlog za njenu smjenu, **neprihvatanje izvještaja dovelo je do svojevrstne ‘pomutnje’ na razini tijela u implementaciji preporuka.** Naime, prema Zakonu o pučkom pravobranitelju, tijela su dužna postupati po preporukama pravobranitelja, kako onima u pojedinačnim slučajevima, tako i prema onima istaknutima u godišnjim izvještajima. Saborsko neprihvatanje izvješća za 2016. godinu rezultiralo je situacijom u kojoj tijela primjenjuju preporuke iz pojedinačnih slučajeva, ali ne i one iz izvješća. **Ovakva situacija ukazuje na svu neadekvatnost odredbe o saborskom (ne)prihvatanju izvješća, koja bi se svakako trebala izmijeniti u smjeru saborskog „primanja na znanje“, ukoliko postoji stvarna politička volja za osiguranjem neovisnosti institucije pravobranitelja.**

Osim različitih razina neovisnosti pučke i posebnih pravobraniteljica sugovornici su ukazivali i na **razlike u postupcima njihova imenovanja** - postupak imenovanja posebnih pravobranitelja pokreće Vlada³⁸, koja Saboru daje prijedlog kandidata, dok je imenovanje pučkog pravobranitelja od samog početka u ingerenciji Sabora te tako ipak u manjoj mjeri podložno kontroli izvršne vlasti. **U tom su kontekstu zagovarali usklađivanje postupaka imenovanja svih pravobranitelja na način da postupak inicira i u cijelosti provodi Hrvatski sabor.**

Također, neki su sugovornici apelirali na izmjene zakona o pravobraniteljstvima na način da im se omogući izricanje sankcija, te podizanje individualnih tužbi i zastupanje oštećenih strana, kao oblika osnaživanja dosadašnjeg sudjelovanja u sudskim postupcima u svojstvu „umješača“ na strani žrtve, te činjenice da ne postoji

38 Izmjenama Zakona o pravobranitelju za djecu u srpnju 2017. postupak imenovanja ovoga pravobranitelja u cijelosti je prebačen na Sabor.

fond iz kojeg bi žrtve diskriminacije, ukoliko nemaju financijskih mogućnosti platiti troškove pravnog zastupnika i sudskog postupka, mogle pokriti te troškove. Potonje je naročito važno u kontekstu manjkave primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći³⁹.

U odnosu na ostala zakonodavna rješenja i potrebna unaprjeđenja radi učinkovitije borbe protiv diskriminacije, sugovornici su spominjali potrebu **proširivanja definicije zločina iz mržnje u Kaznenom zakonu** u skladu s osnovama spomenutima u kaznenom djelu poticanja na nasilje i mržnju, a koja, osim nabrojavanja pojedinih diskriminacijskih osnova završava sintagmom „ili kakvih drugih osobina“. Alternativno, definiciju je potrebno proširiti i na druge osnove prepoznate u Zakonu o suzbijanju diskriminacije (u Kaznenom zakonu nedostaju osnove: *jezik, političko ili drugo uvjerenje, socijalno podrijetlo, imovno stanje, članstvo u sindikatu, društveni položaj, bračni ili obiteljski status, dob, zdravstveno stanje i genetsko naslijeđe*).

Što se tiče govora mržnje, s obzirom na činjenicu da govor mržnje izrazito često pojavljuje na sportskim natjecanjima, **dio sugovornika zagovara uključivanje govora mržnje u Prekršajni zakon**, što bi moglo imati pozitivan učinak, budući da se trenutno govor mržnje, ako uopće, ionako procesuirao kao prekršaj, te stoga dovodi do neujednačene sudske prakse, na što se referira i pučka pravobraniteljica (naglasci dodani):

„Radi očuvanja načela pravne sigurnosti te ostvarenja preventivne svrhe sudskih odluka, s obzirom na različite sankcije, primjerice iz ZSD-a i Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, bilo bi dobro u tom smislu ujednačiti sudsku praksu.“⁴⁰

....

„Isticanje transparentata, zastava i slično, pjevanje pjesama ili dobacivanje poruka čiji sadržaj potiče na mržnju temeljem rasne, nacionalne, regionalne ili vjerske pripadnosti po Zakonu o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima, smatra se protupravnim postupanjem i prekršajem... (str. 151)

39 Vidi: Izvješće Pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 16-18, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

40 Izvješće Pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 27 i str. 151, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

Osim toga, i Ustavni se sud u svojoj odluci od 08.11.2016. očitovao o pozdravu „Za dom spremni“, odlučivši da je prekršajno kažnjavanje Josipa Šimunića, iako miješanje u pravo slobode izražavanja, imalo legitiman cilj zaštite „dostojanstva drugih, ali i temeljnih vrijednosti demokratskog društva“ putem kažnjavanja „ponašanja kojima se iskazuje ili potiče mržnja na temelju rasne ili druge pripadnosti na športskim natjecanjima.“⁴¹

U odnosu na zločin iz mržnje, nizak broj prijava Pučka pravobraniteljica dovodi u vezu, između ostalog, i s činjenicom da se zbog nepovjerenja u rad nadležnih institucija, neki incidenti prijavljuju samo organizacijama civilnog društva⁴², na što se referira i povjerenik Vijeća Europe, Muižnieks u svom već spomenutom izvješću⁴³, pozivajući se i na Četvrto mišljenje Savjetodavnog odbora za Okvirnu konvenciju za zaštitu manjinskih prava iz 2016., koje izražava „zabrinutost da vrlo nizak službeni broj zločina iz mržnje ne ukazuje na odsustvo zločina iz mržnje u Hrvatskoj, već da prije reflektira neadekvatnu primjenu postojećeg zakonodavnog okvira. Štoviše, Savjetodavni odbor stekao je dojam da se djela prečesto klasificiraju kao prekršaji od strane odgovornih institucija“⁴⁴.

Po mišljenju dijela intervjuiranih institucionalnih i vaninstitucionalnih dionika, praksa prekršajnog kažnjavanja djela motiviranih mržnjom razvila se uslijed činjenice da Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje⁴⁵, kao provedbeni akt koji propisuje mjere i postupanja policije, DORH-a i sudstva predviđa kako kazneno, tako i prekršajno postupanje, što policiji i DORH-u omogućava „odabir“ načina procesuiranja djela. Stoga su mišljenja da se posljedično zločin iz mržnje sve manje stavlja u sferu kaznenog, a sve više prekršajnog prava, te da je usprkos dobroj namjeri učinoko-

vitijeg i bržeg procesuiranja dijela nasilja motiviranog mržnjom putem prekršajnog postupka praksa dovela do učinaka suprotnih intenciji. O ovome iscrpno izvještava Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova u svom Izvješću za 2016. godinu, navodeći da je takva praksa problematična:

*Problem izvire u činjenici da se u Hrvatskoj kroz pravosudnu praksu razvila praksa prekršajnog progona koja omogućava pravosudnim tijelima da neke oblike nasilja motivirane mržnjom temeljenoj na predrasudi progoni i sankcionira putem prekršajnog postupka, iako prekršajni zakonodavni okvir ni na koji način ne predviđa mržnju temeljenu na diskriminatornoj predrasudi kao element prekršajnog djela.*⁴⁶

Dodatno se osvrće i na međusobno prebacivanje odgovornosti između policije, državnog odvjetništva i sudova, vezano uz kvalifikaciju djela te nadležnost za postupanje, te nalazi da:

*„...je odgovornost za ispravnu kvalifikaciju i progon nasilja motiviranog mržnjom podjednako podijeljena između sva tri pravosudna aktera. Na policiji i državnom odvjetništvu je da zajedničkom suradnjom postave ispravnu kvalifikaciju djela sukladno postojećoj praksi Europskog suda za ljudska prava. Istovremeno, Pravobraniteljica također smatra da prekršajni sudovi imaju punu i nesputanu ovlast određivati svoju materijalnu nadležnost.“*⁴⁷

Ipak, većina se naših sugovornika slaže da se **problemi ispravne kvalifikacije i progona mogu riješiti kroz sustavne edukacije na Pravosudnoj i Policijskoj akademiji, pod pretpostavkom da njihova organizacija i provedba ne bude ovisna o tome hoće li neka organizacija ili institucija dobiti projekt u kojem postoji aktivnost edukacije policijskih i pravosudnih službenika.**

Nadalje, u odnosu na prethodno navedeni Protokol, prema provedenim intervjuima, postoji potreba njegova usklađivanja s izmjenama Kaznenog zakona 2012. godine. Dio potrebnih izmjena je nomotehničke prirode, međutim članak 325. Zakona, koji definira i propisuje

41 Odluka Ustavnog suda br. U-III-2588/2016, str. 11, dostupno na: <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Praksa/C12570D30061CE54C125806B0038AE48?OpenDocument>

42 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016., str. 30, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

43 Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following his Visit to Croatia from 25 to 29 April 2016, dostupno na: <https://rm.coe.int/16806db766>, str. 17

44 Prijevod autorice. Usp. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2016). *Fourth Opinion on Croatia adopted on 18 November 2015*, str. 19, dostupno na: <https://rm.coe.int/16806c268b>. [The Advisory Committee is concerned that the very low official numbers of hate crime do not demonstrate an absence of hate crime in Croatia but rather reflect an insufficient application of the available legal framework. Indeed, the Advisory Committee gained the impression that acts are too often classified as misdemeanors by responsible law enforcement agencies.]

45 <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/protokol/Protokol%20o%20postupanju%20u%20slu%C4%8Daju%20zlo%C4%8Dina%20iz%20mr%C5%BEnje.pdf>

46 Izvješće Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2016. godinu, str. 161, dostupno na: http://prs.hr/attachments/article/2188/IZVJESCE_2016_Pravobraniteljica_za_ravnopravnost_spolova_CJELOVITO.pdf

47 Ibid. str. 162

sankcije za kazneno djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju sadržajno je proširen, pa među dionicima postoji očekivanje izmjena Protokola na način koji bi omogućio statističko praćenje i tih izmjena. Osim toga, Protokol iz 2011. godine ne propisuje sadržaj praćenja stanja po predmetima koje je dužan voditi MUP (čl. 7. t.7 Protokola), što je, po informacijama iz provedenih intervjua do 2015. godine MUP-u predstavljalo problem. Ovaj se problem očito riješio tijekom 2016., što je vidljivo s internet stranice ULJPPNM⁴⁸. Kako, međutim, potonja praksa nije propisana važećim Protokolom, otvaranje Protokola omogućilo bi i formalno propisivanje te obaveze ULJPPNM. Nadalje, podaci koji su javno objavljeni odnose se samo na broj osuđujućih prekršaja i kaznenih djela, a ne, kao što Protokol nalaže, i izrečenim sankcijama (čl. 16 u vezi s čl. 13). Intervjuirani su dionici bili mišljenja da bi i taj dio trebalo jasnije propisati. Konačno, iz javno objavljenih podataka na stranicama ULJPPNM, nije jasno o kojim se kaznenim / prekršajnim dijelima radi, a nema podataka niti o motivima, osnovama u odnosu na koja su djela počinjena, pripadnosti skupini žrtve i počinitelja, spola žrtve i počinitelja, iako Protokol propisuje njihovo praćenje. Izmjene Protokola u ovom smjeru, osim što bi olakšale praćenje svim dionicima, osnažile bi i položaj žrtava, što bi moglo imati pozitivan učinak u pogledu njihove spremnosti na prijavljivanje zločina iz mržnje.

Konačno, **u širem kontekstu zaštite ljudskih prava, u cilju boljeg javnog prepoznavanja i upozoravanja na diskriminaciju, dio intervjuiranih dionika upozorio je i na otežano djelovanje istraživačkih novinara i aktivista za ljudska prava uslijed odredbi o uvredi i teškom sramoćenju unutar Kaznenog zakona te odredbe o zaštiti prava osobnosti unutar Zakona o obveznim odnosima.** Naime, iako je izmjenama Kaznenog zakona iz 2015., u članku 148a propisano da nema kaznenog djela teškog sramoćenja, između ostalog, ako ga je u obavljanju javne ili društvene djelatnosti i u javnom interesu počinio novinar/ka, još uvijek se događaju privatne tužbe protiv novinara koje se tek unutar sudskog postupka mogu odbaciti. Budući da ih tužba čini strankom u postupku, njima se onemogućava daljnje novinarsko bavljenje temom/osobom zbog koje je tužba i podignuta, a ostalima šalje poruka da je bolje da se time ne bave. **Zakon o obveznim odnosima**, pak, u čl. 19., među zaštićenim pravima osobnosti navodi čast, ugled i dostojanstvo, a čl. 1100 istog Zakona uređuje pitanja naknade u slučaju povrede prava osob-

nosti. Implikacije ovih odredbi na novinarsko i djelovanje aktivista za ljudska prava vidljive su, primjerice, u presudi Županijskog suda u Osijeku⁴⁹ protiv Zagreb Pride-a, u predmetu novinark Karoline Vidović Krišto protiv Zagreb Pride-a kojom je presuđeno da joj Zagreb Pride ima nadoknaditi pretrpljenu nematerijalnu štetu zbog povrede njene časti i ugleda izborom za homofoba godine 2013. U očekivanju revizije Vrhovnog suda, te odluke Ustavnog suda protiv presude Županijskog suda u Osijeku, Zagreb Pride je značajno promijenio pristup ostvarenju svoje misije koja uključuje javno ukazivanje i reakciju na homofobiju.

U procjeni učinaka djelovanja vladinih ureda - **Ureda za ravnopravnost spolova (URS) te Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (ULJPPNM)**, kojima je u nadležnosti koordinacija provedbe i izvještavanje o sadržajno relevantnim nacionalnim strateškim dokumentima, kritike većinom izvaninstitucionalnih sugovornika su se uglavnom odnosile na njihov **manjak ljudskih kapaciteta, što se, po njihovu mišljenju negativno odražava i na mogućnost veće razine iskoraka i kvalitetnijeg rada te koordinacije.** Dio njih također je kritizirao i percipiranu nedovoljnu spremnost čelnika oba ureda za argumentirano snažnije zalaganje za pitanja za koja su nadležni kod donositelja odluka na najvišoj razini, a negativnim su ocijenili i spajanje Ureda za ljudska prava s Uredom za nacionalne manjine u travnju 2012., procjenjujući da osim fizičkog spajanja, nije došlo do integracije i koordinacije djelovanja odjela unatoč komplementarnosti tema, uz percepciju kako se „rade nacionalne manjine nauštrb ljudskih prava“⁵⁰. Manjak kapaciteta Ureda za ravnopravnost spolova snažno ilustrira sljedeći citat: „Kako radit’ nešto ozbiljno s takvim kapacitetima?“, aludirajući na ukupno svega 9 sistematiziranih radnih mjesta, od kojih je samo 7 popunjeno. Ipak, u odnosu na iznesene kritike dionika, treba naglasiti da je razina političke moći koju ovi Uredi imaju relativno niska, te da su stoga takva očekivanja vaninstitucionalnih dionika dijelom previsoka. Pritom je ta razina u razdoblju 2015.-2016. još više bila umanjena činjenicom da su obje funkcije bile „vršitelj dužnosti“. U odnosu, pak, na ministarstva, iako im je zadatak koordinirati provedbu nacionalnih programa i planova vezanih uz zaštitu ljudskih i manjinskih prava te

49 <http://www.zagreb-pride.net/new/wp-content/uploads/2015/07/presuda-opinski-gradjanski-sud-u-zagrebu.pdf>
50 Tijekom faze validacije nacрта ovoga izvještaja, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina se u potpunosti ogradio od ovakve percepcije. Poštujući istraživačku etiku te pravila struke prenosimo i percepciju izvaninstitucionalnih dionika i ogradu ULJPPNM.

48 <https://ljudskaprava.gov.hr/suzbijanje-zlocina-iz-mrznje/602>

antidiskriminaciju, uredi Vlade nemaju polugu putem koje mogu pravovremeno utjecati na manjak angažmana ministarstava, dok im je, s obzirom na Ustavom definiranu autonomiju lokalne i regionalne samouprave, položaj spram jedinica lokalne i regionalne vlasti još ograničeniji.

Konačno, u pogledu djelovanja regionalnih i lokalnih povjerenstava te vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, procjene su od nepostojećih efekata rada tih tijela – „u praksi se ništa ne bi dogodilo, kad ih ne bi bilo“ jer „ne rade ništa“ do eventualno ograničenih: „pojedina povjerenstva su vrlo aktivna. (...) Veći dio ih je vidljiv na regionalnoj razini“. Sugovornici ih većinom smatraju ovisnima o stvarnoj predanosti pojedinih članova pitanjima kojima bi se trebali baviti, koja gotovo u pravilu izostaje: „U županijske koordinacije za ljudska prava su ljudi imenovani i to vide samo kao dodatni posao koji im je nametnut.“ Također, u odnosu na vijeća nacionalnih manjina, sugovornici su isticali nužnost podizanja njihovih kapaciteta po pitanju zakonodavnog i *policy* okvira, ukoliko se žele polučiti rezultati rada takvih tijela u budućnosti. Smatraju ih nedovoljno informiranim o Zakonu o suzbijanju diskriminacije, Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći, te pravima koji proističu uz Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, uz opasku da se vidi razlika kod onih koji imaju suradnju s civilnim društvom – takvi su aktivniji i u većoj mjeri ostvaruju svoje uloge. No, kako je pokazala i GAP analiza u okviru projekta „Potpora vijećima nacionalnih manjina na lokalnoj razini“ koju je proveo ULJPPNM, osim nedovoljnih kapaciteta samih vijeća nacionalnih manjina, postoje i drugi ograničavajući faktori njihove uspješnosti, uključujući nespремnost pojedinih tijela državne uprave za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, kao i nedovoljnu zainteresiranost izvršnih tijela lokalne i regionalne samouprave za suradnju s vijećima.⁵¹

3.1. Primjena Zakona o suzbijanju diskriminacije

Zakon o suzbijanju diskriminacije, kao krovni zakon antidiskriminacijske politike donesen je u srpnju 2008. godine, a izmijenjen je i dopunjen 2012. godine. U obra-

zloženju⁵² donošenju Zakona 2008. godine stoji da je svrha bila donijeti cjelovit zakon koji bi na jedinstven način uredio problematiku suzbijanja diskriminacije, uz naglasak da su, s obzirom na važnost diskriminacije u Hrvatskoj, u zakonski tekst ugrađene osnove diskriminacije koje „nadilaze međunarodne standarde“. Nadalje, cilj zakona bio je doprinos suzbijanju diskriminacije te dizanje javne svijesti o nužnosti suzbijanja diskriminatorskog djelovanja, a očekivani učinci uključivali su mogućnost građana da na „adekvatan način zaštite svoje pravo na jednake mogućnosti ukoliko je ono povrijeđeno“ uz „posebno razrađene postupovne odredbe u svrhu sudske zaštite žrtava diskriminacije“, kako zakon ne bi bio „samo deklaratoran“. Konačno, navedeno je i da će provedba zakona biti poduprta nizom aktivnosti poput uspostavljanja „nove organizacijske strukture odnosno ustrojavanja novih ustrojstvenih jedinica te zapošljavanje novih službenika u sklopu Ureda pučkog pravobranitelja, edukacijom zaposlenih u državnim tijelima, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te tijela s javnim ovlastima, tiskom statističkih obrazaca za praćenje diskriminacije te promocijom ovog Zakona“.

Iako u stručnoj javnosti slovi kao dobar tekst zakona, mnogobrojne primjedbe na njegovu implementaciju odnose se na:

- » slabu informiranost javnosti, a naročito skupina u riziku od diskriminacije o pravima koja iz njega proizlaze i mogućnostima sudske zaštite,
- » izrazito mali broj sudskih postupaka i još manji broj presuda,
- » neadekvatno statističko praćenje i izvještavanje od strane sudova,
- » nedostupnost sudskih presuda,
- » nisku razinu educiranosti sudaca i državnih odvjetnika te policijskih službenika o odredbama i postupcima u primjeni Zakona,
- » nisku razinu educiranosti odvjetnika koji stranke zastupaju u građanskim parnicama
- » nepoznavanje Zakona o suzbijanju diskriminacije među službenicima javnopravnih tijela.

Dodatnu prepreku u provedbi predstavlja i općenito nepovjerenje u pravosudni sustav i pravičnost sudskog postupka o kojem su govorili svi intervjuirani di- onici, kao i sama **duljina sudskog postupka**. Konačno,

51 Karajić, N., L. Japec i M. Krivokuća, (2017), *Rezultati GAP analize*, str. 19, Zagreb: Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Rezultai%20Gap%20analize.pdf>

52 Prijedlog Zakona o suzbijanju diskriminacije s Konačnim prijedlogom zakona, dostupno na: <http://edoc.sabor.hr/DocumentView.aspx?sign=6\1-150-2008.pdf>

prepreku primjeni Zakona predstavlja i najčešće izrazi to slaba financijska situacija onih koji diskriminaciju doživljavaju (Romi, povratničko stanovništvo srpske nacionalnosti, osobe s invaliditetom, žene u nepovoljnoj ekonomskoj situaciji), te stoga nisu u mogućnosti angažirati odvjetnika u građanskim parnicama, niti u slučaju gubitka spora platiti sudske troškove. Pritom treba naglasiti da je vjerojatnost gubitka spora relativno velika – primjerice, u 2016. godini, od 53 novopokrenuta građanska postupka, u svega jednom je tužbeni zahtjev usvojen, a u 23 slučaja je odbačen, dok je 21 „riješeno na drugi način“⁵³. **Analiza statističkih podataka o riješenim građanskim postupcima u razdoblju 2011.-2016., prema godišnjim izvještajima Pučke pravobraniteljice, pokazuje da je od ukupno 232 riješena postupka, u njih 39% optužni zahtjev odbijen, a u svega 18% usvojen. Preostalih 43% slučajeva okončano je iz procesnih razloga, bez odlučivanja o meritumu stvari. Ovakva statistika zasigurno nije ohrabrujuća za građane koji zaštitu od diskriminacije traže sudskim putem.**

U potonjem je kontekstu **problem nedostupnosti sudskih odluka izrazito izražen, jer onemogućava sustavnu analizu obrazloženja odluka, što posljedično onemogućava podizanje kapaciteta odvjetnika u građanskim postupcima, državnih odvjetnika u kaznenim i prekršajnim postupcima te, u odnosu na suce, ujednačavanje sudske prakse.** Javnu nedostupnost presuda sugovornici vezuju uz nedostatne kapacitete sudova anonimizirati presude prije objavljivanja, no uzevši u obzir izrazito nizak postotak riješenih predmeta, čini se da se razlozi kriju i na strani inercije samih sudova. Zahvaljujući suradnji Ureda pučke pravobraniteljice i Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Pučkoj je pravobraniteljici osigurana dostava većine sudskih odluka u predmetima koji se odnose na diskriminaciju, **no takvo sustavno rješenje nije primijenjeno i na posebna pravobraniteljstva, što je praksa koju bi u svakom slučaju trebalo što prije ujednačiti, barem kao prijelazno rješenje do javne objave svih sudskih odluka u anonimiziranom obliku.**

S obzirom da su Pučkoj pravobraniteljici presude dostupne, njezina izvješća donekle popunjavaju praznine, pa tako iz njih saznajemo o manjku kapaciteta (državnih) odvjetnika pri sastavljanju tužbenih zahtjeva i njihovi-

53 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 23, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjescia-2016/854-izvjescie-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

vom nepoznavanju antidiskriminacijskog zakonodavstva, ali i o tome da sudovi sustavno izriču kazne ispod zakonskog minimuma⁵⁴. Dio sugovornika referirao se i na problem neadekvatnog razumijevanja zakona u smislu analize legitimnog cilja te primjene i obrazloženja načela razmjernosti, koji je pak temelj postupanja suda prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije, što rezultira presudama bez adekvatnog obrazloženja. **Usporedimo li ovakav nalaz s analizom stanja u Nacionalnom planu za borbu protiv diskriminacije za razdoblje 2008.-2013., možemo zaključiti da se stanje u proteklih osam godina nije značajno promijenilo.** U njemu, naime, izriekom stoji:

„... gotovo da i nema relevantne sudske prakse. Razloge toga, pored nedostataka disperziranih materijalnih i procesnih pravnih pravila, dobrim dijelom treba tražiti u nedovoljnoj educiranosti sudaca, odvjetnika, državnih odvjetnika, sindikalista, zaposlenih u tijelima državnih, regionalnih i lokalnih vlasti i drugih tijela s javnim ovlastima, ali i prilično, odsutnost sudske prakse dokazuje, slabim interpretacijskim sposobnostima hrvatskih sudaca.“⁵⁵

Ipak, prema izvješćima i intervjuima s pravobraniteljskim institucijama, blagi se napredak u tom pogledu uočava posljednje dvije godine. Taj je napredak, međutim, teško povezati s provedenim edukacijama u okviru Pravosudne akademije, budući da ne postoji podatak o tome jesu li suci koji su prisustvovali edukacijama ujedno i oni koji su sudili u predmetima s višom razinom kvalitete presuda.

U Tablicama koje slijede, donosimo popis održanih edukacija i broja polaznika edukacija na temu antidiskriminacije (Tablice 1 i 2) i na temu zaštite ljudskih prava (Tablice 3 i 4), koje su se od 2009.⁵⁶ do 2016. provodile u organizaciji Pravosudne akademije.⁵⁷

54 Vidi primjerice Izvješće pučke pravobraniteljice za 2015. godinu, str. 19-25, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/67-2015/745-izvjescie-pp-2015-pdf> te Izvješće za 2016. godinu; str. 28, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjescia-2016/854-izvjescie-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

55 Dostupno na: <https://goo.gl/MYZgMY>,

napomena: stranice nisu numerirane
56 Premda se analiza odnosi na razdoblje 2011.-2016., podaci o edukacijama pravosudnih djelatnika prikazani su od 2009. godine, s obzirom da je Zakon o suzbijanju diskriminacije stupio na snagu 01. siječnja 2009.

57 Podaci dobiveni putem ZPPI upita Pravosudnoj akademiji, odaslanog u sklopu ove analize. Odgovor zaprimljen putem e-pošte 02. kolovoza 2017.

NAZIV PROGRAMA:	GODINA								Σ
	09	10	11	12	13	14	15	16	
Antidiskriminacijske direktive 2000/43 i 2000/78 u praksi	2	1	2	-	-	-	-	-	5
Izgradnja kapaciteta i podizanje svijesti sudaca i državnih odvjetnika o antidiskriminacijskom zakonodavstvu	4	-	-	-	-	-	-	-	4
Primjena Zakona o suzbijanju diskriminacije	3	-	-	-	2	1	-	-	6
Zajedno protiv diskriminacije LGBTIQ osoba	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Primjena antidiskriminacijskog prava u EU	-	-	-	-	1	2	3	-	6
Zakon o suzbijanju diskriminacije i Zakon o ravnopravnosti spolova	-	-	-	-	-	6	-	-	6
UKUPNO	9	1	3	0	3	9	3	0	28

TABLICA 1 Edukacije Pravosudne akademije na temu antidiskriminacije u razdoblju 2009. – 2016.

Ono što u prethodnoj tablici upada u oči svakako je izostanak edukacija na temu antidiskriminacije tijekom 2012. i 2016. godine, kao i njihov neujednačen broj kroz godine, što potvrđuje prethodnu tvrdnju naših sugovornika da je održavanje edukacija ovisno o projektima u kojima postoje takve aktivnosti. **Ovo je praksa koju bi što prije trebalo zamijeniti sustavnim redovitim edukacijama, financiranim izravno iz sredstava državnog proračuna.**

Kako se radi o ukupnom broju polaznika unutar 5 različitih kategorija pravosudnih djelatnika, **možemo zaključiti kako se obuhvat sudaca i državnih odvjetnika, kao onih koji argumentiraju tužbe, odnosno donose presude s obrazloženjima, ne može smatrati zadovoljavajućim u promatranom razdoblju.**

Tablica 2 daje pregled broja polaznika edukacija na temu antidiskriminacije. Nažalost, budući da za sve održane edukacije nisu dostupni desegregirani podaci o tipovima polaznika, ne možemo reći koliki je, u ukupnom broju polaznika, udio sudaca, državnih odvjetnika i njihovih zamjenika, te sudskih i državnoodvjetničkih savjetnika.⁵⁸

NAZIV PROGRAMA:	GODINA								Σ
	09	10	11	12	13	14	15	16	
Antidiskriminacijske direktive 2000/43 i 2000/78 u praksi	5	1	5	-	-	-	-	-	11
Izgradnja kapaciteta i podizanje svijesti sudaca i državnih odvjetnika o antidiskriminacijskom zakonodavstvu	19	-	-	-	-	-	-	-	19
Primjena Zakona o suzbijanju diskriminacije	58	-	-	-	23	11	-	-	92
Zajedno protiv diskriminacije LGBTIQ osoba	-	-	26	-	-	-	-	-	26
Primjena antidiskriminacijskog prava u EU	-	-	-	-	1	5	6	-	12
Zakon o suzbijanju diskriminacije i Zakon o ravnopravnosti spolova	-	-	-	-	-	71	-	-	71
UKUPNO	82	1	31	0	24	87	6	0	231

TABLICA 2 Broj polaznika edukacija na temu antidiskriminacije u razdoblju 2009. – 2016.

58 Kao eventualni putokaz mogu nam poslužiti podaci za one edukacije za koje imamo desegregirane podatke – u njima je sudjelovalo 48% sudaca, 48% državnih odvjetnika, te 4% sudskih savjetnika.

Tablica 3 donosi popis edukacija na temu zaštite ljudskih prava:

NAZIV PROGRAMA:	GODINA									Σ
	09	10	11	12	13	14	15	16		
Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda: najnoviji trendovi, primjena u nacionalnom pravu EU	2	-	-	-	-	-	-	-	3	5
Europska konvencija o ljudskim pravima	5	4	-	-	-	-	-	-	-	9
Prekogranična suradnja u kaznenim stvarima i ljudska prava	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Europski sustavi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Građanskopravni aspekti članka 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (pravo na poštivanje osobnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja)	-	-	-	-	-	2	-	-	-	2
Kaznenopravni aspekti čl. 6. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda	-	-	-	-	-	5	-	-	-	5
Ljudska prava za europske voditelje poučavanja u pravosuđu	-	-	-	-	-	1	1	-	-	2
Praksa Europskog suda za ljudska prava relevantna za upravno sudovanje	-	-	-	-	-	2	-	-	-	2
Pritvor i praksa Europskog suda za ljudska prava u okviru primjene tog instituta u RH	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Tehnike sudske interakcije u području zaštite ljudskih prava - praksa europskih sudova	-	-	-	-	-	2	-	-	-	2
Uvod u Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Europski sud za ljudska prava i Ustavni sud RH: Kaznenopravni aspekt-Odluke o pritvoru/ istražni zatvor i pretraživanje sudske prakse	-	-	-	-	-	-	11	-	-	11
Ljudska prava – lingvistički seminar	-	-	-	-	-	-	2	-	-	2
Ljudska prava i pristup pravosuđu u Europskoj uniji	-	-	-	-	-	-	2	-	-	2
Povelja o temeljnim pravima Europske unije	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Studijski posjet Europskom sudu za ljudska prava	-	-	-	-	-	-	3	-	-	3
Završni seminar on-line tečaja Vijeća Europe "Uvod u Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda"	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
UKUPNO	8	4	0	1	0	14	21	3	51	

TABLICA 3 Edukacije Pravosudne akademije na teme ljudskih prava u razdoblju 2009. – 2016.

Konačno, Tablica 4 prikazuje broj polaznika edukacija na teme zaštite ljudskih prava u razdoblju 2009.- 2016.

NAZIV PROGRAMA	GODINA								
	09	10	11	12	13	14	15	16	Σ
Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda: najnoviji trendovi, primjena u nacionalnom pravu EU	48	-	-	-	-	-	-	67	115
Europska konvencija o ljudskim pravima	110	71	-	-	-	-	-	-	181
Prekogranična suradnja u kaznenim stvarima i ljudska prava	14	-	-	-	-	-	-	-	14
Europski sustavi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda	-	-	-	22	-	-	-	-	22
Građanskopravni aspekti članka 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (pravo na poštivanje osobnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja)	-	-	-	-	-	31	-	-	31
Kaznenopravni aspekti čl. 6. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda	-	-	-	-	-	88	-	-	88
Ljudska prava za europske voditelje poučavanja u pravosuđu	-	-	-	-	-	2	2	-	4
Praksa Europskog suda za ljudska prava relevantna za upravno sudovanje	-	-	-	-	-	20	-	-	20
Pritvor i praksa Europskog suda za ljudska prava u okviru primjene tog instituta u RH	-	-	-	-	-	19	-	-	19
Tehnike sudske interakcije u području zaštite ljudskih prava - praksa europskih sudova	-	-	-	-	-	19	-	-	19
Uvod u Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda	-	-	-	-	-	17	-	-	17
Europski sud za ljudska prava i Ustavni sud RH: Kaznenopravni aspekt-Odluke o pritvoru/ istražni zatvor i pretraživanje sudske prakse	-	-	-	-	-	-	137	-	137
Ljudska prava – lingvistički seminar	-	-	-	-	-	-	7	-	7
Ljudska prava i pristup pravosuđu u Europskoj uniji	-	-	-	-	-	-	4	-	4
Povelja o temeljnim pravima Europske unije	-	-	-	-	-	-	25	-	25
Studijski posjet Europskom sudu za ljudska prava	-	-	-	-	-	-	8	-	8
Završni seminar on-line tečaja Vijeća Europe “Uvod u Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda”	-	-	-	-	-	-	18	-	18
UKUPNO	172	71	0	22	0	196	201	67	729

TABLICA 4 Broj polaznika edukacija Pravosudne akademije na temu ljudskih prava u razdoblju 2009. – 2016.

Ponovno je moguće uočiti izostanak bilo kakvih edukacija na temu ljudskih prava tijekom 2010. i 2013. godine, a zabrinjavajuće su i oscilacije u broju organiziranih edukacija kao i u broju polaznika kroz godine, što ponovno upućuje na izostanak sustavnog pristupa.⁵⁹

Osim edukacija u organizaciji Pravosudne akademije, pravosudnim je djelatnicima omogućeno i sudjelovanje u okviru programa *HELP – Human Rights Education for Legal Professionals*⁶⁰, namijenjenog članicama Vijeća Europe za primjenu Europske Konvencije o ljudskim pravima. Prema odgovoru Pravosudne akademije, tečaj učenja na daljinu “Uvod u Europsku konvenciju o ljudskim pravima i Europski sud za ljudska prava”, koji se provodio tijekom 2015. završilo je 18 od ukupno 28 upisanih sudaca i državnih odvjetnika. 2016. godine tečaj “Borba protiv rasizma, ksenofobije, homofobije i transfobije” završilo je 18 od 30 polaznika, od čega 5 sudaca, 9 državnih odvjetnika, 2 djelatnika Pravosudne akademije te 2 policijska službenika.

Drugu stranu kovanice u pogledu kapaciteta čine kapaciteti odvjetnika za zastupanje građana u građanskim postupcima, gdje se kao prepreka pokazao **nedostatak specijalizacije odvjetnika za pitanja ljudskih prava**, što zbog malog tržišta općenito, što zbog toga što se pitanja diskriminacije mogu voditi kroz različiti tip predmeta. Primjerice, diskriminacija po spolu na radnom mjestu može se voditi po Zakonu o suzbijanju diskriminacije ili po Zakonu o radu. Pregledom službenih internetskih stranica Hrvatske odvjetničke komore⁶¹ **nisu pronađeni podaci o programima izobrazbe odvjetnika u području zaštite ljudskih prava ili primjene antidiskriminacijskog zakonodavstva, no indikativan je nalaz o neodržavanju tečaja na temu suzbijanja rasizma i ksenofobije unutar Odvjetničke komore**, u okviru gore spomenutog programa Vijeća Europe *HELP*, **jer je interes za pohađanje tečaja iskazala samo jedna osoba.**

Analiza statističkih podataka o sudskim postupcima

59 Ipak, valja reći, da iako izvan opsega ove analize, podaci o edukacijama za 2017. godinu pokazuju napredak barem u broju polaznika. Naime, do polovine 2017. godine održano je ukupno 9 edukacija iz dviju tema vezanih za diskriminaciju (naknade šteta i općenito restitucija u slučajevima diskriminacije i mobbinga te prepoznavanje potreba ranjivih žrtava), koje su obuhvatile 183 polaznika (56 sudaca, 42 državna odvjetnika, 45 pravosudnih savjetnika te 40 službenika). U ukupno 7 edukacija iz područja zaštite ljudskih prava u prvoj polovini 2017. sudjelovalo je pak 115 polaznika – 63 suca, 36 državnih odvjetnika te 16 savjetnika.
60 <http://www.coe.int/en/web/help/home?desktop=true>
61 <http://www.hok-cba.hr/>

kroz godine⁶² potvrđuje i problem **dugotrajnosti postupaka, čime se gubi smisao tužbi, kako u pogledu šireg društvenog djelovanja, tako i u pogledu prava žrtava diskriminacije na pravovremeno obeštećenje ili prestanak diskriminatornih praksi**. Naime, na agregatnoj razini svih pokrenutih postupaka u razdoblju od 2011.- 2016., od 1888⁶³ pokrenutih, riješeno ih je bilo svega 631, što čini 33%. Prema tipu postupaka, najviše je riješeno prekršajnih (44%), zatim građanskih (25%), dok je razina riješenosti kaznenih postupaka na razini od 19%. Prosječan broj pokrenutih sudskih postupaka u promatranom razdoblju je 104 godišnje, a prosječan broj riješenih postupaka 35 godišnje.

Ovakvi brojevi su u očitom nerazmjeru s brojevima postupaka po osnovi diskriminacije koje vode pravobraniteljske institucije. Samo za 2016. godinu pravobraniteljice su pokrenule ukupno 975 postupaka po pritužbama građana⁶⁴, a istovremeno je pokrenuto svega 200 građanskih sudskih postupaka. **S obzirom na ove podatke, možemo zaključiti da namjera zakonodavca da građanima omogući adekvatnu sudsku zaštitu još uvijek nije ostvarena.** Isto potvrđuje i podatak da je čak 13% postupaka pravobraniteljstava zbog diskriminacije u razdoblju 2011.- 2016. bilo u području pravosuđa i uprave⁶⁵. Statističke podatke potkrepljuju i provedeni intervjui:

„Zakon o suzbijanju diskriminacije postoji samo na papiru – uopće se ne provodi. ... kao pripadnici izolirane i ranjive skupine se ne usude ulaziti u procese. Oni na diskriminaciju nailaze u svojoj lokalnoj zajednici, ali nemaju snage ulaziti u takve vrste bitaka. Nema pozitivne prakse koja bi ljude ohrabrila.“

„Taj se zakonski okvir ne razumije i ne provodi, općenito se potrebe žrtve ne razumiju. Suci sami govore da nema potrebe da se ljudima išta objašnjava, jer je sve objavljeno u Narodnim novinama. Ne postoji razumijevanje Zakona o suzbijanju diskriminacije i zločina iz mržnje u policiji i na sudovima.“

62 Agregirani podaci prikazani dobiveni su zbrajanjem podataka iz godišnjih izvještaja pučke pravobraniteljice u razdoblju 2011.-2016.
63 905 građanskih, 888 prekršajnih te 95 kaznenih postupaka
64 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, , str. 8-9, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>.
65 Podatak dobiven objedinjavanjem podataka o postupanjima pravobraniteljstava iz godišnjih izvještaja Pučke pravobraniteljice 2011.-2016. – dostupni na: <http://ombudsman.hr/hr/izvjesca-hr>

Nadalje, u odnosu na statističke podatke, treba reći i da ovdje prikazani podaci nisu nužno sveobuhvatni, budući da se u intervjuima, uključujući i one s pravobraniteljstvima, često provlačila primjedba sugovornika kako **sudovi na neujednačen način, a neki i nikako, dostavljaju podatke Ministarstvu pravosuđa koje ih prosljeđuje Pučkoj pravobraniteljici. Osim toga, mimo brojčanih podataka prikazanih i u ovome izvještaju nije javno objavljena jedinstvena statistika vezana za diskriminacijsku osnovu po kojoj se postupci vode niti ona vezana uz područja diskriminacije kako su definirana samim Zakonom, već ju je moguće dobiti samo upitom Ministarstvu pravosuđa. U kaznenim postupcima, ne postoje javni podaci o motivima počinjenja kaznenih djela iz domene zločina iz mržnje.**

Postupci pred upravnim sudovima, kao posebna vrsta postupka kojima se utvrđuje zakonitost upravnih akata su također važan element u praćenju primjene antidiskriminacijskog zakonodavstva. Prema godišnjim izvješćima Pučke pravobraniteljice, u tom je pogledu sve do 2015. godine, s izuzetkom Upravnog suda u Rijeci, zamijećen izostanak statističkog praćenja takvih sporova na upravnim sudovima, unatoč činjenici da su se stranke u sporovima pozivale na diskriminaciju. Tako su u svojim izvješćima Uredu pučkog pravobranitelja upravni sudovi redovito navodili da nisu imali takvih postupaka, unatoč saznanjima pravobranitelja kako je i takvih postupaka bilo. Što se tiče riječkog suda, do 2015. godine, on je svoje postupanje ograničavao na procjenu zakonitosti postupanja upravnog tijela bez utvrđivanja diskriminacije primjenom Zakona o suzbijanju diskriminacije. 2015. godine pučka pravobraniteljica zamjećuje pozitivan pomak u svom godišnjem izvješću, navodeći da se u obrazloženju sudskih odluka riječkog suda „navode razlozi (ne)osnovanosti tvrdnji o diskriminaciji, kao jednom od razloga nezakonitosti osporavanih upravnih akata. Primjenom odredbi ZSD-a se u upravnim sporovima odlučivanje o diskriminaciji više ne prebacuje isključivo na građanske i radne sudove...“⁶⁶. U 2016. godini je i Visoki upravni sud, osim onog riječkog, postupao u predmetima u kojima su se tužitelji pozivali na diskriminaciju, uz zamijećene nedostatke tužbenih zahtjeva koji ne identificiraju diskriminacijske osnove te ne dostavljaju dokaze o diskriminatornim postupanjima tuženika. Bez obzira na manjkavu argu-

mentaciju sud se očitovao i o (ne)osnovanosti optužbe za diskriminaciju.⁶⁷

Što se tiče udruženih tužbi, dio sugovornika kao problem u primjeni Zakona navodi i činjenicu da pravobraniteljstva do sada nisu pokrenula niti jednu stratešku litigaciju, dok pravobraniteljstva, s druge strane, vide manjak strateških litigacija putem udruženih tužbi organizacija civilnog društva kao nazadak koji se desio u zadnje dvije godine, uslijed napada na održivost civilnog društva. **Ovaj nalaz ukazuje na potrebu dogovora oko koordiniranog pristupa institucija i organizacija civilnog društva podizanju i financiranju strateških litigacija u području antidiskriminacije.**

Konačno, nisku razinu poznavanja i razumijevanja Zakona od strane službenika u javnopravnim tijelima posredno potvrđuju i izvještaji pravobraniteljica. Naime, prema agregatno obrađenim podacima iz tih izvještaja, u razdoblju 2011.- 2016., počinitelji diskriminacije su u 58% slučajeva upravo javnopravna tijela – 28% pravne osobe s javnim ovlastima, 20% tijela državne uprave te po 5% pravosudna tijela i tijela lokalnih ili regionalnih jedinica. Drugim riječima, u čak 58% slučajeva diskriminacije po kojima su pravobraniteljice postupale, građani su se smatrali diskriminiranim upravo od strane onih tijela koja postoje zato da bi im bila na usluzi i/ili štutila njihova prava. Potvrdu nalazimo i u intervjuima:

„Tijela antidiskriminaciju ne razumiju kao horizontalno pitanje, nego kao nešto čime se bavi Ured za ljudska prava. Državna škola za javnu upravu će rado organizirati edukaciju, ali je pitanje tko će se javiti na edukaciju.“

Za razliku od sudova, pravobraniteljstva, čini se svoju funkciju u pogledu središnjih tijela zaduženih za antidiskriminaciju izvršavaju na odgovarajući način, uzевši u obzir zakonska ograničenja i ovlasti te u slučaju posebnih pravobraniteljstava, izrazito ograničenih ljudskih i financijskih kapaciteta, o čemu će više riječi biti u narednom poglavlju.

66 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2015. godinu, str. 23, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/67-2015/745-izvjesce-pp-2015-pdf>

67 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 28, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

4. Kapaciteti za implementaciju antidiskriminacijske politike

Za razliku od općenito dobro ocijenjene logike postavljenog pravnog i institucionalnog okvira, kako je već rečeno, sugovornici su **jednoglasni u procjeni manjkavosti implementacije**, kako zakonskih rješenja opisanih u prethodnom poglavlju, tako i mjera pojedinih politika u odnosu na zabranu diskriminacije.

Većina se sugovornika u ocjeni učinkovitosti referirala na **nedostatne financijske i ljudske resurse posebnih pravobraniteljstava, ali i Ureda Vlade RH za ravnopravnost spolova te Ureda Vlade RH za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, te nedostatna financijska sredstva za provedbu aktivnosti**. Dodatno, u aktualnom razdoblju referirali su se na probleme **nedostupnih izvješća o provedbi, kašnjenja u donošenju strateških dokumenata te izostanku praćenja preporuka iz izvještaja Pučke pravobraniteljice za 2015., uslijed njegova neprihvatanja u Saboru**.

U razdoblju od 2011.- 2016. godine, pravobraniteljstva su ukupno obrađivala 3.779 predmeta vezanih za zaštitu od diskriminacije⁶⁸, pri čemu valja napomenuti da se od 2011. do 2016. broj postupaka povećao s 387 na 975 (povećanje oko 250%). Povećanje broja postupaka dovodi se u vezu s ipak višom razinom osviještenosti građana oko antidiskriminacijskog zakonodavstva, ali i s promotivnim aktivnostima samih pravobraniteljstava i organizacija civilnog društva među ciljanim skupinama. U slučaju Pučke pravobraniteljice, doprinos je svakako i

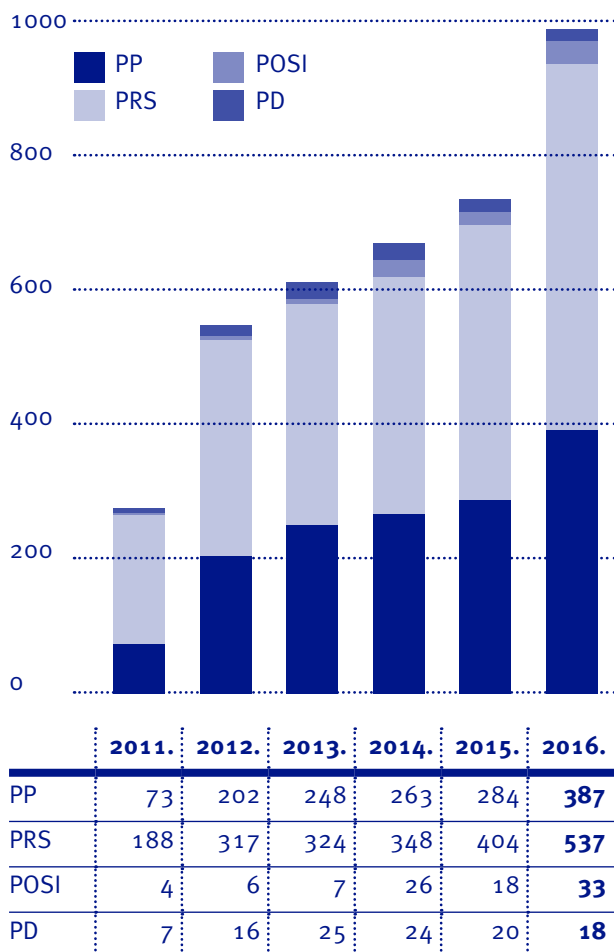
otvaranje regionalnih ureda u Splitu, Rijeci i Osijeku tijekom 2014. i 2015. godine, čime se djelomično ispunilo jedno od mjerila za zatvaranje Poglavlja 23 – osnaživanje pravobraniteljskih institucija. Što se tiče antidiskriminacije, upravo riječki Ured djeluje kao stručna točka, odnosno specijaliziran je za rješavanje pritužbi vezanih uz diskriminaciju. Ipak, daljnje osnaživanje izostalo je u slučaju posebnih pravobraniteljstava. Riječima jedne od naših sugovornica:

„Najviše se učinilo na jačanju Ombudsmana – imaju podružnice, više ljudi (postoji posebna odluka Vlade o zapošljavanju) i porast broja prijava. Vidljiviji su u javnosti u smislu terenskog rada – riječka podružnica je jako aktivna, a Ombudsman je jako uključen u projekte ljudsko-pravaških organizacija. Ipak, to jačanje se nije dogodilo na razini drugih pravobranitelja – ostali su na deklarativnoj razini.“

Povećanje broja postupanja pravobraniteljica u slučajevima diskriminacije prikazano je u Grafikonu 1.

Od ukupnog broja postupaka u razdoblju 2011.-2016., njih 2.118 (56%) vođeno je kod Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova (PRS), 1.457 (39%) kod Pučke pravobraniteljice (PP), 110 (3%) kod Pravobraniteljice za djecu (PD) te 94 (2%) kod Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom (POSI). **Kako statistika pokazuje da se najveći broj postupaka vodi upravo kod PRS, te da je istovremeno daleko najveći broj predmeta u vezi s diskriminacijom po spolu (52%), čemu treba pridodati i slučajeve diskriminacije zbog spolne orijentacije te spolnog identiteta i izražavanja (dodatnih 4% slučajeva) koji su joj također u ingerenciji, potpuno je nejasan i neopravdan izostanak daljnjeg jačanja**

68 Čitateljima skrećemo pažnju na činjenicu da se pravobraniteljstva ne bave samo i isključivo predmetima relevantnima za zaštitu od diskriminacije u smislu ZSD, te da je stoga ukupan broj predmeta kojima se braniteljstva na razini godine bave znatno veći (primjerice, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova se u 2016. bavila s ukupno 2.757 predmeta, od čega 610 u kojima se tražila zaštita od diskriminacije i koji su predmet ovdje prikazane analize. Ostali predmeti nisu obuhvaćeni analizom.)



GRAFIKON 1 Broj postupanja pravobraniteljstava 2011. - 2016. u antidiskriminacijskim postupcima

i tog ureda. Štoviše, ljudski kapaciteti su u tom Uredu smanjeni s 13 tijekom 2011. i 2012., na 11 od 2013. naovamo⁶⁹. Istovremeno, samo u antidiskriminacijskim postupanjima, broj slučajeva je u promatranom razdoblju narastao sa 188 tijekom 2011. na čak 537 tijekom 2016. godine (povećanje od 285%).

Nadalje, prema izvještajima o izvršenju državnog proračuna u razdoblju 2011.-2016⁷⁰., **proračuni pravobraniteljskih institucija ne rastu razmjerno povećanju opsega njihova posla.** Tako je proračun pravobraniteljice za djecu 2016. za 15% niži od onoga 2011., kod Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom je na nepromijenjenoj razini, kod Pučke pravobraniteljice narastao je za

18%, a kod Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 29%. Pritom su povećanja kod Pučke pravobraniteljice prvenstveno vezana uz otvaranje regionalnih ureda, dok su ona kod Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova uvelike rezultat aktivnosti namicanja dodatnih sredstava putem europskih fondova i drugih prilika (primjerice, donacije stranih veleposlanstava u RH).

U razmatranje kapaciteta za provedbu politike zaštite ljudskih prava, pa stoga i one antidiskriminacijske, **svakako treba uzeti i financijske i ljudske kapacitete Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina te onoga za ravnopravnost spolova.** Kako je već rečeno, ljudski kapaciteti Ureda za ravnopravnost spolova su izuzetno ograničeni – svega 7 zaposlenika (od 9 sistematiziranih), a Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina u listopadu 2017. činilo je njih 19 (od 27 sistematiziranih) te dvoje na stručnom osposobljavanju. Nova zapošljavanja u drugoj polovini 2017. u ULJPPNM svakako su značajna, s obzirom da je iz Ureda tijekom 2016. godine otišlo šest zaposlenika. No, i s ovim novim zapošljavanjima, u odnosu na broj sistematiziranih radnih mjesta, Uredu još uvijek nedostaje 30% predviđenih ljudskih kapaciteta za obavljanje svih zadaća. S obzirom na ciljeve antidiskriminacijske politike, te s obzirom na uloge koju oba navedena Vladina ureda imaju u koordinaciji i izvještavanju o ovoj i drugim povezanim politikama, činjenica je da im otežano zapošljavanje u javnom sektoru uslijed linearne zabrane zapošljavanja⁷¹ postavlja značajna ograničenja. Ovo bi predstavljalo problem čak i u normalnim uvjetima, a postaje još izraženije u svjetlu aktualne društvene i političke klime obilježene pokušajima redefinicije koncepta ljudskih prava, o čemu je bilo riječi u dijelu izvještaja koji opisuje politički kontekst.

Na ovome mjestu treba se osvrnuti i na namjeru zakonodavca da u osiguranju da Zakon o suzbijanju diskriminacije ne bude mrtvo slovo na papiru, educira zaposlene u državnim tijelima, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te tijelima s javnim ovlastima. Prema službenoj internetskoj stranici Državne škole za javnu upravu, postoji čak sedam različitih programa koji se tiču antidiskriminacije. U Tablici 5 je prikazan broj održavanja pojedinih programa po godinama⁷².

69 Izvješća Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova u razdoblju 2011.-2016., dostupno na: <http://www.prs.hr/index.php/izvjesca>
70 Za razdoblje 2011.-2014. dostupni na: <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-arhiva>, za 2015. na <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2015-godina> te za 2016 na: <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina>

71 Odluka o zabrani novog zapošljavanja službenika i namještenika u javnim službama, NN 70/2016
72 Odgovor na upit poslan DŠJU o broju održanih radionica i broju polaznika kroz godine. Odgovor zaprimljen putem e-pošte 02. kolovoza 2017. (napomena: u 2011. nije bilo radionica na ove teme)

NAZIV PROGRAMA	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	UKUPNO
Antidiskriminacija, ravnopravnost spolova i primjena Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom u ESI Fondovima	-	-	-	2	25	27
Državni službenici u zaštiti ljudskih prava	1	3	-	3	-	7
Ostvarivanje prava nacionalnih manjina u RH	-	-	-	2	-	2
Praćenje provedbe i izvještavanje o napretku u području ravnopravnosti spolova	-	-	-	1	-	1
Ravnopravnost spolova	2	3	5	3	1	14
Ustavna zaštita ljudskih prava	-	-	-	1	-	1
Zabrana diskriminacije	-	-	1	-	-	1
UKUPNO	3	6	6	12	26	53

TABLICA 5 Broj održanih edukacija na temu antidiskriminacije u organizaciji Državne škole za javnu upravu 2012.-2016.

Iz Tablice 5 vidljivo je da je **broj održanih edukacija na godišnjoj razini na teme koje se tiču antidiskriminacije vrlo malen, a do značajnijeg porasta dolazi tek 2016. godine, kad edukacija iz navedenih tema postaje uvjet za rad državnih službenika na ESI fondovima.**

U Tablici 6 donosimo podatke o broju sudionika u tim edukacijama.

Ukupno je u razdoblju 2012.-2016. o nekima od tema u području antidiskriminacije educirano 1.378 državnih ili javnih službenika, pri čemu je evidentno da je većina (67%) edukaciju prošla tek kad je ona uvjetovana radnim mjestom vezanima uz ESI fondove. Izuzetno mali broj službenika koji je po vlastitom nahođenju te teme edukacija odabirao u ranijim godinama **posredno potvrđuje nalaze analize da sustav zaštite od diskrimi-**

NAZIV PROGRAMA	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	UKUPNO
Antidiskriminacija, ravnopravnost spolova i primjena Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom u ESI Fondovima	-	-	-	75	906	981
Državni službenici u zaštiti ljudskih prava	24	60	-	46	-	130
Ostvarivanje prava nacionalnih manjina u RH	-	-	-	36	-	36
Praćenje provedbe i izvještavanje o napretku u području ravnopravnosti spolova	-	-	-	11	-	11
Ravnopravnost spolova	32	52	68	29	19	200
Ustavna zaštita ljudskih prava	-	-	-	9	-	9
Zabrana diskriminacije	-	-	11	-	-	11
UKUPNO	56	112	79	206	925	1.378

TABLICA 6 Broj educiranih službenika na temu antidiskriminacije u organizaciji Državne škole za javnu upravu 2012.-2016.

nacije prava počiva na entuzijastičnim pojedincima. Izračunamo li pak udio educiranih u odnosu na ukupan broj državnih, javnih i lokalnih službenika, dolazimo do poraznih 0,68%.⁷³ Udio onih koji bi trebali biti educirani još je i manji, jer u ukupan broj nisu ubrojani zaposlenici tijela s javnim ovlastima⁷⁴.

Osim edukacija po programima DŠJU, sukladno odgovoru Pravosudne akademije⁷⁵, državni službenici su tijekom 2011., 2013. i 2014. pohađali sljedeće obrazovne programe:

- » Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, 3 radionice u 2011., s ukupno 56 polaznika
- » Kazneno-pravni aspekti Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama – po 3 radionice tijekom 2011. i 2013., s ukupno 53, odnosno 48 polaznika
- » Građansko-pravni aspekti Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – 3 radionice tijekom 2014., s ukupno 49 polaznika

Zaključno, u odnosu na procjene kapaciteta za implementaciju antidiskriminacijske politike, treba reći i da se **unutar relevantnih institucija u Hrvatskoj pitanjem antidiskriminacije i zaštite ljudskih prava aktivno i na svakodnevnoj razini 2016. godine bavilo ukupno 110⁷⁶ osoba na dužnosničkim ili pozicijama državnih službenika. Za zemlju u kojoj je diskriminacija prepoznata kao jedan od ključnih društvenih problema, taj broj svakako nije dovoljan, čak i kad mu pridodamo velikodušnu procjenu od 100-njak aktivista zaposlenih u organizacijama civilnog društva te onih 300-njak educiranih entuzijasta u javno-pravnim tijelima.**

4.1. Financijski kapaciteti

S nakanom da u sklopu ove analize pokušamo analizirati podatak o ukupnim financijskim sredstvima koja se izdvajaju na antidiskriminaciju, analizirale smo i izvještaje o izvršenju proračuna svih pravobraniteljskih institucija, kao i onih relevantnih Vladinih ureda te Ministarstva pravosuđa na poziciji besplatne pravne pomoći (BPP). Podatak o izdvajanjima za antidiskriminacijsku politiku nije moguće dobiti, budući da se kao takvi ne vode ni na pozicijama ovih institucija niti kod tijela zaduženih za provedbu pojedinih mjera antidiskriminacijske politike. Najčešće su te aktivnosti ubrojene u „sredstva redovitog financiranja“. No, kako bismo ipak dobili barem okvirnu sliku proračunskih izdvajanja središnje države na politiku zaštite ljudskih prava i skrbi za najugroženije društvene skupine, zbrojili smo proračune svih pravobraniteljstava, Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Ureda za ravnopravnost spolova, te dio proračuna Ministarstva pravosuđa koji se odnosi na besplatnu pravnu pomoć. Premda se ne radi o podatku koji nedvosmisleno iskazuje visinu tih izdvajanja, on ipak pokazuje tendenciju. Posljedično, **očigledna je i potreba za drugačijom klasifikacijom podataka u izvještajima o izvršenju državnog proračuna, kako bismo u budućnosti mogli pratiti izdvajanja za antidiskriminacijsku politiku specifično.**

Iz analize podataka vidimo da **RH prosječno izdvaja 0.04% godišnjeg proračuna na politiku zaštite ljudskih prava.** Čak ako taj iznos udvostručimo, pretpostavljajući da toliko zajedno ulažu i pojedini resori u svrhu provedbe specifičnih mjera u njihovoj nadležnosti, po aktualnom stanju stvari, čini se da takva razina izdvajanja ne zadovoljava potrebe.⁷⁷

Visine proračuna⁷⁸ pojedinih institucija kroz godine prikazani su u Tablici 7.

73 Prema publikaciji *Javna uprava vama na usluzi - Statistički prikaz Ministarstva uprave*, br. 1, str. 35-36, u Hrvatskoj je na dan 31.12.2015. bilo zaposleno 178.342 državna i javna službenika i namještenika, dostupno na: <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/Statisti%C4%8Dki%20prikaz/FINAL-Statisti%C4%8Dki%20prikaz%20-24.02.2016..pdf>, a prema procjeni vodećeg stručnjaka za lokalnu samoupravu, prof. dr. Ivana Kopriča, lokalnih i regionalnih službenika i dužnosnika je otprilike 25.000, dostupno na: <http://www.sdlisn.hr/index.php/odbori/lokalna-samouprava?category=46&article=9789>

74 Do tog je podatka nemoguće doći

75 Odgovor na upit Pravosudnoj akademiji o tipu i broju održanih edukacija u organizaciji Pravosudne akademije na teme antidiskriminacije i zaštite ljudskih prava. Odgovor zaprimljen putem e-pošte 02. kolovoza 2017.

76 Ukupan broj zaposlenih osoba u pravobraniteljskim institucijama, ULJPPNM te URS, umanjen za administrativno osoblje na pozicijama državnih namještenika.

77 Nažalost, tijekom provedbe ove analize nismo uspjele pronaći komparativni podatak o izdvajanjima na razini EU28 ili pojedinih država članica, što bi svakako kontekstualiziralo ovdje prikazane podatke.

78 Za razdoblje 2011.-2014. dostupni na: <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-arhiva>, za 2015. na <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2015-godina> te za 2016 na: <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2016-godina>

INSTITUCIJA	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
PP	9.466.711	9.873.057	9.118.338	8.904.731	9.717.843	11.000.610
PD	5.406.902	5.199.834	5.180.206	4.996.538	4.751.346	4.579.312
PRS	2.753.351	2.811.626	2.373.735	2.529.805	3.355.597	3.554.298
POSI	3.296.496	3.075.631	2.947.017	3.119.337	3.069.494	3.302.711
ULJPPNM	16.126.887	15.284.714	21.687.806	23.593.790	23.650.530	18.829.565
URS	2.021.602	1.837.125	1.590.501	6.026.540	1.777.936	4.950.572
MP - BPP	1.601.906	1.258.135	1.934.666	2.656.678	2.879.959	2.848.657
UKUPNO	40.675.868	39.342.135	44.834.282	51.829.433	49.204.720	49.067.741
UKUPNI PRORAČUN RH	107.069.669	109.558.927	108.585.049	114.044.484	109.110.878	138.836.599
UDIO PRORAČ. IZDVAJANJA	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,04%

TABLICA 7 Ukupni proračuni relevantnih tijela kroz godine u odnosu na ukupan proračun RH

Iz Tablice 7 je također vidljivo da proračun ULJPPNM čini u prosjeku čak 43% ukupnih izdvajanja, no taj podatak, u kontekstu analize antidiskriminacijske politike, treba sagledati iz perspektive činjenice da je proračun ULJPPNM ujedno i „prolazni“ proračun za stavke koje se dodjeljuju krovnim organizacijama nacionalnih manjina, vijećima nacionalnih manjina za aktivnosti na lokalnim razinama te u svrhu provedbe operativnih programa za nacionalne manjine.

U ovom se dijelu analize treba osvrnuti i na kapacitete institucija za povlačenje EU sredstava, odnosno udio EU sredstava u ukupnim proračunima pravobraniteljskih institucija i relevantnih ureda Vlade RH⁷⁹. Prosječan udio EU sredstava u njihovim proračunima u razdoblju 2011.-2016. iznosi 17%, a varira između najnižih 4% 2015. godine do čak 32% 2011. No u 2011. čak 84% svih EU sredstava je na poziciji tada još uvijek samostalnog Ureda za nacionalne manjine i to za projekte namijenjene romskoj nacionalnoj manjini. Bez te stavke, udio EU sredstava za 2011. je na razini 16% (te stoga, vrlo blizu prosjeka). Gledano po tijelima, u istom razdoblju, raspon varira od 7% kod Pučke pravobraniteljice do čak 42% u Uredu za ravnopravnost spolova. Naravno, udio EU sredstava je značajniji što je proračun institucije niži, kako je vidljivo iz Tablice 8.

Treba i zamijetiti da PD i POSI u svojim proračunima nemaju uopće udio koji se odnosi na financiranje iz ESI fondova, što je svakako problematično, imajući u vidu činjenicu da bi europska sredstva, barem od 2014.

INSTITUCIJA	UKUPAN PRORAČUN 2011.-2016.	OD TOGA EU SREDSTVA	UDIO EU SREDSTAVA
PP	58.081.290	3.886.605	7%
PD	30.114.139	0	0%
PRS	17.378.413	2.810.374	16%
POSI	18.810.686	0	0%
ULJPPNM	119.173.292	30.889.541	26%
URS	18.204.276	7.707.967	42%

TABLICA 8 Ukupni proračuni relevantnih institucija u razdoblju 2011.-2016., te udio EU sredstava u ukupnim proračunima

nadalje trebala biti dijelom redovitih „domaćih“ izvora financiranja. S druge strane, pravobraniteljstva i uredi Vlade RH koji provode ili su partneri na EU projektima suočavaju se s izazovom usklađivanja redovitih aktivnosti i onih koji proizlaze iz projekata, jer uslijed zabrane zapošljavanja u javnom sektoru nisu u mogućnosti zapošljavati dodatne kadrove (ili to mogu vrlo otežano). Stoga posljednjih godina sve manje apliciraju u funkciji nositelja projekata, a sve više kao partnerske institucije projektima organizacija civilnog društva, jer im nedostaje kapaciteta za sve zahtjevniju administraciju EU projekata. U rijetkim situacijama kada jesu nositelji projekata, radno opterećenje zaposlenika se znatno povećava, a s njime i rizik od „izgaranja na poslu“ i posljedičnog gubitka kadrova sa zavidnom razinom poznavanja tematike i iskustva rada u sektoru.

U cilju upotpunjavanja slike financijskih kapaciteta za provedbu antidiskriminacijske politike, iz javno dostupnih informacija prikupili smo i podatke o iznosima financiranih projekata organizacija civilnog društva u promatranom razdoblju, prikazanih u Tablici 9.

79 Podaci o udjelu EU sredstava su dobiveni zbrajanjem svih stavki izvještaja o izvršenju proračuna u kojima se poimence spominje neki EU projekt, odnosno iz kojih je bilo moguće nedvojbeno utvrditi da se radi o europskim sredstvima.

PROGRAM	IZNOS EUR	IZNOS HRK ⁸⁰
IPA 2008 - Jačanje uloge i kapaciteta nevladinih organizacija koje nadgledaju provedbu antidiskriminacijskih strategija i njihovo usklađivanje s pravnom stečevinom EU ⁸¹	1.078.029	7.977.415
IPA 2009 - Jačanje kapaciteta OCD-a za praćenje i zagovaranje na području demokratizacije, ljudskih prava, integracije manjina i održivog povratka prognanika u područjima od posebne državne skrbi ⁸²	1.382.636	10.231.509
IPA 2010 - Potpora OCD-ima u promicanju i praćenju provedbe politika jednakih mogućnosti i ostalih politika vezanih uz antidiskriminaciju ⁸³	620.288	4.590.138
IPA 2011 - Jačanje potpore organizacijama civilnog društva za povećanje transparentnosti i dobrog upravljanja javne uprave u Hrvatskoj ⁸⁴	505.500	3.740.700
IPA 2012 - Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za osiguravanje djelotvorne provedbe standarda EU u ostvarenju ljudskih prava ⁸⁵	3.182.815	23.552.833
IPA komponenta IV - Podrška programima organizacija civilnoga društva u području zagovaranja i motivacije za društveno isključene skupine ⁸⁶	1.233.800	9.130.127
Progress 2012 - UST/2012/PROG/AG/AD - Support to National Activities Aiming at Combating Discrimination and Promoting Equality ⁸⁷	104.900	776.263
Progress 2013 - JUST/2013/PROG/4974/- Promoting a Culture of Equality and Human Rights ⁸⁸	119.786	886.421
UKUPNO	8.227.758	60.885.407

TABLICA 9 Financijska vrijednost EU projekata organizacija civilnog društva na temu suzbijanja diskriminacije 2011.-2016.

Iz Tablice je razvidno da je **civilno društvo u šestogodišnjem razdoblju namaknulo dodatnih 60 milijuna kuna za borbu protiv diskriminacije iz EU izvora, što čini gotovo četvrtinu (23%) iznosa osiguranog državnim proračunom.** Stoga se sa sigurnošću može tvrditi da **organizacije civilnog društva i u financij-**

skom smislu značajno doprinose suzbijanju diskriminacije u Hrvatskoj te da je posljedično politički i financijski udar upravo na te organizacije u posljednje dvije godine imao i negativan učinak na daljnji razvoj i primjenu antidiskriminacijske politike.

80 Za potrebe analize uzet je prosječan tečaj od 7,4 HRK za 1 EUR

81 <https://udruge.gov.hr/jacanje-uloga-i-kapaciteta-nevladinih-organizacija-koje-nadgledaju-provedbu-antidiskriminacijskih-strategija-i-njihovo-uskladjivanje-s-pravnom-stecevinom-eu/3242>

82 <https://udruge.gov.hr/jacanje-kapaciteta-ocd-za-pracenje-i-zagovaranje-na-podrucju-demokratizacije-ljudskih-prava-integracije-manjina-i-odrzivog-povratka-prognanika-u-podrucjima-od-posebne-drzavne-skrbi/3286>

83 <https://udruge.gov.hr/potpora-ocd-ima-u-promicanju-i-pracenju-provedbe-politika-jednakih-mogucnosti-i-ostalih-politika-vezanih-uz-anti-diskriminaciju/3299>

84 <https://savjetovanja.gov.hr/UserDocImages//dokumenti//Popis%20ugovorenih%20projekata%20IPA%202011.pdf>; podaci o iznosima financiranih projekata nisu dostupni na ovoj poveznici, no iz nje je vidljivo da su dva financirana projekta imala temu suzbijanja diskriminacije – projekt CMS-a “Geometar (ne)jednakosti” i projekt Centra za mir Osijek “Civilno društvo za odgovorno upravljanje”. Vrijednost projekata dobivena je izravnim kontaktom s CMS-om, te u slučaju Centra za mir, uvidom u medijske napise na: <http://poslovniportal.hr/zavrсила-provedba-projekta-civilno-drustvo-za-odgovorno-upravljanje-kojim-mjerama-protiv-diskriminacije/>

85 <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/programi-eu-za-razvoj-civilnog-drustva/ipa/ipa-2012/324>

86 <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/programi-eu-za-razvoj-civilnog-drustva/europski-socijalni-fond-esf/ipa-iv-komponenta-razvoj-ljudskih-potencijala/3701>

87 http://ec.europa.eu/justice/newsroom/files/decision_just_2012_prog_ag_ad_en.pdf

88 http://ec.europa.eu/justice/newsroom/files/summaries_selected_2013_ag_prog_ad_en.pdf

5. Strateški okvir

U području antidiskriminacije najrelevantniji dokumenti su *Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije* i *Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava* kao „opći“ strateški okvir politike zaštite i promocije ljudskih prava i prava na nediskriminaciju. Osim njih, u odnosu na diskriminacijske osnove kojima se ova analiza bavi važni su i *Nacionalna politika za ravnopravnost spolova*, *Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina*, *Nacionalna strategija za uključivanje Roma* i pripadajući *Akcijski plan*, *Akcijski plan za uklanjanje prepreka u području integracije stranaca*, *Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom*, *Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti* te naposljetku, *Nacionalna strategija za razvoj zdravstvenog sustava*. Dodatno, u pogledu zdravstvenog stanja kao diskriminacijske osnove, relevantni su i nacionalni planovi za pojedine vrste bolesti. U odnosu na dob, relevantni dokumenti uključuju *Nacionalnu strategiju za prava djece u Republici Hrvatskoj*, *Nacionalni program za mlade* te *Strategiju socijalne skrbi za starije osobe u Republici Hrvatskoj*. Analizu započinjemo pregledom statusa ovih dokumenata i izvještaja o njihovoj provedbi, uz napomenu kako se ne analiziraju u cijelosti, već u kontekstu njihovih učinaka na sprječavanje diskriminacije po osnovama kojima se bavimo.

Govorimo li o ***Nacionalnom planu za borbu protiv diskriminacije***, zadnji je usvojen za razdoblje 2008.-2013., što znači da **Republika Hrvatska već gotovo četiri godine nema na snazi krovni strateški i provedbene dokumente usmjerene na zaštitu od diskriminacije u područjima koja nisu pokrivena drugim strateškim dokumentima**. Osim toga, zadnje izvješće o provedbi tog Plana datira iz daleke 2010. godine. Informacije za naredne godine rasute su po mnogobrojnim drugim izvješćima, prvenstveno onima koji su se dostavljali EK tijekom zatvaranja pregovora u Poglavlju 23 o pravosu-

đu i temeljnim pravima. Jedina kasnija analiza implementacije nastala je unutar civilnog društva, no i ona se odnosi zaključno na 2012. godinu⁸⁹. Službeni agregirani podaci o antidiskriminaciji za kasnija razdoblja stoga su ograničeni na godišnje izvještaje Pučke pravobraniteljice i posebnih pravobraniteljstava, koji su, iako iscrpni, ograničeni na njihova postupanja, te se stoga ne referiraju na sve mjere predviđene nacionalni planom. Iako je Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina krenuo s procesom izrade novoga plana još 2014. godine, njegovo donošenje je, kako je prije opisano, ovisilo o političkim okolnostima i višestrukim izborima, na što Vladin Ured kao koordinacijsko tijelo za izradu nije mogao utjecati. Naime, mehanizam donošenja ima svoje formalnosti, a dobar dio 2016. godine Hrvatska nije imala Vladu ni potrebne potpisnike, pa se ni dokumenti nisu mogli upućivati dalje u proceduru.

Drugi važan i tematski blizak strateški dokument - ***Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava*** istekao je s krajem 2016. godine, a uslijed političke nestabilnosti nisu ni usvojena, pa stoga niti objavljena završna izvješća o njegovoj provedbi temeljem kojih bismo dobili uvid u razinu provedbe te učinkovitost predviđenih mjera za zaštitu i promociju ljudskih prava, uključujući i mjere suzbijanja diskriminacije. Prema intervjuima, u tijeku je prikupljanje podataka za izradu godišnjeg izvješća koje se podnosi Vladi RH na usvajanje. Nakon što se to izvješće usvoji, formirat će se ekspertna radna skupina koja će napraviti vrednovanje provedbe i kroz taj proces utvrditi gdje su propusti te dati smjernice za novi Nacionalni program. Kad ta skupina odradi svoj posao, formirat će se nova radna sku-

89

Božić-Krstanović, Lj. i S. Lalić (ur.) (2013). *Koliko jednakosti? Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i Zakona o suzbijanju diskriminacije*, dostupno na http://www.cms.hr/system/publication/pdf/46/godisnje_izvjesce_za_2012.pdf

pina za izradu nacrt Nacionalnog programa. S obzirom na ovakav hodogram, neminovna je „rupa“ u provedbi, te je stoga očekivanje naših sugovornika da će se novi dokument odnositi na razdoblje od 2018. nadalje.

U odnosu na ova dva dokumenta, naši su sugovornici u intervjuima komentirali kako „nemamo jasnu sliku koja je politika krovna, a koje čine njezin grozd. Je li to politika zaštite i promocije ljudskih prava ili antidiskriminacijska [politika]?“. U tom su kontekstu predlagali institucionalnu suradnju s akademskom zajednicom s ciljem određi-

vanya državnog opredjeljenja oko krovne politike „kao putokaz za razvoj posebnih politika“.

Status drugih strateških dokumenata usmjerenih specifično na ostvarivanje prava i suzbijanje diskriminacije društvenih skupina koje su u hrvatskom društvu prepoznate kao one koje su u većem riziku od diskriminacije, odnosno prema diskriminacijskim osnovama ove analize prikazani su u Tablici 10, uključujući podatak o godini njihova isteka te godini posljednjeg dostupnog službenog izvješća o provedbi.

CILJANA SKUPINA	STRATEŠKI DOKUMENT(I)	RAZDOBLJE VAŽENJA STRATEŠKOG DOKUMENTA	POSLEDNJA GODINA ZA KOJU JE OBJAVLJENO IZVJEŠĆE O PROVEDBI	STATUS IZVJEŠĆA I DOKUMENATA ZA NAREDNE GODINE
Žene, LGBTIQ osobe	Nacionalna politika za ravnopravnost spolova	2011.-2015.	2015.	Nije izrađeno; Nacrt politike za naredno razdoblje čeka očitovanje tijela državne uprave
Nacionalne manjine općenito	Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina	2011.-2013.	2014.	Dokument više nije na snazi; Krajem kolovoza 2017. Vlada je usvojila Operativne programe za nacionalne manjine ¹⁰
Romi	Nacionalna strategija za uključivanje Roma te pripadajući Akcijski plan	2013.-2020. 2013.-2015.	2014.	Izvješće o provedbi Nacionalne strategije uključivanja Roma za 2015. i 2016. čeka usvajanje na Vladi. Novi Akcijski plan za naredno razdoblje nije donesen.
	Akcijski plan Desetljeća za uključivanje Roma	2005-2015.	2014. (integrirano u NSUR)	Dekada kao inicijativa je zatvorena i neće se obnavljati.
Stranci	Akcijski plan za uklanjanje prepreka u području integracije stranaca	2013-2015.	2015.	Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019., čeka usvajanje na Vladi
Osobe s invaliditetom	Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom	2007.-2015.	2014.	Status izvješća nepoznat; Strategija za razdoblje 2017.-2020. usvojena je na sjednici Vlade 20. travnja 2017.
Bolesne osobe i osobe sa zdravstvenim poteškoćama	Nacionalna strategija za razvoj zdravstvenog sustava	2012. – 2020.	Nepoznato	Nepoznato
Djeca	Nacionalna strategija za prava djece u Republici Hrvatskoj	2014. - 2020.	Objedinjeno izvješće za 2014. i 2015.	Zadnje izvješće nije javno objavljeno, a usvojeno je na sjednici Vlade 12.10.2016.
Mladi	Nacionalni program za mlade	2014. - 2017.	2015.	Nepoznato
Starije osobe	Strategija socijalne skrbi za starije osobe u Republici Hrvatskoj	2014.-2016.	2015.	Nacrt Strategije za razdoblje 2017. – 2020. – javna rasprava završena u svibnju 2017.

TABLICA 10

Iz Tablice 10 je vidljivo da, s izuzetkom *Nacionalne strategije uključivanja Roma*, kojoj je pak Akcijski plan istekao 2015., **Hrvatska kasni s donošenjem ključnih strateških dokumenata u području antidiskriminacije u prosjeku godinu i pol (uz već spomenuto kašnjenje Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije od četiri godine), dok se zadnji službeni podaci o njihovoj provedbi odnose mahom na 2014. i 2015. godinu.** Istovremeno, proces nazadovanja u poštivanju i zaštiti temeljnih ljudskih prava i prava skupina u riziku od diskriminacije koji je započeo tzv. referendumom o braku u prosincu 2013. godine, svoju je kulminaciju dosegno tijekom 2016. godine, kada je, kako je u uvodnom dijelu rečeno, došlo do eskalacije etničke nesnošljivosti i govora mržnje uz izostanak reakcije najviših državnih službenika. O tim događanjima, u kontekstu provedbe antidiskriminacijske politike, dakle, nemamo službenih izvještaja.

O važnosti strateških dokumenata te implikacijama kašnjenja njihova donošenja pitali smo sve naše sugovornike/ice. Sugovornici su gotovo jedinstveni u ocjeni važnosti njihova usvajanja, ne iz razloga što nose neke nove, progresivne mjere, već stoga što „živimo u Hrvatskoj - ako nemaš na papiru, nećeš ništa postići“. Dodatno, smatraju ih važnima jer „svaki novi dokument nosi neki mali komadić napretka, a osim toga važni su i radi osiguranja pravca politike, naročito u politički nestabilnim vremenima.“ Konačno, „pokazuju jasno i formalno opredjeljenje zakonodavca za provedbu politika koje izviru iz zakona u nadležnosti pravobraniteljskih institucija. Osim toga, njima se proširuju i dodatno preciziraju postavljeni zakonski normativi“. Konačno, za predstavnike civilnog društva, dokumenti predstavljaju argumentaciju podlogu za istraživačke i zagovaračke aktivnosti, te je stoga njihovo ne-donošenje velika prepreka u tom pogledu.

Usprkos ovakvim ocjenama važnosti dokumenata, ocjene sugovornika/ca o njihovoj učinkovitosti su prilično kritične: „nisam sigurna da dokumenti znače išta u ljudskim životima“, jer su „nekvalitetni, jer nemaju mehanizme za postizanje rezultata“ pa se svode na „popis lijepih želja koje bude nadu“ i služe za „pravdanje međunarodnim institucijama“.

Kašnjenje u njihovom donošenju uzrokovalo je i zastoje u izvještavanju o provedbi i učincima te nedosljednih praksi po različitim tijelima. Tako su neka tijela, usprkos izostanku novih strateških planova, prikupljala i obrađivala podatke o provedbi barem onih mjera koje su predviđene za kontinuiranu provedbu te ih ugrađivala u izvještaje prema međunarodnim

institucijama, dok druga tijela uopće nisu prikupljala niti obrađivala podatke. **U tom se kontekstu čini korisnim razmišljati o propisivanju obaveze uključivanja odredbe u svaki novi strateški dokument da se po njegovu isteku, a do donošenja novoga, mjere predviđene za kontinuiranu provedbu nastavljaju provoditi i o njima izvještavati nadležna tijela. Na taj način prevenirale bi se „rupe“ u javnom dostupnim službenim podacima o provedbi i učincima mjera pojedinih politika.** Naime, u aktualnoj situaciji „nastavak provedbe neke strategije i kad joj istekne rok ovisi o resornim tijelima i političkoj odluci Vlade da li će poslati obavijest o nastavku provedbe kontinuiranih mjera – u ovim slučajevima nije postojala takva uputa.“

S obzirom na činjenicu da novi Nacionalni plan borbe protiv diskriminacije nije usvojen, i dalje stoje nalazi i preporuke analize⁹¹ izrađene tijekom 2013. godine, a koje ukazuju na potrebu donošenja „kišobranske“ politike koja bi na jednom mjestu povezala antidiskriminacijske mjere i instrumente iz važećih programa i strategija, te ih nadopunila novima, uz razradu jasne implementacijske strukture, a što bi riješilo gorući problem izostanka koordinacije i fragmentaciju⁹². Posljednje službeno izvješće o provedbi Nacionalnog programa zaštite i promicanja ljudskih prava za 2013. i 2014. godinu⁹³, za mjere koje se odnose na suzbijanje diskriminacije (kao i za ostale mjere) donosi podatke o provedenim aktivnostima, no u izvještaju nema podataka o učincima provedbe tih mjera, što je praksa i za gotovo sve druge nacionalne politike. Riječima jedne od intervjuiranih osoba: „Izvještaji koje tijela šalju su i dalje esejističke prirode, bez osvrta na učinke provedenih mjera.“

Ipak, izvještaj ukazuje na neke od problema u implementaciji, uključujući nedostatan interes službenika za pohađanje edukacija na temu zabrane diskriminacije. **U tom kontekstu još važnija postaje mjera uključivanja sadržaja antidiskriminacijskog zakonodavstva u opći dio državnog stručnog ispita,** kako je i predviđeno nacrtom Akcijskog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2019. I ova je analiza pokazala da u najvećem broju slučajeva diskriminaciju provode javnopravna tijela te tijela s javnim ovlastima,

91 Božić-Krstanović, Lj. i S. Lalić (ur.) (2013). *Koliko jednakosti? Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i Zakona o suzbijanju diskriminacije*, dostupno na http://www.cms.hr/system/publication/pdf/46/godisnje_izvjesce_za_2012.pdf

92 Ibid. str. 122-123

93 Dostupno na: <https://ljudskaprava.gov.hr/UserDocsImages//arhiva/08092015//Izvj%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20NAP%20za%20razoblje%202013.%20do%202016.%20za%202013.%20i%202014.%20godinu.pdf>

što potvrđuje potrebu za žurnom primjenom preporuke Pučke pravobraniteljice o nužnosti proširivanja edukativnih sadržaja vezanih za suzbijanje diskriminacije sa samo onih službenika koji rade na poslovima povezanim s korištenjem EU fondova i na službenike koji su u neposrednom kontaktu s građanima kako na državnoj tako i lokalnim (regionalnim) razinama⁹⁴. Sustavna provedba ove mjere zasigurno bi imala i pozitivan učinak na već spomenut nalaz ove analize kako službenici antidiskriminaciju ne razumiju kao horizontalno pitanje, već „nešto“ čime se bavi Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina.

S druge strane, **manjak političke volje na najvišoj državnoj razini, kao i relativizacija pojma „diskriminacija“ na način da se javno i s najviših razina vlasti govori o diskriminaciji većinskog stanovništva u odnosu na prava manjina, zasigurno ne pomaže promjeni stava i pristupa službenika pitanjima antidiskriminacije.** O manjku političke volje na najvišim razinama vlasti govorili su i naši sugovornici:

„Sad, nakon 4 godine od ulaska u EU se pokazuje da sve političke elite nisu imale ozbiljne namjere mijenjati društvo, nego ispuniti formalne kriterije, u Poglavlju 23 i u ostalim poglavljima. To se najbolje vidi po neprihvaćenim mjerama protiv diskriminacije i u sabotiranim pokušajima reforme pravosuđa. Antidiskriminacija može funkcionirati samo u uvjetima funkcionalnog pravosuđa.“

„Ne znam je li problem u ljudima unutar sustava ili je problem u čelnicima – postoji jedna ukopanost, podijeljenost i osluškivanje političkoga. Zna se desiti da osoba unutar sustava na iste mjere daje dva različita očitovanja, u anticipiranju političkog stava svog čelnika.“

U takvim je okolnostima procjena naših sugovornika da sustav antidiskriminacije koji bi funkcionirao na razini svih tijela državne uprave ne postoji, već da to važno društveno pitanje i dalje ovisi o motivima i interesu pojedinih službenika ili dužnosnika:

„Nije vezano na tijelo nego na službenika. Kada se pojavi netko tko ima unutarnju motivaciju, onda se vidi veliki skok u području. ... Svaka nova stvar

na krilima službeničke proaktivnosti ima više šanse da završi kao čir na želucu.“

„Provode se projekti, ali bez efekta i bez političke volje, a i onda kad je bilo volje to je ovisilo o pojedincima unutar Vlade.“

„Stvari ovise i o službenicima koji možda nedovoljno dobro poznaju cijeli sustav...“

„U institucijama postoje pojedinci, ali nema sustava.“

„Državna tijela nisu dovoljno otvorena prema pojmu diskriminacije, jer ne shvaćaju da će kroz primjenu mjera sami sebi olakšati rad.“

„Turbulencije zbog promjena vlada rezultirala su ljudima bez stručnog iskustva. U zadnjih nekoliko godina desila se erozija prijenosa znanja. Prije su u tijelima državne uprave bili timovi ljudi koji su radili područja ljudskih prava – ti su ljudi sada u mirovini ili marginalizirani. Ne postoji nadogradnja ljudskih potencijala.“

Ove općenite procjene kapaciteta provedbenih tijela bit će nadopunjene osvrtima naših sugovornika/ca na pojedina tijela, unutar razmatranja stanja diskriminacije po istraživanim osnovama.

94

Izješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 12, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

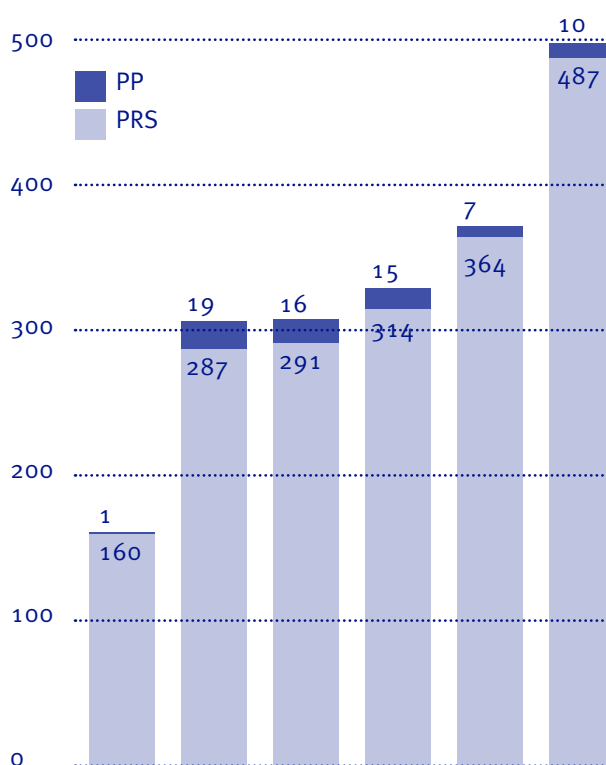
6. Učinci antidiskriminacijske politike po osnovama

Prije prelaska na analizu pojavnosti po odabranim osnovama, treba naglasiti da se podaci kojima se koristimo u nastavku ove analize oslanjaju ponajviše na izvještaje pravobraniteljskih institucija, te da stoga učestalost pojavnosti neke osnove u pravobraniteljskim institucijama nije i pokazatelj stvarne pojavnosti diskriminacije po nekoj osnovi. Naime, prema istraživanju provedenom krajem 2016. godine, **građani su diskriminaciju općenito nespremni prijavljivati**, pa tko čak 68% anketiranih građana koji su doživjeli diskriminaciju navode da nisu poduzeli ništa jer smatraju da se prijavom ništa ne bi promijenilo (45%), zbog straha da bi prijava pogoršala situaciju (18%), kako za prijavljivanjem nema potrebe (14,8%) ili ne znaju kome se obratiti (12,9%) te kako misle da je postupak prekomplikiran, dugotrajan i skup (12,8%)⁹⁵. **Stoga možemo zaključiti da diskriminatornih postupaka po svim niže analiziranim osnovama ima daleko više negoli nam to govore dostupni podaci.**

6.1. Diskriminacija po osnovi spola

Diskriminacija po spolu je daleko najzastupljeniji oblik diskriminacije kojeg građani prijavljuju pravobraniteljskim institucijama, a porast broja prijavljenih slučajeva kroz godine prikazan je u Grafikonu 2.

Kako je već rečeno, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova (PRS) postupa u većini slučajeva diskriminacije po spolu, pa se u nastavku bavimo detaljnijom anali-



GRAFIKON 2 Postupanja pravobraniteljstava u slučajevima diskriminacije po spolu 2011.-2016.

zom podataka iz njezinih godišnjih izvješća⁹⁶. Usporedni podaci prikazani su u Tablici 11, iz kojih je razvidno da su se pritužitelji najčešće žalili na diskriminaciju u području **socijalne sigurnosti, rada i radnih uvjeta, uprave i pravosuđa te javnog informiranja i medija**. Također, kroz godine se uočavaju i trendovi, pa vidimo trend smanjenja pritužbi u području socijalne sigurnosti, stagnaciju (uz neke oscilacije) u području rada i

95 Izvješće Pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 10, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

96 Izvješća PRS po godinama dostupna na: <http://www.prs.hr/index.php/izvjesca>

radnih uvjeta, značajne oscilacije u području uprave i pravosuđa, te **značajan trend rasta u području medija i javnog informiranja, što je posebno zabrinjavajuće imajući u vidu ulogu medija u kreiranju javnog mnijenja. Štoviše, područje medija i javnog informiranja jedino je područje koje pokazuje trend rasta kroz sve promatrane godine, i to s 2,6% 2011. godine**

na 27,6% u 2016. i s najvišim rastom zabilježenim između 2015. i 2016. godine.

Višu razinu poznavanja i razumijevanja zakonodavstva na strani građana/ki čitamo u podacima o postotku slučajeva u kojima nije bilo osnovane sumnje na diskriminaciju – 2011. takvih je bilo 14,3% slučajeva, a 2016. nijedan.

POSTUPANJA PRS PREMA PODRUČJU DISKRIMINACIJE PO GODINAMA:	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Socijalna sigurnost	39,0%	32,2%	37,1%	39,3%	22,3%	18,4%
Rad i radni uvjeti	26,0%	26,4%	23,7%	30,3%	29,2%	23,5%
Uprava i pravosuđe	6,2%	13,9%	7,2%	2,5%	24,1%	16,2%
Javno informiranje i mediji;	2,6%	5,7%	6,3%	6,1%	10,1%	27,6%
Bez osnove	14,3%	13,8%	13,6%	11,7%	0,2%	0,0%
Obrazovanje, znanost, sport	6,2%	0,8%	3,5%	2,5%	4,0%	5,4%
Pristup dobrima i uslugama;	2,6%	1,1%	3,2%	2,5%	4,5%	2,4%
Zdravstvena zaštita	2,2%	0,8%	1,1%	2,8%	2,0%	4,6%
Članstvo u sindikatu, NVO, stranci	0,6%	4,3%	3,2%	1,3%	2,2%	1,3%
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	0,3%	0,3%	1,1%	0,5%	0,7%	0,2%
Stanovanje	0,0%	0,8%	0,0%	0,5%	0,7%	0,4%

TABLICA 11

Naravno, sumnju na diskriminaciju potrebno je i potvrditi, što pravobraniteljstva i rade u okviru svojih postupanja, pa u tom smislu **vidimo i istovremeni trend povećanja postotka utvrđene diskriminacije koji se od 2011. do 2016. gotovo udvostručio, kako je prikazano u Grafikonu 3.**

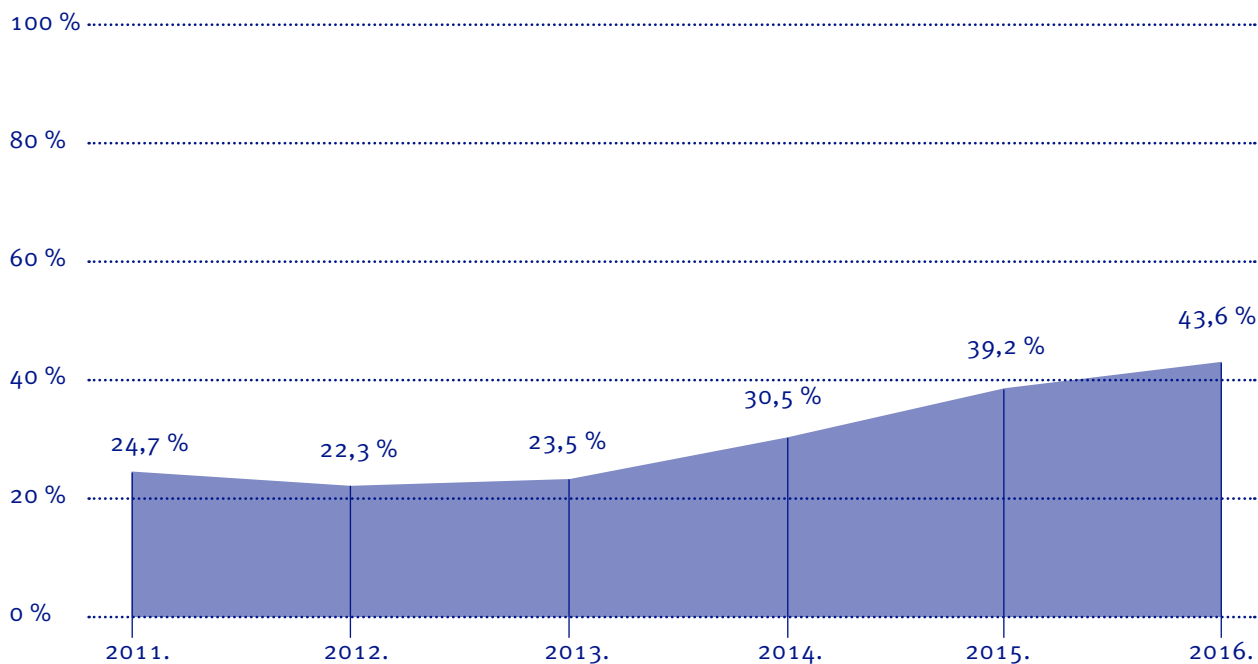
Iz izvješća PRS saznajemo da su po spolu u Hrvatskoj u najvećem postotku stvarno diskriminirane žene, najviše u području rada i socijalne sigurnosti, jer čine većinu nezaposlenih, odnosno zaposlenih na određeno vrijeme, većinu u potplaćenim sektorima, većinu kao žrtve spolnog uznemiravanja na radnom mjestu, a podzastupljene su na pozicijama političkog te poslovnog odlučivanja i imaju niže plaće od muškaraca (jaz od 12%)⁹⁷. U području obrazovanja ne rješava se problem prisutnosti rodni stereotipa u odgojno-obrazovnim materijalima,

a regresija je prisutna i u području političke participacije – na dvama posljednjim parlamentarnim izborima zabilježeni su najmanji postoci izabranih žena do sada. U kontekstu potonje činjenice, **očigledno je da sankcije za političke stranke u slučaju predavanja kandidacijskih lista s najmanje 40% podzastupljenog spola, propisane čl. 35 Zakona o ravnopravnosti spolova, nisu dovoljno visoke da prisile stranačka vodstva na drugačiju praksu prilikom kreiranja stranačkih lista te ih je u tom pogledu potrebno značajno postrožiti.**

Osim ovih područja prepoznatih u ZSD, jedno od najproblematičnijih područja je područje obiteljskog nasilja, koje bilježi rast broja kaznenih djela s elementima nasilja među bliskim osobama. U tom kontekstu ratifikacija tzv. *Istanbulske konvencije*, odnosno Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji postaje još važnija⁹⁸, unatoč snažnim zalaganjima protiv ratifikacije Katoličke crkve u Hrvat-

97 Izvješće PRS za 2016. godinu, str. 26, dostupno na: http://www.prs.hr/attachments/article/2188/SA%C5%BDETAK_Izvje%C5%A1%C4%87a_2016_Pravobraniteljice%20za%20ravnopravnost%20spolova.pdf

98 <http://faktograf.hr/2017/03/24/istanbulska-konvencija-europska-unija/>;



GRAFIKON 3 Postotak utvrđene diskriminacije kod PRS 2011.-2016.

skoj te konzervativnog civilnog društva, medija i političara koje je uzelo maha tijekom 2017. godine⁹⁹. Silinu njihove kampanje protiv ratifikacije moguće je pratiti i putem portala za javna savjetovanja Vlade RH¹⁰⁰, budući da je u tijeku izrade ove analize sam tekst Konvencije upućen na javnu raspravu, dok su za vrijeme njene finalizacije, po okončanju javne rasprave pritisci putem medija ojačali¹⁰¹ i čini se uspjeti podijeliti vladajući HDZ¹⁰².

U razmatranju ostvarenja jednakopravnosti žena u području zdravstvene zaštite te pristupa dobrima i uslugama bez diskriminacije, potrebno se osvrnuti i na sve češću pojavu priziva savjesti liječnika/ginekologa koji odbijaju vršiti legalne inducirane pobačaje u javno-zdravstvenim ustanovama, ali i ljekarnika koji odbijaju prodaju kontraceptivnih sredstava. Tako je prema istraživanju PRS o dostupnosti pobačaja utvrđeno da 2014. svaka peta javno-zdravstvena ustanova u Hrvatskoj nije pružala usluge legalno induciranih pobačaja¹⁰³ (do kra-

ja 2014. stanje se popravilo, no i dalje su ostale 2 javne bolnice koje uslugu odbijaju obavljati¹⁰⁴), a problem predstavlja i neujednačena cijena zahvata, koja u nekim zdravstvenim ustanovama dosiže visinu minimalne plaće¹⁰⁵, što ju može činiti nedostupnom temeljem imovinskog stanja. Kako bi se s jedne strane osigurala dostupnost legalno induciranih pobačaja, a s druge ostvarenje prava pojedinaca na priziv savjesti temeljem vjerskih uvjerenja, **potrebno je što hitnije regulirati pitanje priziva savjesti liječnika u javnim bolnicama, bilo putem novog Zakona o zdravstvenim mjerama za ostvarivanje prava na slobodno odlučivanje o rađanju djece, bilo putem posebnog zakona kojim će se urediti pitanje priziva savjesti u svim profesionalima.**

Po pitanju daljnjeg napretka ravnopravnosti spolova naši sugovornici negativno su ocijenili ne-donošenje nove Nacionalne politike za ravnopravnost spolova. Nacrt nove Nacionalne politike za razdoblje 2017-2020., čiju je izradu koordinirao Vladin Ured za ravnopravnost spolova, čeka očitovanje tijela, uslijed mijenjanja Vlade i restrukturiranja. Ako ne bude novih političkih potreba, njezino se usvajanje očekuje do kraja tekuće godine. Sam nacrt rađen je u suradnji s civilnim društvom,

99 Usp. <https://www.glas-koncila.hr/zasto-se-ukljuciti-u-savjetovanje-o-dokumentu-koji-promovira-rodnu-ideologiju/>; <https://narod.hr/eu/istanbulska-konvencija-podvala-podkrinkom-zastite-zena-usmjerena-protiv-svake-tradicije>

100 <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=5638>

101 <http://e-vijesti.com/hrvatska-udruga-vigilare-trazi-da-se-istanbulska-konvencija-ne-ratificira-zbog-rodne-ideologije>

102 <https://www.vecernji.hr/vijesti/ratifikacija-istanbulske-konvencije-podijelila-hdz-1199880>

103 Istraživanje: *Praksa zdravstvenih ustanova u Hrvatskoj po pitanju osiguranja dostupnosti legalno induciranih pobačaja*, str. 17, dostupno na: http://www.prs.hr/attachments/article/1555/05_ISTRA%C5%BDIVANJE%20-%20Praksa%20zdravstvenih%20ustanova%20u%20RH.pdf

104 Ibid.

105 Bijelić, N. i A. Hodžić, (2014), *Siva zona: Pitanje abortusa u Republici Hrvatskoj*, Zagreb: CESI. str. 6, dostupno na https://www.cesi.hr/attach/_p/prijelom_pitanje_abortusa_hr.pdf

temeljem javnog poziva na iskaz interesa za sudjelovanjem u radnoj skupini¹⁰⁶. Međutim, Ured pravobraniteljice za ravnopravnost spolova navodno nije bio pozvan sudjelovati u radnoj skupini.

Prema provedenim intervjuima, prioritete Nacionalne strategije slijede prioritete strategije Europske komisije „Strateško djelovanje za ravnopravnost spolova 2016-2019.“¹⁰⁷, te drugih važnih strateških dokumenata Vijeća Europe i UN-a. Oslanjaju se na prioritete prethodne strategije - tržište rada, procesi odlučivanja i nasilje nad ženama, promicanje ljudskih prava žena, rodno osjetljivo obrazovanje i suzbijanje stereotipa, jačanje institucionalnih mehanizama ravnopravnosti spolova, kao i međunarodne politike i suradnje. U odnosu na prethodnu Nacionalnu politiku, nova previđa smanjenje broja mjera, a takav se prijedlog zasniva na stajalištu da u novu Nacionalnu politiku ne treba uključivati mjere koje su već sadržane u drugim strategijama - Nacionalnom planu za borbu protiv diskriminacije, Nacionalnoj strategiji za uključivanje Roma, Nacionalnoj strategiji za izjednačavanje mogućnosti osoba s invaliditetom, Nacionalnoj strategiji za suzbijanje obiteljskog nasilja, Strategiji razvoja poduzetništva žena, i dr.

Prijedlog o smanjenju broja mjera, međutim, kod dijela sudionika u procesu izazvao je nezadovoljstvo, uslijed stečena dojma da je multi-sektorska radna skupina bila stvorena da bi potvrdila unaprijed donesenu odluku o smanjenju broju mjera, i to nauštrb mjera koje bi se ticala prava LGBTIQ osoba¹⁰⁸. Smatraju da njihovi argumenti protiv takvog prijedloga unutar radne skupine nisu uvaženi, te da činjenica da su nadglasani unutar radne skupine ne znači i da su s takvim prijedlogom suglasni. Osim toga, istaknuli su i percepciju o nezainteresiranosti i neupoznatosti s tematikom kod dijela predstavnika tijela državne uprave u radnoj skupini. Stoga je sam proces izrade ovog Nacrta ocijenjen poprilično kritično od strane dijela dionika politike te se u tom smislu očekuje dosta velik broj komentara kad Nacionalna politika uđe u fazu javnog savjetovanja.

Na kraju ovog segmenta analize koji se odnosi na diskriminaciju temeljem spola, osvrćemo se i na podatak iz Sažetka Izvješća PRS za 2016. godinu¹⁰⁹, u kojem ukazuje na značajno povećanje uvažavanja preporuka i upozorenja pravobraniteljice s 35% 2011. na 84% 2016. godine. Premda je ovaj skok zaista značajan, smatramo kako je nedopustivo da 16% preporuka i upozorenja ne bude ispunjeno. Naime, preporuke i upozorenja odnose se na zakonske obaveze te bi jedino 100% ispunjavanje pravobraniteljskih preporuka i upozorenja bilo očekivano i prihvatljivo. Sve ispod toga ukazuje na izostanak vladavine prava, a time i jednakopravnosti građana i institucija pred zakonom.

6.1.1. Diskriminacija po osnovi rodnog identiteta i izražavanja

Diskriminacija po osnovi rodnog identiteta ili izražavanja sukladno Europskoj direktivi 2006/54 koja je implementirana u hrvatsko zakonodavstvo, a temeljem presude Suda pravde Europske unije (presuda C - 13/94 P. v S.), spada u područje diskriminacije po spolu¹¹⁰, te ju u ovom izvještaju tretiramo kao potpoglavlje diskriminacije po osnovi spola. U domaćem zakonodavnom okviru u ovom se pogledu bilježi nekoherentnost, pa tako Zakon o ravnopravnosti spolova ne poznaje diskriminaciju po osnovi rodnog identiteta ili izražavanja, a Zakon o suzbijanju diskriminacije ju tretira kao odvojenu osnovu.

Analiza statističkih podataka pravobraniteljstava u razdoblju 2011.-2016. ne ukazuje na velik broj takvih prijava godišnje. Ukupno je u promatranom razdoblju bila 31 takva prijava građana, od čega 27 kod PRS, 3 kod PP te 1 kod PD. Ovdje svakako treba reći da **mali broj prijavi ni u kom slučaju ne znači i mali broj diskriminatornih postupaka spram transrodnih osoba, već ukazuje na njihovu nevoljkost za prijavljivanje diskriminacije**. Naime, prema istraživanju *Being Trans in the EU – Comparative analysis of EU LGBT survey data*¹¹¹, kojeg je u prosincu 2014. godine objavila Europska agencija za temeljna prava (FRA), čak 87% trans osoba iz Hrvatske smatralo je da je diskriminacija temeljem rodnog

106 <https://ravnopravnost.gov.hr/vijesti/javni-poziv-za-dostavu-iskaza-interesa-i-podnosenja-prijedloga-za-imenovanje-udruga-u-radnu-skupinu-za-izradu-nacionalne-politike-za-ravnopravnost-spolova-za-razdoblje-od-2017-do-2020-godine/2979>

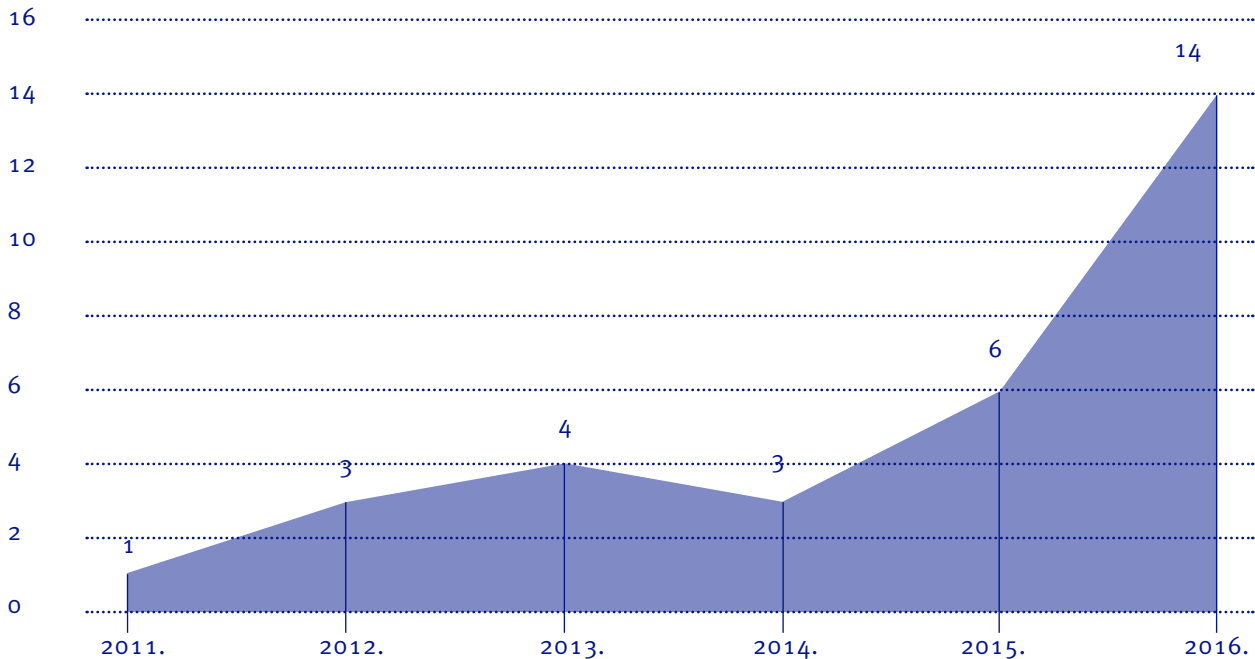
107 <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/strategic-engagement-gender-equality-2016-2019>

108 Tijekom faze validacije nacrta ovoga izvještaja, Ured za ravnopravnost spolova izrazio je neslaganje s ovakvom interpretacijom, ističući kako je navedeno rezultat stajališta da nova Nacionalna politika ne treba sadržavati mjere obuhvaćene drugim strateškim dokumentima. Radi istraživačke etike i poštivanja pravila struke, prikazana su oba stava.

109 Dostupno na: http://www.prs.hr/attachments/article/2188/SA%20C5%20BDETAK_Izvje%C5%A1%C4%87a_2016_Pravobraniteljice%20za%20ravnopravnost%20spolova.pdf, str. 29

110 Izvješće Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2016., str. 159, dostupno na: http://www.prs.hr/attachments/article/2188/IZVJESCE_2016_Pravobraniteljica_za_ravnopravnost_spolova_CJELOVITO.pdf

111 Dostupno na: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-being-trans-eu-comparative-o_en.pdf



GRAFIKON 4 Broj prijava diskriminacije temeljem rodnog identiteta ili izražavanja 2011.-2016. (sva pravobraniteljstva)

identiteta ili izražavanja izuzetno ili relativno prisutna u Hrvatskoj¹¹². Istovremeno, svega ih je 1/3 smatrala da imaju prijateljsko radno okruženje¹¹³, a tek svaki peti je imao prijateljsko okruženje u školi¹¹⁴.

Također, iako mali apsolutni broj, ono što je uočljivo jest nagli skok prijava diskriminacije temeljem rodnog identiteta ili izražavanja u 2016. godini, kako je prikazano u Grafikonu 4.

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova ovaj skok tumači kao „veću aktivnost ovih osoba u korištenju pravnih instrumenata zaštite od diskriminacije“¹¹⁵, uslijed zastoja „u radu Nacionalnog zdravstvenog vijeća po pitanju izdavanja mišljenja o promjeni spola ili o životu u drugom rodnom identitetu.“¹¹⁶ Nacionalno zdravstveno vijeće ima u ingerenciji izdavanje mišljenja o promjeni spola, te je ono ključno u daljnjoj tranziciji transrodnih osoba. Stoga svaki zastoj u njegovu radu znači i produljivanje života transrodnih osoba u identitetu kojem ne osjećaju pripadnost.

Osim diskriminacije koje transrodne osobe doživljavaju u svom radnom ili obrazovnom okruženju, i dalje se susreću s **problemima neuređenog pravnog okvira temeljem kojeg bi dalje regulirale svoj pravni i medicinski status**. Naime, iako su izmjene Zakona o državnim maticama¹¹⁷ iz 2013. omogućile promjenu podatka o spolu u matici rođenih, nju je moguće napraviti samo uz mišljenje nadležnog tijela, dakle Nacionalnog zdravstvenog vijeća. Osim navedenih problema vezanih uz zastoje u radu tog tijela, *Pravilnik o načinu prikupljanja medicinske dokumentacije te utvrđivanju uvjeta i pretpostavki za promjenu spola ili o životu u drugom rodnom identitetu*¹¹⁸, kao provedbeni akt izmijenjenog Zakona, u zajednici transrodnih osoba smatraju neadekvatnim, budući da postupak ishoda mišljenja nije upravni postupak, te se protiv njega ne može uložiti žalba, pa stoga izostaje i sudska kontrola zakonitosti. Osim toga, ne postoje ni mehanizmi zaštite u slučaju nepostupanja. Nadalje, Nacionalno zdravstveno vijeće nije obavezno obrazlagati svoja mišljenja, što prema mišljenju transrodnih osoba otvara prostor samovoljnom i diskrecionom postupanju, uz izostanak prava stranke o kojoj se odlučuje sudjelovati u postupku.¹¹⁹ Konačno, HZZO još uvijek nije donio jasne i transparentne uvjete

112 Ibid. str. 26

113 Ibid. str. 32

114 Ibid. str. 40

115 Izvješće Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2016. godinu, str. 16, dostupno na: http://www.prs.hr/attachments/article/2188/IZVJESCE_2016_Pravobraniteljica_za_ravnopravnost_spolova_CJELOVITO.pdf

116 Ibid. 174

117 NN 96/93, 76/13

118 NN 132/14

119 <http://transparent.hr/2017/03/04/CB%9Drodni-identitet-temeljno-ljudsko-pravo%CB%9D-28-2-2017/>

iz kojih bi bilo razvidno koji dio troškova promjene spola snosi HZZO, a koji sam osiguranik. Uslijed izostanka tih pravila, operaciju rodne tranzicije nije moguće izvršiti u Republici Hrvatskoj. **Stoga se uređenje normativnog okvira vezanog za ostvarivanje statusnih i prava iz zdravstvenog osiguranja nameće kao važna i hitna preporuka u cilju eliminacije diskriminacije transrodnih osoba od strane državnih i javnih tijela. Koherentan i zadovoljavajući pravni okvir koji bi se provodio bez bespotrebnih prepreka bio bi pak snažan signal društvu o neprihvatljivosti diskriminacije temeljem rodnog identiteta ili izražavanja u svim ostalim sferama života.**

6.2. Diskriminacija po osnovi seksualne orijentacije

U pogledu zaštite prava na nediskriminaciju, pripadnici LGBTIQ zajednice u Hrvatskoj navode da je referendum o braku, održan 01. prosinca 2013. bila prekretnica koja je „priču oko LGBT prava unazadila i dovela do straha u zajednici“. Svjedoče o porastu osjećaja nesigurnosti i ugroženosti te nepovjerenju u pravosudni sustav, što potkrepljuje i PRS u svom izvješću, ističući da se pripadnici LGBT zajednice ne žele upuštati u antidiskriminacijske postupke iz bojazni objavljivanja njihova identiteta, što bi rezultiralo još većom razinom diskriminacije¹²⁰.

Ne čudi stoga što „ima jako puno neprijavljenih i neprocesuiranih slučajeva. Napadi se dešavaju u užem centru Zagreba, a policija nikad nikog ne nađe.“ Ilustrativan primjer za potonju tvrdnju je neprocesuiran napad suzavcem na zagrebački klub *Super Super* tijekom veljače 2017., u kojem se odvijala zabava LGBT zajednice i njihovih podržavatelja, a za što do trenutka pisanja ove analize nije pronađen počinitelj. Sudionici zabave su za medije ovako opisali ponašanje policijskih službenika: „Bilo ih je puno, ali samo su trojica obavljala očevid. Ostali su stajali u grupici i smijali se. Nisam dobio dojam da rade svoj posao jer uopće nisu razgovarali s ljudima koji su im mogli opisati napadače niti s organizatorima partyja.“¹²¹

Premda LGBT organizacije u okviru svojih projekata provode edukacije na Policijskoj akademiji i u policijskim

postajama u Zagrebu te u centrima za žrtve i svjedoke na županijskim sudovima, svjedoče o tome da „ponašanje policije ovisi o tome tko je glavni. Policajci znaju napisati prijavu tako da je iz nje jasno da se radi o zločinu iz mržnje, ali im onda nadređeni kažu da preprave prijavu na prekršajnu“. Generalni osjećaj u zajednici je da im policija nije naklonjena.

Iz istog je razloga i broj prijavljenih slučajeva diskriminacije po osnovi spolne orijentacije pravobraniteljskim institucijama nizak u promatranom razdoblju. Pravobraniteljice su razmatrale ukupno 129 takvih slučajeva, od kojih 115 kod PRS, 13 kod PP te 1 kod PD. Trend prijavljivanja po godinama je stabilan i čini nešto više od 20 prijava na godišnjoj razini. No, taj broj zasigurno ne održava stvaran broj incidencija diskriminatornog postupanja s kojima se susreću osobe različitih seksualnih orijentacija u Hrvatskoj.

Štoviše, prema provedenim intervjuima, **diskriminacija LGBT zajednice je prisutna u svim sferama života, od pristupa stanovanju, rada i radnih uvjeta, obrazovanja, obiteljskog statusa sve do uprave i pravosuđa, a poseban problem predstavlja i neadekvatno procesuiranje zločina iz mržnje, o čemu se u svom Izvješću za 2016. očituje i Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, ističući zabrinjavajući rast neučinkovitosti pravosudnog sustava** u tom pogledu¹²². Naime, procesuiranje zločina iz mržnje temeljem prekršajnog zakona te stoga na Prekršajnim sudovima, apostrofira se kao problem, jer zločin iz mržnje ni na koji način nije reguliran Prekršajnim zakonom. Donošenje presude na Prekršajnom sudu, pak, onemogućuje podizanje tužbe za kazneno djelo govora mržnje ili zločina iz mržnje, a takvim je okolnostima uzrok što dolazi do prebacivanja odgovornosti za kvalifikaciju djela između policije i državnog odvjetništva, dok prekršajni suci „love svoje normu“, umjesto da se proglase nenadležnima. Pritom su kazne koje dosuđuju izrazito niske - „par sto kuna, pa nisu uopće odvraćajuće za takvo ponašanje.“ O ovome problemu opširno govori PRS u svom izvješću za 2016. godinu¹²³.

U pogledu obrazovanja, uz neuklanjanje diskriminativnih sadržaja iz udžbenika, prvenstveno vje-

120 Izvješće Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2016., str. 166, dostupno na: http://www.prs.hr/attachments/article/2188/IZVJESCE_2016_Pravobraniteljica_za_ravnopravnost_spolova_CJELOVITO.pdf

121 <http://slobodnadalmacija.hr/novosti/crna-kronika/clanak/id/468383/horor-u-zagrebackom-lgbt-klubu-ljudi-su-prozore-razbijali-sakama-i-bjezeci-gazili-po-meni-bili-smo-puni-krvi-nikad-se-nisam-osjecao-tako-bespompocno>

122 Izvješće Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2016., str. 159, dostupno na: http://www.prs.hr/attachments/article/2188/IZVJESCE_2016_Pravobraniteljica_za_ravnopravnost_spolova_CJELOVITO.pdf

123 Ibid. str. 160-162

ronaučnih¹²⁴, ističe se sustavan problem izostanka bilo kakvog oblika senzibilizacije djece i mladih za prava LGBT populacije, o čemu posredno govore prijetnje i govor mržnje koje organizacije redovito primaju putem svojih Facebook profila – „to su sve kasni maloljetnici ili mladi punoljetnici koji su puni predrasuda.“ **Porast razine predrasuda spram LGBT zajednice potvrđuju i longitudinalna istraživanja stavova srednjoškolaca.** U istraživanju provedenom 2010. godine¹²⁵, 45,5% maturanata smatralo je da homoseksualnost neka vrsta bolesti¹²⁶, a u ponovljenom istraživanju 2015.¹²⁷ postotak je porastao na 48,1%¹²⁸. Istovremeno, njih 64,9% u istraživanju 2015. slagalo se s tvrdnjom: „Homoseksualne osobe imaju pravo raditi privatno što god hoće, ali ne bi u javnosti trebale isticati svoju seksualnu orijentaciju.“¹²⁹ Izravan rad LGBT organizacija sa srednjoškolicima alternativnih seksualnih orijentacija pokazuje da se „djeca ne osjećaju sigurno. Za neke škole su klinici sami rekli da je bolje da Pride ne dolazi držati predavanja, jer da bi to samo razjarilo masu. ... Ne postoje prostori u zajednici u kojima bi se oni nalazili, ne postoje skloništa – to predviđamo da će biti veći problem zbog izloženosti nasilju.“

Unutar područja obrazovanja je tijekom 2016. godine došlo i do nazadovanja u pogledu djelovanja Agencije za odgoj i obrazovanje, koja je nastavnicima kao stručno usavršavanje priznala sudjelovanje na međunarodnoj konferenciji „Obitelj i škola: ključ odgoja za vrijednosti“ u organizaciji udruge *U ime obitelji*, tijekom koje su iznošeni stavovi o homoseksualnosti u neskladu sa stajalištima Svjetske zdravstvene organizacije.¹³⁰

Porast društvenog zazora prema LGBT osobama i njihovim pravima pokazuju i istraživanja na općoj

populaciji. Primjerice, istraživanje koje je u studenom 2014. godine provela agencija Ipsos na reprezentativnom uzorku punoljetnih građana¹³¹ pokazuje da iako je 79% ispitanika čulo za Zakon o životnom partnerstvu, čak 53% ga ne podržava, uključujući i 29% onih koji imaju u obitelji ili među prijateljima homoseksualne osobe. 30% je onih kojima bi smetalo da im djetetu u školi predaje učitelj ili učiteljica homoseksualne orijentacije, te 33% onih kojima bi smetalo da im je liječnik/ca obiteljske medicine homoseksualac. Ista je agencija u ožujku 2016., za potrebe Zagreb Pride-a provela istraživanje o Zagreb Pride-u i pravima seksualnih manjina¹³², koje pokazuje da 57,4% ispitanika uopće ili uglavnom ne podržava održavanje Povorke ponosa, a 51,5% izražava slaganje s tvrdnjom: „Homoseksualnim osobama bi trebalo zabraniti javno nastupanje jer na taj način loše utječu na odgoj mladih.“ Istovremeno, značajan je postotak onih koji smatraju da bi im trebalo uskratiti pravo na rad u okviru obiteljske medicine (42%), a onih koji bi im uskratili pravo na rad s djecom u odgojno-obrazovnim institucijama je čak 58%.

Jedan od rijetkih napredaka na području prava seksualnih manjina je usvajanje Zakona o životnom partnerstvu osoba istog spola u srpnju 2014. godine, kao odgovor Vlade Zorana Milanovića na uspješnu građansku referendumsku inicijativu kojom se u Ustav ugradila hetero-normativna definicija braka. Tim su se zakonom izjednačila prava istospolnih zajednica s onima bračnih zajednica, izuzev prava na posvajanje djece. Što se djece tiče, jedina opcija koja je zasada dostupna je partnerska skrb za djecu. Međutim, podatak koji zabrinjava je da više od polovine (54,8%) onih koji su sklopili životno partnerstvo, o tome nije službeno obavijestilo poslodavca, iako bi, primjerice, mogli ostvarivati porezne olakšice¹³³, što ukazuje na visoku razinu straha od diskriminacije u radnom okruženju. Dapače, prema istom istraživanju, 75% ih je doživjelo neki oblik diskriminacije na radnom mjestu, te stoga ne čudi da ih je tek nešto više od trećine (36,7%) otvoreno oko svoje seksualne orijentacije na radnom mjestu¹³⁴, a prema održanim intervjuima „najmanje se osjećaju sigurni ‘outati’ u javnim službama“.

124 Vidi: Izvješće Pravobraniteljice za djecu za 2016. godinu, str. 49, dostupno na: http://www.dijete.hr/websites/dijete.hr/index.php/hr/izvjemainmenu-93/izvjeo-radu-pravobraniteljica-za-djecu-mainmenu-94/doc_download/548-izvjee-o-radu-pravobraniteljice-za-djecu-za-2016.html

125 Bagić, D. (2011). „Odgaja li škola dobre građane?“, u GONG. *Odgaja li škola dobre građane: Studija o političkoj socijalizaciji hrvatskih srednjoškolaca*, str. 46-73, Zagreb: GONG, dostupno na: http://gong.hr/media/uploads/odgaja_li_skola_dobre_gradjane.pdf

126 Ibid., str. 62

127 Bagić, D. i A. Gvozdanović (2015). *Izvještaj istraživanja političke pismenosti učenika završnih razreda srednjih škola u Hrvatskoj*, dostupno na: <http://goo.hr/wp-content/uploads/2015/09/ISTRA%C5%BDIVANJE-POLITI%C4%8CKE-PISMENOSTI-U%C4%8CENIKA-ZAVR%C5%A0NIH-RAZREDA-SREDNJIH-%C5%A0KOLA.pdf>

128 Ibid., str. 20

129 Ibid.

130 Izvješće Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2016., str. 164, dostupno na: http://www.prs.hr/attachments/article/2188/IZVJESCE_2016_Pravobraniteljica_za_ravnopravnost_spolova_CJELOVITO.pdf

131 Ipsos-Puls (2014). *Istraživanje javnog mnijenja o abortusu i životnom partnerstvu*

132 Ipsos (2016). *Stavovi građana o Zagreb Prideu i pravima seksualnih manjina*

133 „Istraživanje među LGBTI osobama o uvjetima na radnom mjestu“, u Izvještaj pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2016., str. 166, dostupno na: http://www.prs.hr/attachments/article/2188/IZVJESCE_2016_Pravobraniteljica_za_ravnopravnost_spolova_CJELOVITO.pdf

134 Ibid.

Osim Zakona o životnom partnerstvu osoba istog spola, napredak se prema održanim intervjuima dogodio i u području medija, jer je došlo do senzibilizacije srednje-strujaških novinara i medija. Posljedično se više o LGBT temama ne piše senzacionalistički, a pomak se desio i na razini nekih strukovnih udruženja – primjerice Hrvatska komora socijalnih radnika pledirala je da se odobri posvajanje djece LGBT parovima¹³⁵.

Nažalost, čak i iz ovog šturog opisa situacije u odnosu na prava seksualnih manjina, **usuđujemo se zaključiti da situacija 2016. nije puno bolja od one daleke 2005., kad je marginalizacija seksualnih i rodnih manjina odabrana kao studija slučaja društvene zatvorenosti u Indeksu otvorenosti društva – Hrvatska 2006.**¹³⁶

6.3. Diskriminacija po osnovi etniciteta/nacionalnosti/rase

Premda Zakon o suzbijanju diskriminacije razdvaja osnove rase i etničke pripadnosti od osnove nacionalnog (ili socijalnog) podrijetla, u ovome dijelu izvještaja ove osnove tretiramo kao jednu te tako i prikazujemo statističke podatke.

Najugroženije društvene skupine potencijalno izložene diskriminaciji temeljem ovih osnova su pripadnici romske i srpske nacionalne manjine, a od izbjegličkog vala koji je Hrvatsku pogodio 2015. godine i imigranti, tražitelji azila i azilanti. Naime, prema rezultatima nedavno dovršenog drugog kruga anketiranja građana Hrvatske o rasizmu i ksenofobiji¹³⁷, koje komparira podatke s anketom provedenom 2013. godine upravo su te skupine one od kojih anketirani građani Hrvatske najviše strahuju. Iako se osjećaj ugroze od pojedinih skupina generalno smanjio, pri čemu je najveći pozitivan pomak zamijećen u odnosu na Rome (pad s 44,2% na 24,7%), fokus se s njih prebacio na tražitelje azila i izbjeglice (33,4% ih smatra opasnim po Hrvatsku), dok su Srbi koji žive u Hrvatskoj ostali na drugome mjestu, uz zabilježen pad osjećaja ugroze s 36,3% na 27,7% populacije. Pritom, značajan pad osjećaja ugroze od Roma

smatramo da treba tumačiti u kontekstu njihove niske razine društvene moći, a manje u kontekstu smanjenja socijalne distance prema ovoj društvenoj skupini, iako naravno ne treba zanemariti ni desetogodišnje napore u području javnih politika i medija na prihvaćanju Roma. Iz izvještaja nadalje saznajemo i da je pripadnost vjeri i naciji danas izraženija nego 2013. godine, a pojačao se i strah i predrasude prema useljavanju stranaca, pri čemu je on najviše izražen prema izbjeglicama i migrantima¹³⁸. Nadalje, u usporedbi s 2013. značajno viši udio građana smatra kako strani doseljenici moraju prihvatiti hrvatsku kulturu kako svoju vlastitu, da ne bi smjeli javno pokazivati vjerske i kulturne običaje te da trebaju odustati od svoje kulture.

Ovome svakako treba nadodati i izrazito prisutan govor mržnje prema pripadnicima manjinskih skupina tijekom 2016. godine, naročito Srbima, ali i pripadnicima muslimanske vjeroispovijesti, pri čemu ne da je izostala primjerena reakcija vlasti, već su u nekima od njih izravno sudjelovali neki od najviših državnih dužnosnika. Tako je prosvjedu građana zbog odluke Vijeća za elektroničke medije (VEM) o privremenom oduzimanju koncesije zbog govora mržnje na lokalnoj zagrebačkoj televiziji prisustvovao i tadašnji podpredsjednik Hrvatskog sabora, a prosvjednici su ravnateljicu VEM-a nazivali pogrđnim imenima vezanima uz nacionalnost, te joj „poklonili“ i četničku šajkaču¹³⁹. Ravnateljica VEM-a je nakon tog događaja i uslijed izostanka reakcija najviše državne vlasti podnijela zahtjev za razrješenjem.¹⁴⁰ U odnosu na migrante muslimanske vjeroispovijesti, tadašnji saborski zastupnik, a kasnije pak i savjetnik podpredsjednika Vlade za ljudska prava, Ladislav Ilčić na je televiziji u kontekstu izbjegličkog vala izjavio da su izbjeglice „*biološki jače od Europljana jer imaju puno djece... Trebamo se zapitati želimo li mi u Hrvatskoj milijun muslimana. Oni imaju drugačiji mentalitet, to će promijeniti kulturu... Velika je razlika između muslimana i Hrvata. U radnim navikama, u odnosu na život, idealima, prema ženama. Mi smo različiti. Jednako smo vrijedni, ali smo različiti. Multikulturalnost je mrtva... Država mora razmišljati o svom identitetu.*“¹⁴¹

135 <http://hr.n1info.com/a213867/Vijesti/Socijalni-radnici-Omogucite-istospolnim-parovima-posvajanje.html>

136 Bagić, A. i V. Kesić (2006). "Studija slučaja društvene zatvorenosti: Dinamika marginalizacije seksualnih i rodnih manjina tijekom 2005. godine". u Goldstein, S. (ur.). *Indeks otvorenosti društva – Hrvatska 2006*. Zagreb: IDEMO. str. 86-106, dostupno na <http://pasos.org/wp-content/archive/Indextocroatia2006hr.pdf>

137 IPSOS-Puls (travanj 2017). *Zastupljenost i indikatori diskriminacijskih i ksenofobičnih stavova u Republici Hrvatskoj za potrebe Centra za mirovne studije*

138 ibid. - više od polovine anketiranih smatra da među izbjeglicama postoji značajan broj terorista, a oko 2/3 smatra da bi se po završetku rata morali vratiti u svoje zemlje te da bi izbjeglice trebale ići u zemlje koji su im kulturno sličnije

139 <http://www.hrt.hr/319217/vijesti/udruge-pozivaju-na-kaznene-prijave-zbog-povika-na-prosvjedu>

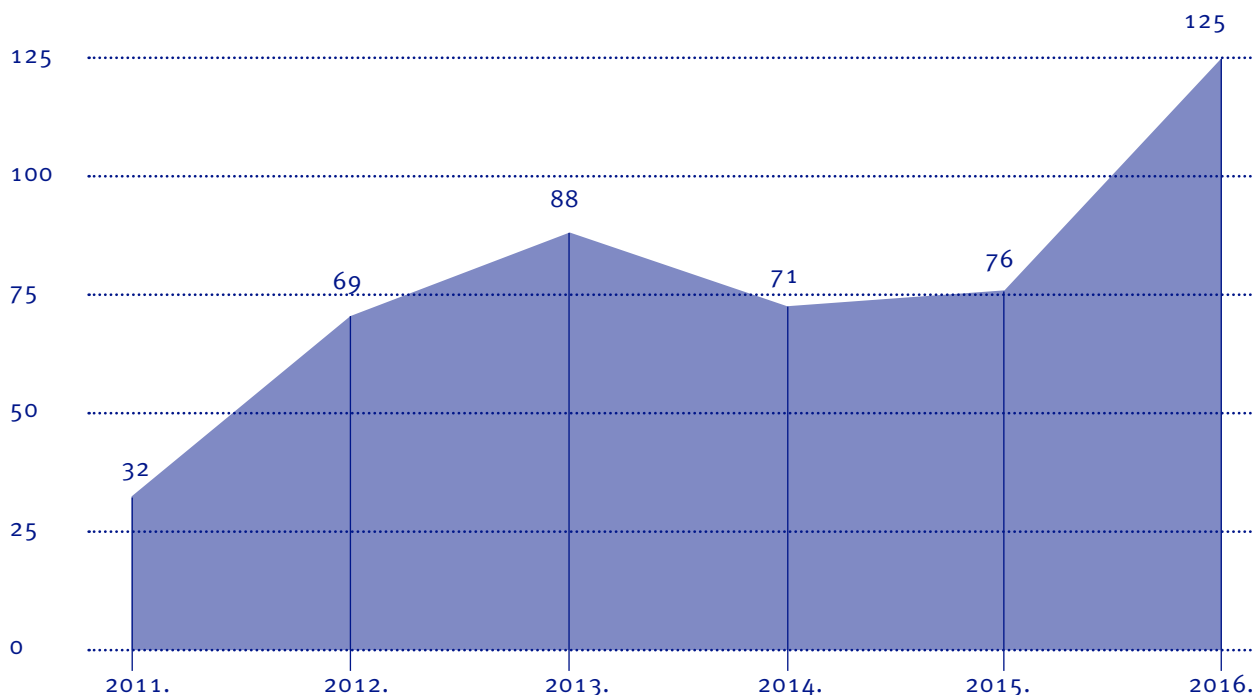
140 <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/mirjana-rakic-podnijela-ostavku-ostali-smo-sami-20160318>

141 <http://www.index.hr/vijesti/clanak/ilcic-iz-karamarkove-koalicije-muslimani-su-bioloski-jaci-od-hrvata-zamislite-da-ih-dodje-milijun/860212.aspx>

Kada ovakva postupanja i izjave dolaze s najviših razina vlasti, jasno je zašto je diskriminacija po osnovi etničke pripadnosti, rase odnosno nacionalnosti drugi najučestaliji oblik diskriminacije na koji se građani žalje pravobraniteljskim institucijama. Takve pritužbe čine 12% ukupnih pritužbi građana u razdoblju 2011.-2016. Grafikon 5 prikazuje kretanje broja prijava građana kroz godine, pri čemu se uočava nagli i značajan porast broja prijava u 2016. godini. Premda porast jednim dijelom zasigurno odražava veće poznavanje prava i institucija

od strane građana, tolika razina porasta između 2015. i 2016. (64% više prijava) barem jednim dijelom odraz je i opisanog pogoršanja društvene klime. Naime, čak i činjenica što u određenom broju slučajeva diskriminacija po ZSD nije utvrđena, ne znači da se građani subjektivno nisu osjećali diskriminiranim po ovoj osnovi.

Ukupno 461 prijava po ovim osnovama čini čak 40% svih postupaka kojima se bavila Pučka pravobraniteljica tijekom godina.



KORAK NAPRIJED, NAZAD DVA
Antidiskriminacijska politika u Hrvatskoj – 2011. - 2016.

GRAFIKON 3 Broj prijava diskriminacije temeljem etniciteta/rase i nacionalne pripadnosti 2011.-2016. (sva pravobraniteljstva)

6.3.1. Rad i zapošljavanje

Kako je **područje rada i zapošljavanja** područje u kojem je statistički najviši postotak prijava građana, analizu počinjemo prikazom rezultata primjene čl. 22 Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, koji im stavcima 2. i 3. u teoriji jamči prednost u zapošljavanju u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima te tijelima uprave jedinica lokalne samouprave, sukladno njihovom udjelu u ukupnom stanovništvu.

Prema posljednjem popisu stanovništva (2011.), manjine čine 7,67% populacije, no zbog potrebe smanjenja broja zaposlenih u državnoj upravi, *Plan prijama pripadnika nacionalnih manjina u državnu službu u tijela državne uprave za razdoblje od 2011. do 2014. godine*,

predvidio je udio od tek 5,5% manjina¹⁴², no čak ni taj smanjeni udio nikad nije dostignut. Štoviše, u razdoblju 2013.-2016. udio je pao s ionako nedostatnih 3,51% na 3,40%¹⁴³.

Problemi u primjeni ovog članka Ustavnog zakona višestruki su: s jedne strane pripadnici nacionalnih manjina nisu dovoljno upoznati sa samim Zakonom, pa se na pripadnost manjinskoj skupini u pravilu pozivaju

¹⁴² NN 65/11
¹⁴³ Izvješće Pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 32, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

tek kada dobiju odbijenicu, umjesto u samoj prijavi za posao. Jedan dio ih, prema intervjuima, to pravo namjerno ne koristi, jer se boje da bi upravo pozivanje na njega dovelo do diskriminacije, a da strah nije neopravdan, govore i neosnovane pritužbe pripadnika većinskog naroda Pučkoj pravobraniteljici, koji afirmativne mjere poput ove doživljava kao diskriminaciju većine¹⁴⁴. Osim toga, za razliku od zakona kojima se regulira prednost pri zapošljavanju drugih društvenih skupina (branitelji i osobe s invaliditetom), u Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina nije predviđena prekršajna odgovornost poslodavaca koji ju ne poštuju¹⁴⁵. Ne čudi stoga što intervjuirani sugovornici govore **o potpunom podbačaju u primjeni ovog dijela Zakona**.

Kada govorimo specifično o romskoj nacionalnoj manjini, premda čine 0,40% stanovništva, 2015. godine tek ih je 0,01% bilo zaposleno u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske, dok podaci o zapošljavanju u lokalnim i regionalnim jedinicama ne postoje¹⁴⁶. Zapošljavanje Roma u ostalim granama u praksi se svodi na zapošljavanje putem javnih radova, kao mjere koju provodi Hrvatski zavod za zapošljavanje, a kojoj nedostaje održivosti, budući da se radi o zapošljavanju na kratak period. Da je tomu tako potvrđuje i nalaz istraživanja EU-MIDIS II, prema kojemu je **tek 8% Roma u Hrvatskoj zaposleno**¹⁴⁷.

6.3.2. Jezik i pismo nacionalnih manjina

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina propisao je i **ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina** u jedinicama u kojima oni čine više od 30% stanovništva (čl. 12), a članak 11 trebao bi im jamčiti i obrazovanje na svom jeziku i pismu, sukladno *Zakonu o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj*¹⁴⁸. Pravni je okvir nadopunjen 2012. godine Napatkom za dosljednu provedbu Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, kojeg je izradilo Ministarstvo uprave¹⁴⁹.

144 Izvješće Pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 33, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

145 Ibid.

146 Nacrt Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje 2017.-2022., str. 27, dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Slicing/GetDocx/5414>

147 Second European Union Minorities and Discrimination Survey | Roma – Selected (2016.), str. 17, dostupno na: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-eu-minorities-survey-roma-selected-findings_en.pdf,

148 NN 51/00

149 NN 33/12

Unatoč ovom normativnom okviru, gotovo istovremeno s početkom prikupljana potpisa za iniciranje referendumskog izjašnjenja o braku, krenula je i inicijativa Stožera za obranu hrvatskog Vukovara o referendumskom izjašnjenju građana za izmjenu dijela Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, na način da se ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina ostvaruje kada pripadnici nacionalne manjine čine najmanje polovinu stanovnika. **Ova je inicijativa bila usmjerena protiv ostvarenja prava srpske nacionalne manjine, a premda je Ustavni sud u svojoj odluci iz prosinca 2014. godine odlučio da je takvo referendumsko pitanje protuustavno¹⁵⁰, gorak okus ostavlja činjenica da je Stožer uspio prikupiti više od 526.000 pravovaljanih potpisa hrvatskih građana s pravom glasa (oko 13%).**

Istovremeno, prije donošenja odluke Ustavnog suda, u rujnu 2014. godine svjedočili smo višestrukom nasilnom uklanjanju ploča s nazivima javnopravnih tijela na ćirilici na području Vukovara, a uslijed takvog nasilja Ustavni sud je u svojoj odluci naložio Vladi da prisilnim mjerama ne provodi Zakon, dok ga ne promijeni na način koji će osigurati pravni mehanizam za slučajeve kad predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave ne provode obveze iz tog zakona, odnosno opstruiraju njegovu provedbu. **Tri godine i dvije Vlade kasnije, izmjene Zakona nisu donesene, a važeći se Zakon i dalje ne provodi na području Grada Vukovara.**

6.3.3. Obrazovanje

Govorimo li o pravu na obrazovanje bez diskriminacije, **romska manjina je i dalje najizloženija diskriminaciji u ovom području**, unatoč činjenici da je nezavisna srednjoročna Evaluacija Nacionalne strategije za uključivanje Roma u RH, koju je 2015. godine naručio Vladin Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, zaključila da „*obrazovanje predstavlja strateško područje u kojem je provedba Akcijskog plana bila najuspješnija*“, naročito u pogledu broja djece upisane u osnovnoškolsko obrazovanje¹⁵¹. Prema zadnjem dostupnom izvješću o provedbi Akcijskog plana Strategije iz 2014. razvidno je da *Pravilnik o prevenciji obrazovne segregacije i modalitetima desegregacije*, a kojeg je trebalo donijeti Mi-

150 <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Novosti/ooDF3D904C3CA481C1257D320052C3F2?OpenDocument>

151 Friedman, E. i M. Horvat (2015). *Evaluacija Nacionalne strategije za uključivanje Roma u RH*, str. 9, dostupno na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocImages/arhiva/Evaluacija%20Nacionalne%20strategije%20za%20ukljucivanje%20Roma%20u%20RH.pdf>

nistarstvo obrazovanja nije donesen. U međuvremenu, prema provedenim intervjuima s vaninstitucionalnim dionicima, „mjere u obrazovanju su zastale“ jer je „prestanom Dekade prestao i interes Vlade za romska pitanja i desilo se zatvaranje ‘pipe’. Pred kraj Dekade prestale su se sazivati sjednice Povjerenstva za Rome, koje zapravo dodjeljuje sredstva i prati provedbu politike.“ S druge strane, institucionalni predstavnici ističu kako je ova percepcija pogrešna utoliko što Dekada kao inicijativa sama po sebi nije niti donosila novce, izuzev uplata država članica u *Decade Trust Fund* u iznosu 20,000 USD godišnje, pri čemu je Hrvatska bila među najredovitijim uplatiteljicama, a Fond se koristio uglavnom za održavanje međunarodnih skupova, radionica i sličnih aktivnosti predsjedavajuće države. Istovremeno, proračunska izdvajanja za redovite mjere (primjerice mjere HZZ-a ili HZZO-a) su rasla. U odnosu na politiku obrazovanja, institucionalni dionici ističu da nije došlo do zastoja, već da je uočljiv izostanak inicijative u resornom ministarstvu, prebacivanje odgovornosti na lokalne razine te izostanak odgovora na ključne izazove poput i dalje prisutne **segregacije u obrazovanju**. Potonje je potvrdila i već navedena Evaluacija – broj razreda s isključivo romskim učenicima povećao se s 50 2012. godine na 61 2014. (22% više segregiranih razreda), unatoč presudi Orušu protiv Hrvatske i provođenju specifičnih mjera za uklanjanje segregiranih razreda, što govori o neučinkovitosti pristupa ovom pitanju. Sugovornici su govorili o neformalnim saznanjima o tome da „se radi o prevelikom otporu lokalnih samouprava koje nisu spremne organizirati autobuse da se djecu razvozi po školama“, a isto posredno potvrđuje i odgovor Ministarstva znanosti i obrazovanja dobiven u sklopu Evaluacije: „Da bismo uspostavili optimalni omjer od 30% Roma i 70% drugih polaznika, potreban nam je prostor, prijevoz i transfer osoba kao i učenika u druge škole, što zahtijeva zajedničke napore u osiguranju odgovarajuće infrastrukture.“¹⁵²

Sugovornici su govorili i o nepostojanju polaznih podataka kojima bi se mogla pratiti uspješnost provedbe mjera politike, pa tako i onih u obrazovanju. Ipak, u odnosu na prepoznati problem nepostojanja podataka, **treba istaknuti napore ULJPPNM** koji je 2015. godine naručio i javno predstavio **nezavisnu evaluaciju Nacionalne strategije za uključivanje Roma u RH**, bio **nositelj gotovo polovine mjera iz Strategije**, a 2016. godine naručio i **istraživanje u okviru projekta „Ispunjavanje preduvjeta za integraciju Roma na lokalnoj/regionalnoj i nacionalnoj razini“**. Svrha je istraživanja, između ostalog, upravo redefinirati pokazatelje praćenja

i učinka te prikupiti polazne podatke, a prvi rezultati se očekuju u prvoj polovini 2018. godine.

U pogledu ostvarenja prava na obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina, prema provedenim intervjuima, romska nacionalna manjina nije u mogućnosti realizirati ovo pravo niti prema modelu C¹⁵³. U 2016., u okviru Cjelovite kurikularne reforme, stručna radna skupina izradila je prijedlog kurikuluma „Jezik i kultura romske nacionalne manjine“, koji predviđa učenje oba jezika (romskog ili bajaško rumunjskog), sukladno izboru roditelja. Međutim, obustava provedbe Cjelovite kurikularne reforme pogoršala je situaciju. Istodobno, unatoč preporuci stručnjaka Vijeće Europe, Vlada RH još uvijek nije povukla rezervu na romski jezik, koju je stavila prilikom ratifikacije Povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima 1997. godine u odnosu na sedam manjinskih jezika u Hrvatskoj.

Što se tiče **izbjeglica i imigranata**, preduvjet njihova uključivanja u sustav obrazovanja je poznavanje hrvatskoga jezika. Međutim, iako je MZOS 2016. godine zaključio sporazume o učenju hrvatskog jezika za azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom sa šest jedinica lokalne samouprave putem tečaja u trajanju od 200 sati, nakon samo 70 provedenih sati tečaj je obustavljen do daljnijega, jer za nastavak nisu bila osigurana sredstva¹⁵⁴. Što se pak azilanata tiče, oni nailaze na prepreke administrativne prirode, poput traženja isprave o završenom stupnju obrazovanja u domicilnoj zemlji, iako je posve jasno da osobe koje iz svoje zemlje bježe i traže i dobiju azil takve potvrde zasigurno nisu u mogućnosti pribaviti. I iz ovog vrlo šturog opisa, **jasno je da tražitelji međunarodne zaštite, iregularni migranti i osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom nemaju osiguran pristup obrazovanju, te su stoga diskriminirane temeljem svog nacionalnog podrijetla.**

6.3.4. Stanovanje

Romi i Srbi su i u pogledu stanovanja etničke skupine koje su u Hrvatskoj najčešće izložene diskri-

¹⁵³ nastava se izvodi na hrvatskom jeziku uz dodatnih dva do pet školskih sati namijenjenih učenju (njegovanju) jezika i kulture nacionalne manjine. Dodatna satnica u trajanju od pet školskih sati tjedno obuhvaća učenje jezika i književnosti nacionalne manjine, geografije, povijesti, glazbene i likovne umjetnosti; prema: <https://pravamanjina.gov.hr/nacionalne-manjine/polozaj-i-prava-pripadnika-nacionalnih-manjina-u-republici-hrvatskoj/odgoj-i-obrazovanje-na-jeziku-i-pismu-kojim-se-sluzbe/621>

¹⁵⁴ Izvješće Pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 45, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

152 Ibid. 54

minaciji. Među pripadnicima srpske manjine najviše problema ima povratnička populacija, kojoj situaciju dodatno otežava povratak u nerazvijena područja Hrvatske u kojima nedostaje osnovna infrastruktura (struja, voda, telefon). Osim toga, i dalje se susreću s brojnim administrativnim preprekama vezanima uz rješavanje statusnih pitanja te dugotrajno neriješenim pitanjima stambenog zbrinjavanja¹⁵⁵. Primjerice, od 3.023 zahtjeva bivših nositelja stanarskog prava (za koje pretpostavljamo da su u velikoj većini pripadnici srpske nacionalnosti), tijekom 2016. riješeno ih je samo 665 (22%), od čega 84% negativno. Ovim poraznim podacima treba dodati i kontekst izrazito dugotrajnog rješavanja, pri čemu postoje i slučajevi koji su negativno riješeni 15 godina nakon predavanja zahtjeva¹⁵⁶.

Romska populacija u području stanovanja izložena je getoizaciji i segregiranju. Romska naselja su u pravilu prostorno izolirana od ostatka naselja, u većini ne postoji temeljna infrastruktura, a sami objekti u kojima ljudi stanuju su potpuno neprimjereni. **Po pitanju socijalnog stanovanja i stanogradnje,** prema provedenim intervjuima s vaninstitucionalnim dionicima, zadnji izvještaj koji je podnesen Povjerenstvu za Rome bio je da niti jedna mjera iz tog područja nije provedena, s obrazloženjem da će se rješavanju tih problema pristupiti „u narednom razdoblju“.

Istovremeno, sugovornici ocjenjuju da mjere unutar Zakona o socijalnom stanovanju „cementiraju stanje u smislu getoizacije“, a negativno procjenjuju i aktualnu obnovu stambenih objekata u Baranji, budući da se novi objekti grade na parcelama na kojima su prije bile romske barake, dakle i dalje segregirano. Getoizacija Roma, pak, onemogućuje izlazak romske djece iz začaranog kruga, koji im ne nudi poticaj za iskorak u smislu obrazovanja. S druge strane, oni koji se pokušavaju integrirati u naselja, susreću se s brojnim preprekama u kontekstu pristupa stanovanju odnosno iznajmljivanja ili kupovine stanova. Tako su zabilježeni odustanci od iznajmljivanja u trenutku kad je stanodavac shvatio da bi iznajmio Romima, iako je prije toga sve bilo dogovoreno¹⁵⁷, ali i promjene imena u svrhu dobivanja bankovnog kredita¹⁵⁸.

155 Ibid., str. 39

156 Ibid., str. 48

157 <http://www.jutarnji.hr/vijesti/kako-u-zagrebu-unajmiti-stan-ili-zaposliti-se-ako-ste-romkinja-ili-muslimanka-mersiha-zao-mi-je-stan-je-iznajmljen/1733565/>

158 <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/mlada-obitelj-odbile-su-nas-cetiri-banke-a-cim-smo-romsko-prezime-orsus-promijenili-u-kovacic-dobili-smo-kredit-za-kucu/575086/>

Na kraju ovog poglavlja o diskriminaciji temeljem rase/etniciteta ili nacionalne pripadnosti, **ne preostaje nam ništa do li zaključiti da je u pogledu suzbijanja diskriminacije po ovim osnovama u zadnje dvije godine Hrvatska učinila nekoliko značajnih koraka unatrag govorimo li o pripadnicima srpske manjine, dok je pitanje diskriminacije Roma i dalje toliko rašireno,** da je unatoč nekolicini pozitivnih koraka opća procjena u skladu s izjavom jednoga od naših sugovornika da je „*danas u Hrvatskoj ipak najteže biti Rom, jer ima puno društvenih skupina koje ne smijete javno uvrijediti, jer se javljaju društvene reakcije. U slučaju Roma društvena reakcija u potpunosti izostaje.*“

6.4. Diskriminacija po osnovi invaliditeta

Unatoč činjenici da u Hrvatskoj živi više od 500.000 osoba s invaliditetom, što je oko 12% ukupne populacije¹⁵⁹, te da stoga čine jednu od najbrojnijih društvenih skupina u riziku od diskriminacije, podatke o diskriminaciji OSI, osim u izvještajima pravobraniteljice, teško je pronaći. Stoga se u ovom dijelu analize koristimo prvenstveno podacima iz njezinih godišnjih izvještaja¹⁶⁰. Naime, u *Nacionalnoj strategiji izjednačavanja mogućnosti OSI za razdoblje 2007-2015.* diskriminacija nije bila posebno istaknuta. Stoga se u borbi protiv diskriminacije osoba s invaliditetom, odredbe domaćeg zakonodavstva nadopunjavaju onima iz UN-ove Konvencije o pravima osoba s invaliditetom te Fakultativnog protokola uz Konvenciju¹⁶¹.

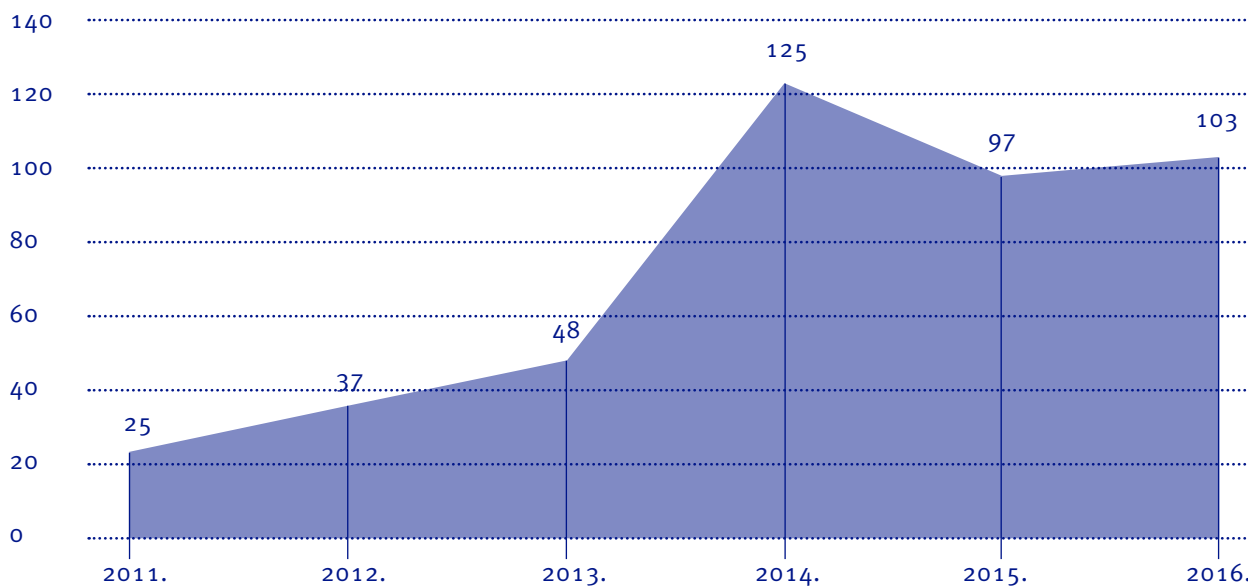
Analiza statističkih podataka prijava POSI u razdoblju 2011.-2016. pokazuje da je i u slučaju osoba s invaliditetom relativno nizak apsolutni broj pritužbi građana zbog diskriminacije (Grafikon 6), ali i da pokazuje trend rasta, što se dovodi u vezu sa sve višom razinom osviještenosti OSI o njihovim pravima.

S druge strane, postotak slučajeva u kojima je POSI utvrdila sumnju na diskriminaciju u prosjeku se kreće oko 22%, potvrđujući mišljenje intervjuiranih dionika da unatoč većoj svijesti o pravima, OSI i dalje ne razumiju dovoljno sam Zakon o suzbijanju diskriminacije. Pozitivan je pokazatelj, međutim, da je između 2011. i 2016. godine postotak osnovanih sumnji na diskriminaciju temeljem ZSD skočio sa 16% na 32%. Kao i slučajevima

159 <http://klinika.pravo.unizg.hr/content/diskriminacija-osoba-s-invaliditetom-u-republici-hrvatskoj>

160 Dostupni na: http://posi.hr/index.php?option=com_joomdoc&task=cat_view&gid=55&Itemid=98

161 NN 6/07, NN 3/08, NN 5/08



GRAFIKON 6 Broj prijavi građana za diskriminaciju temeljem invaliditeta 2011.-2016. (POSI)

drugih pravobraniteljstava, činjenica da nije bilo diskriminacije temeljem ZSD ne znači da nije došlo do povrede nekih drugih prava u tim istim slučajevima, po čemu je POSI nastavila postupati.

Prema održanim intervjuima, velika prepreka za primjenu Zakona o suzbijanju diskriminacije je i nedostatak poveznice između Zakona i pravilnika koji reguliraju neko područje, te stoga, po jednoj od naših sugovornica „najveći nered vlada upravu u području osoba s invaliditetom, jer postoji mnoštvo nekoherentnih propisa.“

U pogledu sudskih postupaka, unatoč iskustvima diskriminacije, baš kao i ostale skupine u riziku, osobe s invaliditetom se, prema intervjuima, u najvećem broju slučajeva u njih ne upuštaju, a i ako krenu, najčešće odustaju zbog troškova. Osim toga, ukoliko se radi o potencijalnoj tužbi protiv poslodavca, od nje odustaju jer se boje gubitka radnog mjesta, a motiv nije niti dugotrajnost postupka, uz sveprisutno nepovjerenje u institucije. I s ovim čimbenicima na umu treba promatrati porast broja pritužbi kod POSI, koja „lakše“ slučajeve najčešće uspije riješiti postupkom mirenja, koji je brži, za stranke besplatan, a ima i pozitivan efekt senzibilizacije čelnika tijela. Prema intervjuima, takvi se postupci često provode u području obrazovanja i predškolskog odgoja.

U pogledu eventualnih udružnih tužbi, za razliku od nekih drugih skupina u riziku od diskriminacije (spolne i rodne manjine, nacionalne manjine), udruge osoba s invaliditetom u pravilu nemaju kapaciteta niti sredstava za takve postupke, iako je tijekom intervjua najavljena mogućnost podizanja udružne tužbe Ludbreškog sunca,

koje skrbi o osobama s intelektualnim teškoćama protiv susjeda. Općenito se kapaciteti organizacija civilnog društva u području OSI za borbu protiv diskriminacije procjenjuju relativno niskima, budući da su organizacije prvenstveno okrenute zadovoljavanju primarnih potreba svojih članova i korisnika. Iz intervjua saznajemo da se pitanjima diskriminacije OSI najviše bave organizacije gluho-slijepih, gluhih i slijepih, osoba, ali nedovoljno, dok se organizacije osoba s drugim oblicima invaliditeta, čak i kad imaju saznanja o diskriminaciji najčešće ne obraćaju Pravobraniteljici za OSI za pomoć.

Izveštaji POSI kroz godine ponavljaju da se **u slučaju OSI diskriminacija najčešće događaju u području rada i zapošljavanja, te pristupa dobrima i uslugama i to uslijed uskraćivanja razumne prilagodbe**¹⁶², koja je pak prepoznata kao oblik diskriminacije po ZSD (čl. 4., st. 2). U području zapošljavanja i rada uskraćivanje razumne prilagodbe odnosi se na neuklanjanje fizičkih barijera za pristup tržištu rada tijekom zapošljavanja, ali i na radnom mjestu uskratkom razumne prilagodbe u smislu prilagodbe organizacijskih, fizičkih, psiho-socijalnih i kognitivnih aspekata radnog mjesta i radnog okoliša, kao i potrebne prilagodbe vezane uz učinkovitost i trajanje rada. U odnosu na pristup dobrima i uslugama, obaveza razumne prilagodbe u teoriji se

162 Termin "razumna prilagodba" definiran je *Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom* na sljedeći način: „Razumna prilagodba znači potrebnu i prikladnu preinaku i podešavanja, koja ne predstavljaju nerazmjerno ili neprimjereno opterećenje, da bi se u pojedinačnom slučaju, tamo gdje je to potrebno, osobama s invaliditetom osiguralo uživanje ili korištenje svih ljudskih prava i temeljnih sloboda na ravnopravnoj osnovi s drugima.“ Konvenciju je RH ratificirala 1. lipnja 2007.

jednako primjenjuje na ona koje pruža država i lokalna i regionalna samouprava, kao i ona u domeni privatnih pružatelja usluga.

U odnosu na obveze države u kontekstu razumne prilagodbe dosad je prvenstveno u određenoj mjeri zaživjela samo svijest uklanjanju arhitektonskih i drugih barijera koje osobama s invaliditetom onemogućavaju interakciju s javnim službama. U cilju provjere primjene *Pravilnika o osiguranju pristupačnosti građevina osobama s invaliditetom i smanjene pokretljivosti*¹⁶³, donesenog na temelju Zakona o prostornom uređenju i gradnji, POSI je tijekom 2016. provela anketno ispitivanje pristupačnosti područnih ureda javnih tijela na koje su u najvećoj mjeri upućene osobe s invaliditetom. Od 132 područna ureda HZZO-a, 114 područnih ureda HZMO-a i 110 Centara za socijalnu skrb, u potpunosti je pristupačno njih svega 17 (manje od 5%), pri čemu većina nema niti planove prilagođavanja prostora¹⁶⁴. Nažalost, **Zakon i Pravilnik ne predviđaju nikakvu odgovornost niti sankcije za nepridržavanje odredbi, što očigledno negativno utječe na smanjenje diskriminacije OSI.**

U području obrazovanja također se ističe izostanak razumne prilagodbe fizičkog okruženja, pa je tako POSI utvrdila da je od 2.119 osnovnoškolskih objekata, samo njih 7% u potpunosti, te tek 26% objekata djelomično prilagođeno.¹⁶⁵ Ovaj podatak sam za sebe govori o razini diskriminacije djece s invaliditetom u odnosu na njihove vršnjake bez teškoća u razvoju. Stoga ne čudi zaključak jednog od naših sugovornika da „*Ministarstvo znanosti i obrazovanja uopće nije shvatilo pojam i bit inkluzivnog obrazovanja*“, što rezultira diskriminacijom nečinjenjem, odnosno neosiguravanjem potrebne podrške i prilagodbe obrazovnog okruženja. Isto najzornije ilustrira, osim problema vezanih uz arhitektonske i druge oblike fizičkih barijera, izostanak sustavnog osiguravanja osobnih asistenata, što je međuresorno pitanje Ministarstva obrazovanja i Ministarstva socijalne skrbi. Budući Pravilnik o osiguravanju pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika ne regulira sustavno financiranje ovog oblika podrške. Osim natječaja koje vodi ministarstvo nadležno za obrazovanje za korištenje sredstava iz ESF, usluge se osiguravaju i putem organizacija civilnog društva na lokalnim razinama, uglavnom za onu djecu s teškoćama koja nisu „prošla“ na državnom natječaju. Zbog takvog stanja djeca s teškoćama u razvoju i dalje su segregirana u odvojene

odgojno-obrazovne ustanove jer za njih nije osigurana odgovarajuća podrška u redovnom obrazovnom sustavu. Sa sličnim problemima susreću se i roditelji s djecom predškolskog uzrasta, kojima vrtiči odbijaju upisati djecu ili ih upisuju u skraćenom trajanju, budući da nije sustavno riješeno pitanje pomoćnika za rad s djecom s teškoćama.

Činjenica da je pružanje usluga osobnih asistenata prebačeno na organizacije civilnog društva, kojima su sredstva tijekom 2016. i 2017. rezana, a natječaji su kasnili, tek je kap u moru problema vezanih uz pristup obrazovanju. Naime, sam odabir modela pružanja ove usluge putem organizacija civilnog društva, po mišljenju autorice, predstavlja oblik diskriminacije djece u pristupu dobrima i uslugama, budući da im **pravo na inkluzivno obrazovanje ne smije ovisiti o tome postoji li na njihovom području organizacija koja tu uslugu pruža, te ima li ona dovoljno znanja i kapaciteta napisati kvalitetan projekt** kojemu će biti odobreno financiranje, u najboljem slučaju, u trajanju od 36 mjeseci. **Model kao takav je potrebno hitno mijenjati, na način da se ova temeljna usluga sustavno financira i provodi putem neovisnih centara za usluge, a udrugama putem natječaja treba prepustiti usluge dodane vrijednosti i pilotiranje inovacija u sustavu.** S druge strane, usmjeravanje cijelog sustava na osiguravanje pomoćnika u nastavi skreće pozornost s razvoja ostalih nužnih oblika podrške i prilagodbe obrazovnog sustava, posebno prilagodbe načina podučavanja i goruće potrebe za edukacijom nastavnika i studenata za nastavnička zvanja.

Jedno od rijetkih područja u kojem su zabilježeni pozitivni pomaci tijekom 2016. na razini implementacije i stvarnih pomaka u ljudskim životima je povećano zapošljavanje osoba s invaliditetom, što POSI dovodi u vezu s donošenjem *Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom* te proširenja sustava kvota, uz osiguravanje poticaja za poslodavce¹⁶⁶. Naime, Zakon nalaže poslodavcima koji zapošljavaju najmanje 20 radnika zapošljavanje i određenog broja osoba s invaliditetom, a ovisno u ukupnom broju zaposlenih kvota je 3% ukupnog broja zaposlenih. Alternativno, poslodavci na koje se obveza odnosi mogu uplaćivati novčanu naknadu u iznosu 30% od umnoška broja osoba s invaliditetom kojeg je poslodavac dužan zaposliti i minimalne plaće u datom razdoblju. Iz tih se sredstava isplaćuju poticaji za poslodavce. Prema Izvještaju POSI za 2016. godinu, postotak zaposlenih osoba s

163 NN 78/13

164 Sažetak Izvješća Pravobraniteljice za OSI za 2016. godinu, str. 7, dostupno na: <http://posi.hr/joomdocs/Sazetak-Izvjesca-ora-du-Pravobraniteljice-za-osobe-s-invaliditetom-za-20xx.pdf>

165 Ibid. str. 6

166 Ibid., str. 7

invaliditetom je u 2016. bio više od 9% veći u odnosu na 2015., te čak 34% veći u odnosu na 2014. Ipak, **u apsolutnom broju govorimo o svega 2.853 novozaposlene osobe s invaliditetom, a s tim porastom postotak zaposlenih osoba s invaliditetom u radno aktivnoj dobi čini svega 5%**. Na kraju 2016. na Zavodu za zapošljavanje prijavljeno ih je bilo više od 7.000¹⁶⁷, što pak znači da **svega 3% OSI u radno aktivnoj dobi traži posao. Većina ih nije motivirana ući na tržište rada, jer se boje gubitka prava iz područja socijalne skrbi, što je svakako još jedan od međuresornih problema oko kojeg se trebaju dogovoriti Ministarstvo rada i mirovinskog sustava i Ministarstvo socijalne skrbi, a na korist osoba s invaliditetom**. Dodatan problem predstavljaju i zastarjeli obrazovni programi koji OSI ne obrazuju sukladno potrebama tržišta rada, što rezultira njihovim dominantnim zapošljavanjem na administrativnim poslovima.

POSI ističe i izuzetno veliki problem teške i sustavne diskriminacije osoba s intelektualnim i psihosocijalnim invaliditetom. Oni čine većinu od 7.091 osobe s invaliditetom koje su prema statističkim podacima Ministarstva za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku segregirane u ustanove socijalne skrbi zbog nedostataka usluga podrške za život u zajednici, a proces njihove deinstitucionalizacije odvija se izuzetno sporo.

6.5. Diskriminacija po osnovi zdravstvenog stanja i u području zdravlja

Područje diskriminacije po osnovi zdravstvenog stanja je, kako je u uvodnom dijelu i spomenuto, izrazito podistraženo, čemu svakako doprinosi i mali broj prijava građana. Konkretno, u razdoblju 2011.-2016. pravobraniteljskim je institucijama prijavljeno svega 85 slučajeva, uz stabilan trend od prosječno 14 prijave godišnje (od trenda značajnije odskaču 2011. kad je bilo svega 3 takve prijave, te 2015. s njih 23). Istovremeno, izvještaji pravobraniteljica ne daju informaciju u kojem je broju takvih slučajeva diskriminacija i potvrđena. Mali broj prijava ne treba čuditi, jer je odnos liječnika i pacijenta uvijek baziran na nejednakoj moći, pa većina potencijalnih diskriminatorskih postupaka ostaje neprijavljena iz straha od daljnje diskriminacije i nemogućnosti ostvarenja prava na zdravstvenu zaštitu. Pritom, u tom nejednakom odnosu, do diskriminacije najčešće dolazi

temeljem drugih osnova (poput seksualne orijentacije ili etničke pripadnosti), a manje temeljem samog zdravstvenog stanja. Ona je pak učestalija u područjima dostupnosti roba i usluga, na radu i sl.

U takvom je kontekstu analizirati diskriminaciju po osnovi zdravstvenog stanja gotovo nemoguće, osim s aspekata procjene dostupnosti zdravstvenih usluga te potencijalnih izvora diskriminacije s obzirom na zdravstveno stanje, imovinski ili društveni status, a u odnosu na postojeći pravni i *policy* okvir te prakse unutar sustava. Na taj način pitanju diskriminacije u području zdravstva pristupa i Pučka pravobraniteljica u svojim izvještajima.

O problemima u sustavu zdravstva te potrebi njegove „sanacije“, pri čemu se u praksi gotovo u pravilu misli na financijsku sanaciju uštedama ili prebacivanjem sve većeg dijela troškova izravno na građane, hrvatski građani slušaju već gotovo 20 godina. Zadnji veći pokušaj takve „sanacije“ dogodio se izdvajanjem Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje iz sustava državne riznice 2015. godine. Uštede se, međutim, nisu ostvarile, dapače, prema intervjuima „*svake godine u sustavu nedostaje čak 4 milijarde kuna, a taj se jaz dodatno povećava otkad HZZO nije u riznici*“. Do jaza, prema intervjuima, dolazi zbog toga što „*Vlada ne poštuje zakone RH i taj iznos ne uplaćuje u zdravstveni proračun već godinama. Izlazak HZZO-a je samo jasno pokazao tu rupu. ... Sredstva koja se ne uplaćuju su za troškove zdravstvene zaštite djece, učenika, studenata, osoba s invaliditetom... Ali i prihodi od prodaje duhanskih proizvoda.*“ U srpnju 2017. aktualiziralo se pitanje vraćanja HZZO-a u riznicu¹⁶⁸, što je pokazatelj da se sustav i dalje bavi samim sobom, umjesto ostvarenjem prava svih građana na usluge javnog zdravstva. Pritom svakako ne treba zanemariti činjenicu da Hrvatska, u usporedbi s drugim zemljama članicama EU troši najmanje za zdravstvo po glavi stanovnika (681,24 EUR naspram prosječnih 2.883,22 EUR)¹⁶⁹. Očigledno je da se uštede u sustavu moraju tražiti na drugim pozicijama.

Ostvarenje prava na pravodobnu, jednaku i svima dostupnu zdravstvenu zaštitu u Republici Hrvatskoj i dalje nije osigurano. U prilog takvome zaključku govore povećanje listi čekanja, te slaba ili potpuna nedostupnost zdravstvene zaštite na nekim otocima i u dijelu ruralnih

168 <http://vijesti.hrt.hr/396498/hzzo-se-vraca-u-drzavnu-riznicu>
Usp: CMS (2016). (Ne)jednakost u Hrvatskoj: Zdravlje i zdravstveni sustav, str. 3, dostupno na <http://nejednakost.cms.hr/wp-content/uploads/2016/09/NEJEDNAKOSTI-U-HRVATSKOJ-zdravstvo.pdf>

167 Ibid.

područja, pri čemu u potonjima u obzir treba uzeti i druge faktore – pretežno staro stanovništvo te prometnu izoliranost.¹⁷⁰ Provedeni intervjui potvrđuju da je **izvor diskriminacije u zdravstvu teritorijalna pripadnost, uslijed neujednačene zdravstvene zaštite, ali i neujednačenih mjera za njegovu sanaciju i razvoj.** Primjerice, palijativna skrb kao dio zdravstvenog sustava u hrvatskoj praksi ne postoji, iako se „iz Ministarstva zdravstva često čuju informacije o prenamjeni bolničkih odjela u palijativne funkcionalnim spajanjem, u praksi je to izostalo.“ Iznimke su Grad Rijeka te Istarska županija koji imaju hospicij, odnosno te mobilne timove, što potkrepljuje navode o diskriminaciji temeljem dostupnosti roba i usluga uslijed teritorijalne pripadnosti.

Drugi izvor diskriminacije u zdravstvu je dijagnoza, koju intervjuirani dionici potkrepljuju primjerom pacijenta oboljelih od multiple skleroze (MS), a koji terapiju mogu dobiti tek ako im bolest traje 2-3 godine, uz uvjet dva relapsa¹⁷¹. Takvo ostvarenje prava na terapiju, osim što je diskriminatorno u odnosu na druge dijagnoze za koje se terapija propisuje odmah, u konačnici je i puno skuplje za sustav, jer liječenje počinje u podmakloj fazi bolesti. Osim u slučajevima MS-a, slično se dešava događa i s drugim kroničnim upalnim dijagnozama poput Chronove bolesti, reumatoidnog artritisa, ulceroznog kolitisa, gdje uslijed nepravovremenog liječenja dolazi do trajnih oštećenja, odnosno invaliditeta, koje je pravovremenim liječenjem moguće izbjeći ili odgoditi.

Konačno, osim teritorijalne pripadnosti i dijagnoze, kao **treći izvor diskriminacije u sustavu zdravstva spominje se dob**, ponovno na primjeru oboljelih od MS-a, jer se osobe starije od 55 godina ne liječe. Prema ovim iskazima, čini se da su pacijenti oboljeli od MS-a višestruko diskriminirani.

Osobe s invaliditetom diskriminirane su u sustavu zdravstva kroz neosiguravanje potrebnih i odgovarajućih pomagala. Primjerice, Pravilnikom o ortopedskim i drugim pomagalima¹⁷², propisano je da na određeno pomagalo osobe s oštećenjem vida imaju pravo samo ukoliko se nalaze na “školovanju ili prekvalifikaciji“. Ukoliko se ne nalaze na školovanju ili prekvalifikaciji ili je isto prestalo, nemaju pravo na pomagalo neovisno o

tome što i dalje imaju isto oštećenje. Slična je situacija i s pravom na baterije za slušna pomagala koji u jednoj odredbi ima dva diskriminatorna kriterija „osigurane osobe do navršene 18. godine života odnosno osigurane osobe iznad 18. godine života na redovitom školovanju imaju pravo na baterije za slušna pomagala.“ Nadalje, pomagalo Prijenosni sustav boce s kisikom, ostvariv je samo za osigurane osobe koje su u radnom odnosu i za djecu na redovnom školovanju dok sve ostale kategorije osiguranih osoba imaju pravo na neprenosivi sustav koji im otežava kretanje te ih čini ovisnijima o tuđoj pomoći.

Česta je i diskriminacija osoba s intelektualnim i psihosocijalnim invaliditetom zbog toga što zbog lišenja poslovne sposobnosti ne mogu dati pristanak na liječenje pa se događa da čekaju u bolovima pristanak skrbnika koji je u drugom gradu. Osobe s intelektualnim i psihosocijalnim invaliditetom posebice su diskriminirane u pristupu dentalnim uslugama jer se zahvati u općoj anesteziji provode samo u nekoliko centara u Hrvatskoj. Osim toga, za njih nisu razvijeni nikakvi oblici izvanbolničkog liječenja.

Zbog nedovoljne educiranosti zdravstvenih djelatnika o specifičnim stanjima osoba s invaliditetom i nepoznavanja alternativnih načina komunikacije dolazi do diskriminacije u pružanju zdravstvenih usluga. Osobe s teškoćama u kretanju vraćaju se iz bolnica s dekubitom i ranama jer nisu imali odgovarajuću skrb uslijed neopremljenosti bolnica osnovnim pomagalima kao što su dizalice za prijenos.

Prepreke u ostvarenju prava na zdravstvenu zaštitu zbog skupoće, udaljenosti ili lista čekanja učestale su kod najsiromašniji društvenih skupina – prema analizi CMS-a, od 20% najsiromašnijih građana, njih 8,2% imali su neispunjene zdravstvene potrebe tijekom 2014., što je za 2% više od prosjeka EU¹⁷³. Osim toga, ista je skupina u nepovoljnom položaju i stoga što im se socijalna pomoć uračunava u ukupan prihod kućanstva, što im u slučajevima prelaska izrazito niskog cenzusa priječi ostvarenje prava na podmirivanje troškova dopunskog zdravstvenog osiguranja iz državnog proračuna.¹⁷⁴

Nadalje, unatoč tomu što je istovremeni angažman liječnika unutar javno-zdravstvenog i privatnog sustava izu-

170 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 125-130, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

171 <https://blog.vecernji.hr/multipla-skleroza/novi-kriteriji-lijecenja-multiple-skleroze-8043>

172 http://www.hzzo.hr/wp-content/uploads/2017/07/PROCISCENI_TEKST_Pravilnika.pdf?831c2f

173 <http://nejednakost.cms.hr/wp-content/uploads/2016/09/NEJEDNAKOSTI-U-HRVATSKOJ-zdravstvo.pdf>, str. 2

174 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 127, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

zetno plodno tlo za koruptivne radnje, te što predstavlja sukob interesa *par excellence*, hrvatsko zakonodavstvo ne samo da takvu praksu omogućuje već ju je i razradilo donošenjem *Pravilnika o mjerilima za davanje odobrenja zdravstvenom radniku za sklapanje poslova iz djelatnosti poslodavca*¹⁷⁵, stavljajući liječnike u povlašten položaj u odnosu na druge profesije u javnim službama, koje nemaju mogućnost dodatne zarade¹⁷⁶. U kontekstu korupcije na ovo se pitanje u Hrvatskoj osvrće i Studija Europske komisije o korupciji u sektoru zdravstva iz 2013. godine¹⁷⁷.

Ništa manje problematično nije ni propisivanje kvota i administrativno ograničavanje prava koja proizlaze iz Zakona o zdravstvenoj zaštiti i ostatka normativnog okvira u području zdravstva, poput stopa bolovanja, broja uputnica, pregleda ili izdanih receptata. Pučka pravobraniteljica ovakvu praksu smatra zadiranjem administracije u zakonom zajamčeno pravo na unaprjeđenje zdravlja, prevenciju bolesti, liječenje i rehabilitaciju, jer derogiranje liječničkih odluka i prosudbi administrativnim mjerama može dovesti do diskriminacije temeljem zdravstvenog stanja.¹⁷⁸

Dodatan problem u kontekstu ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu predstavlja i ključni kriterij za odabir terapije, koji je umjesto najučinkovitijeg, u Hrvatskoj cijena¹⁷⁹. I dok za neke manje opasne ili relativno česte bolesti kriterij cijene može biti jedan, ali nikako i jedini kriterij, **u slučajevima rijetkih i/ili izrazito smrtonosnih bolesti on to ne smije biti. Ovo je naročito razvidno, uzmemo li u obzir da su tzv. „posebno skupi lijekovi“ činili svega 4,05% proračuna HZZO-a za 2016. godinu.**¹⁸⁰

175 NN 42/2016
176 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 129, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>
177 Study on Corruption in the Healthcare Sector, HOME/2011/ISEC/PR/047 - A2, European Commission – Directorate - General Home Affairs, Luxembourg: Publications Office of the European Union, (2013)

str. 62, dostupno na: https://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/20131219_study_on_corruption_in_the_healthcare_sector_en.pdf

178 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 129-130, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

179 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 131, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

180 Izvješće o poslovanju HZZO-a za 2016. godinu, str. 8, dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2017/03%2000C5%BEujak/28%20sjednica%20Vlade%20Republike%20Hrvatske//28%20-%2021.pdf>

Problem nedostupnosti skupih lijekova ponovno se aktualizirao u lipnju 2017. godine kada je u javnost izašla vijest da HZZO Dječjoj bolnici u Klaićevoj nije odobrio sredstva za nabavu novog lijeka za liječenje neuroblastoma kod djece. Slučaj je pokrenuo građansku peticiju u organizaciji Zaklade SOLIDARNA i CMS-ovog programa ekonomsko-socijalne pravednosti¹⁸¹, koju je u svega nekoliko dana potpisalo više od 30.000 građana. Pod pritiskom javnosti, Vlada RH je odobrila preraspodjelu 14 milijuna kuna unutar proračuna za ovu godinu¹⁸², no na Povjerenstvu za lijekove HZZO-a je još uvijek da donese odluku o sustavnom pristupu novom lijeku. **U suprotnom, nastavit će se diskriminacija temeljem zdravstvenog stanja, jer je pravovremenu dostupnost terapije potrebno osigurati svima, pod jednakim uvjetima.** U slučaju liječenja malignih bolesti, svakako ne pomaže ni činjenica da **Nacionalni plan za borbu protiv raka još uvijek nije donesen, iako je inicijativa pokrenuta tijekom 2016. godine**, dok u pogledu rijetkih bolesti iz intervjua saznajemo da je **Nacionalni plan za rijetke bolesti donesen 2015., no da na žalost, nikad nije bio implementiran, dijelom zbog političke situacije, a dijelom zbog štednje.**

Govorimo li o *policy* okviru koji uređuje područje prava na zdravlje, slično kao i u slučaju prava osoba s invaliditetom, naši su sugovornici govorili o „šumi nekoherentnih propisa“ među različitim resorima, uključujući Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo rada i mirovinskog osiguranja, Ministarstvo socijalne politike i mladih, te Ministarstvo zaštite okoliša. Osim toga, iako je donesena kao jedan od uvjeta u sklopu procesa pristupanja EU, *Nacionalna strategija za razvoj zdravstvenog sustava 2012.-2020.* još uvijek nije zaživjela, što se očituje u tome da „*ni jedno tijelo svoje planove nije radilo prema Strategiji*“. Među nedonesenim provedbenim aktima koji bi trebali sprječavati diskriminaciju u području zdravstva nalazi se *Pravilnik o osiguranju medicinski prihvatljivog vremena za ostvarivanje mjera zdravstvene zaštite*.¹⁸³

U pogledu primjene Zakona o zaštiti prava pacijenata¹⁸⁴ primijećeni su i nedostaci koji se odnose na rad županijskih Povjerenstava za zaštitu i promicanje prava pacijenata, kojima nedostaje proaktivnosti, pa tako, prema

181 https://www.peticija24.com/svako_bolesno_dijete_ima_pravo_na_sansu_za_zivot

182 <https://www.solidarna.hr/site/article/prvi-korak-postignut-vrijeme-je-za-sistemska-rjesenja/hr-HR>

183 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 125, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

184 NN 169/04, 37/08

intervjuima, svega pet povjerenstava objavljuju svoja izvješća¹⁸⁵, što onemogućuje procjenu učinkovitosti njihova postojanja i djelovanja, ali i usporedbu podataka na županijskim razinama, što bi trebala biti polazna točka u ujednačavanju pristupa pravima pacijenata. Dodatno, Virovitičko-podravska i Splitsko-dalmatinska županija uopće nisu imala uspostavljena županijska povjerenstva u 2016. godini¹⁸⁶.

Što se tiče djelovanja organizacija civilnog društva u sektoru zdravstva, prema intervjuima, u Hrvatskoj ih ima više od 400, od čega su 84 dio Koalicije udruga u zdravstvu – nacionalne krovne mreže. Udruge su organizirane teritorijalno, te po bolestima, mahom se bave ispunjavanjem primarnih potreba svoga članstva na volonterskoj osnovi, što sprječava više razine koordinacije i suradnje, a, uz rijetke izuzetke, nedostaju im i kapaciteti za analizu politika u području zdravstva te javno zagovaranje. Stoga unatoč brojnosti ne uspijevaju utjecati na ukupno stanje u zdravstvenom sustavu.

Unatoč nedostatku većeg broja dostupnih podataka, ovaj je dio analize pokazao kako **je diskriminacija po osnovi zdravstvenog stanja itekako prisutna u Hrvatskoj te da se često radi o višestrukoj diskriminaciji** (zdravstveno stanje, dob, imovinski i socijalni status, regionalna nejednakost). Stoga, nažalost, unatoč proklamiranoj socijalnoj državi, s navodno univerzalnim pravom na zdravstvenu zaštitu, **u praksi svjedočimo rastakanju sustava solidarnog javnog zdravstva dostupnog svima pod jednakim uvjetima. Velik je to nazadak, uzmemo li u obzir da se na svjetskoj razini sustav javnog zdravstva razvijao upravo na temeljima onoga kakvog ga je davnih 30-ih godina prošloga stoljeća zamislio i razvijao i na području Hrvatske nitko drugi nego naš sunarodnjak, Andrija Štampar, jedan od utemeljitelja Svjetske zdravstvene organizacije.**

6.6. Diskriminacija po osnovi dobi

Kada govorimo o diskriminaciji po osnovi dobi, najčešće se misli na diskriminaciju starijih osoba, no diskriminirani po toj osnovi mogu biti, a vrlo često i jesu, mladi, a ponekad i djeca. Problem je, međutim, što za

diskriminaciju po osnovi dobi gotovo da i ne postoje podaci, naročito ne novijeg datuma.

Specifično, **u odnosu na stariju populaciju**, naši su sudgovornici primijetili da se radi o svojevrsnom paradoksu „*da u zemlji koja sve više stari ne posvećujemo više pozornosti ovoj diskriminacijskoj osnovi.*“ Ovakvome sudu u prilog ide i analiza relevantne politike. Tako u *Prijedlogu Strategije socijalne skrbi za stare za razdoblje 2017.-2020.*¹⁸⁷, izrijekom stoji:

„*Za potpuni uvid u stanje prava starijih osoba potrebno je provesti istraživanje o pojavnosti kršenja prava starijih osoba ... te na osnovu dobivenih podataka izraditi preporuke za prevenciju kršenja istih.*“ (naglasak dodan)

Ono što je, međutim, iz tog prijedloga zabrinjavajuće jest da se izrada preporuka predviđa tek za 2020. godinu, što svakako **smatramo nepotrebno dugim vremenom za provedbu istraživanja i definiranje smjera za prevenciju diskriminacije starijih osoba.**

Što se, pak, **mladih** tiče, za njih je na snazi *Nacionalni program za mlade za razdoblje 2014.-2017 (NPM)*.¹⁸⁸, u kojem se diskriminacija mladih kao skupine u riziku od diskriminacije uopće ne spominje. Naime, iako Plan prepoznaje nekoliko ranjivih podskupina mladih - niže obrazovani, mlade majke, osobe s invaliditetom te Romi – nije postavljen niti jedan cilj usmjeren na specifično ove ranjive skupine. Dapače, riječ „diskriminacija“ u Nacionalnom programu javlja se samo jedanput, u kontekstu obrazovanja, gdje se navodi da obrazovanjem treba „*stvoriti pretpostavke za emancipaciju i uključivanje osoba koje pripadaju diskriminiranim društvenim skupinama.*“¹⁸⁹ Iz ovog je razvidno da diskriminacija mladih temeljem dobi uopće nije bila prepoznata kao područje u kojem treba djelovati.

Kako se radi o posljednjoj godini važenja ovog Nacionalnog programa, treba se osvrnuti i na percepciju dionika o njegovoj učinkovitosti, uz naglasak na činjenicu da je zadnje izvješće o provedbi ono za 2015. godinu. U svom osvrtnu na Program i njegova izvješća, predstavnik Mreže mladih Hrvatske, najvećeg saveza udruga mladih i za mlade u zemlji, navodi kako je:

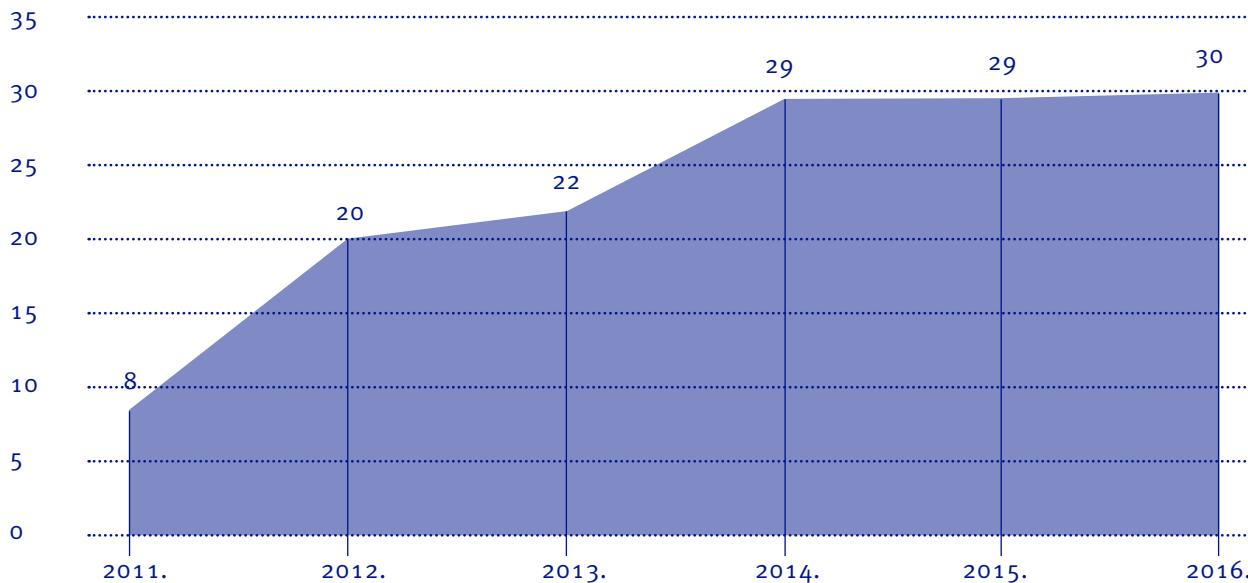
185 U 2017., za svoj rad u 2016. godini, izvješća su podnijela županijska povjerenstva za zaštitu prava pacijenata Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Istarske županije, Dubrovačko-neretvanske i Karlovačke županije.

186 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 127, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

187 Dostupno na <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Slicing/GetDocx/5171>

188 <http://mladi-eu.hr/wp-content/uploads/2015/07/Nacionalni-program-za-mlade-14-17.pdf>

189 Ibid. str. 9



GRAFIKON 7 Broj prijavi za diskriminaciju temeljem dobi 2011.-2016 (sva pravobraniteljstva)

„...utemeljenost ovog izvještaja uvelike upitna, uzimajući u obzir da je NPM 2014. – 2017. predviđao donošenje provedbenih i financijskih planova na godišnjoj bazi. Bez tih konkretnijih dokumenata, mjere NPM-a su vrlo općenite te se pod njih može podvesti puno toga, među ostalim i tekuće aktivnosti tijela državne uprave. S druge strane, provedba u 2016. nije, prema nama dostupnim informacijama, zasada popraćena niti takvim, parcijalnim izvještajem.“

Podaci, iako oskudni, ipak nam daju neki uvid u stanje stvari. Tako je, prema dostupnim podacima, kod starijih osoba diskriminacija ili povećan rizik od diskriminacije najčešća u području socijalne sigurnosti i socijalne skrbi, zdravstvene zaštite, pristupa dobrima i uslugama te javnog informiranja i medija¹⁹⁰, a kod mladih je ona najčešće zastupljena u području obrazovanja¹⁹¹ te rada i zapošljavanja¹⁹², dok je kod djece prisutna u području obrazovanja. **Treba naglasiti i da su ove skupine često višestruko diskriminirane – osim po dobi, istovremeno zna biti prisutna i diskriminacija po spolu, etničkoj pripadnosti, vjerskim uvjerenjima, zdravstvenom stanju, invaliditetu, socijalnom, imovin-**

skom ili obiteljskom statusu. Tako je primjerice kod žena uočeno da životna dob sve više postaje prepreka prilikom zapošljavanja, što se očituje u statističkim podacima – manje od 1/3 radno sposobnih žena starijih od 54 godine sudjeluje na tržištu rada¹⁹³.

Iako anegdotalni podaci sugeriraju kako je diskriminacija po dobi poprilično učestao oblik diskriminacije, on se rijetko prijavljuje pravobraniteljskim institucijama, kako je vidljivo iz Grafikona 7.

Za stariju populaciju nemamo točne podatke o razlozima neprijavlivanja, ali se oni vrlo vjerojatno ne razlikuju značajno od razloga ostatka populacije, dok nam za mlade uvid u razloge daje istraživanje o diskriminaciji mladih na tržištu rada. Prema njemu, svega bi 7% mladih koji su doživjeli diskriminaciju poslali pritužbu Pučkoj pravobraniteljici jer „ne vjeruju ili ne promatraju diskriminaciju kao ozbiljan problem koji se može ili treba sudski riješiti ili sankcionirati“¹⁹⁴, tim više što prevladava nepovjerenje u institucije, naročito sudske postupke, koje percipiraju kao jako duge i skupe te s nesigurnim ishodom¹⁹⁵.

190 Godišnja izvješća Pučke pravobraniteljice 2011.-2016., dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/izvjesca-hr>

191 U strukturi prijavi Pravobraniteljice za djecu, kršenja dječjih prava u području obrazovanja je drugo po zastupljenosti. Usp. [http://goo.hr/good-inicijativa/iz-moje-perspektive/ivana-milas-klaric/Bušić Crnković A. et al. \(2012\). Neudoban položaj: izvještaj o diskriminaciji mladih na hrvatskom tržištu rada](http://goo.hr/good-inicijativa/iz-moje-perspektive/ivana-milas-klaric/Bušić%20Crnković%20A.%20et%20al.%20(2012).%20Neudoban%20položaj%20izvještaj%20o%20diskriminaciji%20mladih%20na%20hrvatskom%20tržištu%20rada), Zagreb:

Mreža mladih Hrvatske, dostupno na: http://www.mmh.hr/files/ckfinder/files/Neudoban_položaj.pdf

193 Sažetak Izvješća Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2016., str. 26, dostupno na: http://www.prs.hr/attachments/article/2188/SA%C5%BDETAK_lzvjec%C5%A1%C4%87a_2016_Pravobraniteljice%20za%20ravnopravnost%20spolova.pdf

194 Ibid., str. 65-66

195 Ibid., str.66

6.6.1. Diskriminacija starijih osoba

Prema posljednjem izvješću Pučke pravobraniteljice, rizik od diskriminacije **starijih osoba** primijećen je u **području informiranja i medija**, i to ponavljanjem stereotipa i prenošenjem negativne slike o starijim osobama u dijelu medija, što zbog utjecaja medija na javno mnijenje „može i naknadno utjecati na različite dionike, koji će pri donošenju odluka diskriminirati starije osobe“.¹⁹⁶

Kršnja prava starijih osoba zamijećena su u **području socijalne skrbi i sigurnosti**, i to u odnosu na uskraćivanje prava pristanka na smještaj u domove za starije i nemoćne i potpisivanja ugovora s institucijom, unatoč poslovnoj sposobnosti korisnika, a primijećeno je i neopravdano zadiranje u njihovu imovinu pritiscima na preusmjeravanje mirovine na račune domova¹⁹⁷.

U području **pristupa dobrima i uslugama**, kako u javnim tako i u privatnim domovima za starije i nemoćne, zabilježeni su slučajevi neprimjerenih ušteda (primjerice grijanje), manjkovi medicinskog osoblja, ali i skriveni troškovi (privatni domovi) kojih korisnici prilikom sklapanja ugovora nisu svjesni niti su o njima informirani (npr. korištenje klime, hladnjaka ili trošak dostave obroka u sobu, čak i u slučaju bolesti) te čak i paušalni trošak bez ikakvog objašnjenja. Uz to, prisutan je i manjak informacija, odnosno neprimjeren i nedostatan način informiranja korisnika domskog smještaja putem oglasne ploče, što dijelu njih, uslijed zdravstvenog stanje onemogućava pristup informacijama koje imaju izravan učinak na kvalitetu njihova života.¹⁹⁸ Kada pak govorimo o osobama starije dobi koji žive samostalno, premda se ne radi o diskriminaciji kako je definirana ZSD, zamijećeno je kršenje prava pri sklapanju ugovora na daljinu za korištenje IKT tehnologijom, na način da im se obećavaju velike uštede i prodaju usluge koje su im nepotrebne i kojima se ne znaju koristiti, a zatim im se naplaćuju penali zbog prijevremenih raskida takvih ugovora.¹⁹⁹ Dodatan problem u ruralnim područjima predstavlja i nedostupnost prije dostupne usluge dostave mirovine na kućni prag²⁰⁰, što je usluga Hrvatske pošte koja bi, kao javno poduzeće, trebala biti vođena kriterijem jednake dostupnosti i kvalitete usluge u cijeloj državi, a ne ekonomskom isplativošću usluge na nekom području.

U području **zdravstvene zaštite**, zabilježene su psihijatrijske obrade bez pristanka (u domovima za starije i nemoćne), nedostupnost zdravstvene zaštite, uključujući i obiteljske medicine (ruralna područja) te nepostojanje besplatnih lijekova za liječenje Alzheimerove bolesti, što pravobraniteljica nalazi rizičnim kako s osnove diskriminacije po dobi, tako i s osnove zdravstvenog stanja²⁰¹.

6.6.2. Diskriminacija djece i mladih

U slučaju **djece**, diskriminacija se često događa u području obrazovanja, naročito u slučaju djece s poteškoćama (o čemu je bilo riječi u dijelu analize koji se bavi diskriminacijom na osnovi invaliditeta), ali i djece različitog vjerskog (ne)uvjerenja u odnosu na većinsku populaciju. Tako je prakticiranje katoličkih vjerskih obreda unutar javnog obrazovnog sustava, a izvan nastave vjeronauka tijekom 2014. i 2015. bila široko rasprostranjena praksa²⁰², pri čemu su djeca koja nisu katoličke vjeroispovijesti ili nemaju religijska uvjerenja bila prisiljena prisustvovati takvim obredima. Također, još uvijek je u osnovnim školama izrazito prisutan nedostatak adekvatnog alternativnog sadržaja i skrbi za djecu koja ne pohađaju vjeronauk, što je, iako u eufemiziranom obliku, kao problem koji se mora sustavno riješiti prepoznato i u Nacrtu Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za 2017.-2019., u obliku mjere 2.3. „Osigurati aktivnosti za djecu koja ne pohađaju izbornu nastavu u osnovnoj školi u vrijeme između prvog i zadnjeg sata nastavnog dana“.²⁰³

Konačno, nesustavno prisutni sadržaji, pa stoga i neujednačen pristup nastavnim sadržajima vezanima za građanski odgoj i obrazovanje, kao i za zdravstveni odgoj u dijelu koji se odnosi na spolni odgoj ima učinak diskriminacije na djecu kojima takav sadržaj nije dostupan. Stoga Pravobraniteljica za djecu smatra da se radi o kršenju Konvencije o pravima djeteta, prema kojoj djeca imaju bezuvjetno pravo na znanje i informacije važne za očuvanje zdravlja. Štoviše, Pravobraniteljica je mišljenja da se radi o minimumu kojeg država mora jamčiti i osigurati²⁰⁴.

196 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 85, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

197 Ibid. str. 86

198 Ibid. str. 86-87

199 Ibid. str. 88

200 Ibid. str. 87

201 Ibid. str. 89

202 Izvješće o radu Pravobraniteljice za djecu za 2016. godinu, str. 49, dostupno na: http://www.dijete.hr/websites/dijete.hr/index.php/hr/izvjemainmenu-93/izvjeo-radu-pravobranitelja-za-djecu-mainmenu-94/doc_download/548-izvjee-o-radu-pravobraniteljice-za-djecu-za-2016.html

203 <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Slicing/GetDocx/5415>

204 <http://goo.hr/good-inicijativa/iz-moje-perspektive/ivana-milas-klaric/>

Što se tiče **mladih**, diskriminacija je prisutna u **obrazovanju** kod onih slabijeg imovinskog stanja, onih s invaliditetom, te kod tražitelja međunarodne zaštite, azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom, a očituje se njihovim nejednakim mogućnostima pristupa obrazovanju, što je prepoznato kao problem, pa se u Nacrtu Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za 2017.-2019. nalazi čak 9 mjera kojima će se pokušati eliminirati brojne prepreke²⁰⁵.

Osim obrazovanja, mladi su diskriminirani i u **području rada i zapošljavanja**. Tako je u svom Izvješću za 2016. Pučka pravobraniteljica prepoznala diskriminatoran učinak Odluke Upravnog vijeća HZZ-a o privremenoj obustavi zaprimanja i odobravanja zahtjeva za mjeru stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa, pa je kao posljedica te Odluke mjera postala nedostupnima svima iznad 29 godina, proizvevši tako neizravnu diskriminaciju osoba bez radnog iskustva starijih od 29 godina²⁰⁶.

Već spomenuto istraživanje Mreže mladih Hrvatske o diskriminaciji mladih osoba na hrvatskom tržištu rada pokazalo je da je 57% njih doživjelo neki oblik diskriminacije, a **36% njih susrelo se s direktnom diskriminacijom po dobi** – rečeno im je da su premladi za mjesto za koje su se natjecali. No, još više brine činjenica da su osim po dobi bili višestruko diskriminirani i po drugim osnovama – od ovih 36%, više od ¾ je iskusilo i neki drugi oblik diskriminacije²⁰⁷. Tako se njih 64% (70% žena) suočilo s pitanjima vezanima za djecu i obitelj, 27% ih je doživjelo diskriminaciju temeljem spola, 26% temeljem zdravstvenog stanja, 10% zbog pripadnosti supkulturi²⁰⁸, što se može smatrati i diskriminacijom temeljem socijalnog statusa. Dodatno, pripadnici nacionalnih manjina te osobe s invaliditetom su u većoj mjeri u selekcijskim postupcima bili diskriminirani - primjerice 65% pripadnika manjina te čak 73% osoba s invaliditetom, naspram 57% ostalih ispitanika²⁰⁹.

Premda su podaci iz ovog istraživanja relativno zastarjeli, s obzirom na sveopću društvenu klimu, malo je

vjerojatno da je u zadnjih 5 godina došlo do značajnijih pomaka. No, ovu bi tezu svakako trebalo potvrditi ponavljanjem istraživanja u skoroj budućnosti.

Na kraju ovog poglavlja o diskriminaciji temeljem dobi, ne preostaje nam ništa drugo nego li utvrditi da je **ovoj diskriminacijskoj osnovi u budućnosti potrebno posvetiti puno više pažnje, uz izradu specifičnih analiza u odnosu na starije osobe, djecu i mlade, a koje će onda biti temelj za definiranje i implementaciju mjera koje će osim diskriminacije po dobi, imati pozitivne učinke i na višestruku diskriminaciju kojoj su ove skupine očigledno izložene.**

205 <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Slicing/GetDocx/5415>

206 Izvješće pučke pravobraniteljice za 2016. godinu, str. 89, dostupno na: <http://ombudsman.hr/hr/component/jdownloads/send/76-izvjesca-2016/854-izvjesce-pucke-pravobraniteljice-za-2016>

207 Bušić Crnković A. et al. (2012). *Neudoban položaj: Izvještaj o diskriminaciji mladih na hrvatskom tržištu rada*, Zagreb: Mreža mladih Hrvatske, str. 36, Zagreb: Mreža mladih Hrvatske, dostupno na: http://www.mmh.hr/files/ckfinder/files/Neudoban_položaj.pdf

208 Ibid.

209 Ibid., str. 42

7. Zaključak

U uvodnom dijelu analize rečeno je da je početna točka istraživanja 2011. godina, godina u kojoj smo kao država i društvo, zatvaranjem pregovaračkog poglavlja s EU o pravosuđu i temeljnim pravima navodno pokazali da smo spremni za društvo tzv. „zrelih demokracija“. Mjerila za zatvaranje Poglavlja 23, specifično u području antidiskriminacije, bila su: (1) brz i pravedan pravosudni postupak, (2) učinkovita primjena Zakona o suzbijanju diskriminacije i kažnjavanju zločina iz mržnje, (3) osnaživanje pravobraniteljskih institucija. Osim ovih „općih“ antidiskriminacijskih mjerila, dio ih se odnosio i na (4) prava povratnika srpske nacionalnosti te (5) na primjenu čl. 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. **Pogledamo li analizu iz perspektive ovih mjerila, danas, šest godina kasnije, jasno je da, nažalost, nismo daleko odmaknuli.**

Brz i pravedan pravosudni postupak još uvijek nije dio života hrvatskih građana. Premda se analiza nije bavila pravosudnim postupcima općenito, već samo onima vezanima uz diskriminaciju, njihovo višegodišnje trajanje, iako bi se oni morali rješavati ubrzanim tempom, kao i podatak da ih je svega 33% riješeno, jasan je pokazatelj da brzog pravosudnog postupka u tužbama za diskriminaciju u Hrvatskoj još uvijek nema. U odnosu na pravosudne postupke općenito, Vrhovnom je sudu tijekom 2015. godine trebalo prosječnih 867 dana da donese svoju odluku²¹⁰, a prema podacima iz Godišnjeg izvješća Europskog suda za ljudska prava za 2016.

godinu²¹¹, od ukupno 349 presuda protiv Republike Hrvatske, 92 (26%) se odnose na pravo na pravično suđenje, a 96 (28%) na brzinu sudskog postupka. Drugim riječima, čak 54% presuda protiv RH na ovome Sudu odnosi se upravo na pitanje brzog i pravednog postupka.

Za učinkovitost primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije i kažnjavanje zločina iz mržnje također izostaju pozitivni pokazatelji. Osam godina nakon njegova usvajanja pokazuje se da **sa Zakonom nisu u dovoljnoj mjeri upoznati ni građani, ali što je još važnije ni pravosudni djelatnici** (uključujući suce i državne odvjetnike), **niti službenici. Budući da ga ne poznaju, nisu ga u stanju niti učinkovito primjenjivati**, a isto se odnosi i na odvjetnike u građanskim parnicama. Što se tiče kažnjavanja zločina iz mržnje, analiza je pokazala da **tijela zločin iz mržnje odnosno javno poticanje na mržnju rijetko kao takve kvalificiraju, a čak i tada ih, umjesto kazneno gone prekršajnim postupcima, bez uporišta u Prekršajnom zakonu.** U slučaju grupe građana koje se koriste govorom mržnje u javnosti (primjerice, na sportskim događanjima, ali i na prosvjedima), policija ne poduzima dovoljno u svrhu identificiranja počinitelja, što zorno oslikava izjava Policijske uprave zagrebačke da „*zbog velikog broja prosvjednika koji su uzvikivali „Za dom spremni“ osobe nisu identificirane.*“²¹² **Zločinu iz mržnje i govoru mržnje i dalje su najpodložniji pripadnici srpske i romske nacionalne manjine, te seksualne i rodne manjine,** a od 2016. naovamo, metom su, u javnom prostoru neprihvatljivih, a ponekad i mrzilačkih izjava ili postupaka

210 Ministarstvo pravosuđa RH (2016), *Statistički pregled za 2015.*, str. 21, dostupno na: https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20oplanovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Statisti%C4%8Dki_pregled_za_2015.pdf

211 Annual Report European Court of Human Rights 2016, str. 202, dostupno na: http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2016_ENG.pdf

212 <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/previse-ih-je-vikalozad-dom-spremni-pa-nikoga-nismo-prijavili-20160127>

nja, u većoj mjeri postale organizacije civilnog društva lijevo-liberalnog svjetonazora, novinari i novinarka koji kritički pišu o porastu netrpeljivosti u društvu, pa i same pravobraniteljske institucije. Pri tome je **posebno zabrinjavajuće što takve izjave osim „običnih“ građana koriste i državni dužnosnici, uz gotovo potpuni izostanak ograđivanja i osude takvog govora.**

Što se tiče **osnaživanja pravobraniteljskih institucija, ono je vidljivo kod Pučke pravobraniteljice, no izostaje u slučaju posebnih pravobraniteljstava**, kako u pogledu ljudskih, tako i u pogledu financijskih i materijalnih resursa. Ovo naročito vrijedi za Pravobraniteljicu za ravnopravnost spolova, koja zaprima i postupa u više od 50% prijava za diskriminaciju. Osim toga, **zakonski okvir za posebna pravobraniteljstva ne jamči im nikakvu neovisnost od politike, pa je u tom pogledu jedina sretna okolnost što sve aktualne pravobraniteljice posao kojim se bave shvaćaju krajnje ozbiljno te se unatoč nepovoljnim političkim okolnostima ne libe biti kritične prema vlasti.** Nažalost, Pravobraniteljica za djecu, Ivana Milas Klarić, tu je kritičnost platila gubitkom pozicije.

Prava povratnika srpske nacionalnosti i dalje su dijelom neriješena, što je neshvatljivo u kontekstu činjenice da se rješavaju od daleke 1996., kad je donesena prva Uredba o pravima povratnika. Činjenica da je od tada, do zaključno s 2013. godinom donesena ukupno **21 uredba, pravilnik, program, odluka ili zaključak**²¹³ kojim se njihova prava reguliraju, sugerira postavljanje administrativnih barijera, prije nego li iskrenu želju za rješavanjem njihovih životnih problema.

Primjena članka 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina pokazuje ozbiljne manjkavosti te nazadovanje u pogledu broja pripadnika nacionalnih manjina zaposlenih u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima i tijelima uprave jedinica lokalne samouprave. Iako ih je više od 7% po posljednjem popisu stanovništva, Plan prijema je predviđao udio od svega 5,5%, a niti taj smanjeni udio nikad nije ostvaren i na kraju 2016. bio je na razini 3,40%. U posebno nepovoljnom položaju su Romi, koji čine tek 0,01% zaposlenih u ovim službama, iako ih je 0,40% u ukupnom stanovništvu.

Iz ovih je zaključaka jasno da je točna bila procjena organizacija civilnog društva okupljenih u Platformu 112 iz svibnja 2011. godine²¹⁴, da je odluka o zatvaranju pregovora bila prvenstveno politička, a ne utemeljena na objektivnoj procjeni kvalitete javnih politika i implementacijskih kapaciteta. Utemeljenim se pokazao i, istom prilikom postavljen zahtjev pred Republiku Hrvatsku i EU, za uspostavljanjem formalnog neovisnog mehanizma praćenja provedbe preuzetih obveza i njihovih stvarnih učinaka po građane, koji nažalost nije usvojen.

Uzmemo li u obzir gore navedeno, te dodatno stavimo u kontekst političkih događanja tijekom 2016. koja su manjinska prava, ali i vrijednosti liberalne demokracije kao takve dovela u pitanje, ne čudi dominantan stav naših sugovornika da unatoč promjenama na bolje „u nižim pitanjima“, **općenito gledano, imamo stagnaciju ili regresiju.**

Malene pomake nabolje naši sugovornici vide u djelomičnoj izgradnji institucija i legislative, uz neizostavnu opasku o izrazitim manjkavostima u implementaciji, a pozitivnim ocjenjuju i snažnije povezivanje organizacija civilnog društva s pravobraniteljstvima. Također, smatraju da je do 2013. po pitanju antidiskriminacijske politike vladao „neki žar i polet“, da je tema koliko-toliko bila na političkom dnevnom redu te da su se barem po inerciji još tijekom 2015. raspisivali natječaji koji su omogućavali provedbu aktivnosti suzbijanja diskriminacije. No, njihovim riječima, „2016. *srušilo se sve*“ jer se „*općenito kao društvo ne bavimo diskriminacijom kao problemom*“, a to **nebavljenje diskriminacijom rezultira porastom razine predrasuda i stereotipa, koji su pak temelj za diskriminaciju bilo kojeg Drugog i Drugačijeg.**

213 <http://narodne-novine.nn.hr/search.aspx?upit=povratnik&naslov=da&sortiraj=1&kategorija=1&rp=50&qtype=3&pretraga=da>

214 <http://www.gong.hr/media/uploads/dokumenti/Clanci/20110524ZajednickomisljenjeoPoglavlju23finalno.pdf>

8. Preporuke

S obzirom na ovakve zaključke, **ključna preporuka ovog izvještaja jest da najviši politički dužnosnici u Republici Hrvatskoj, kao i svi oni koji će ih na tim funkcijama u budućnosti naslijediti - donesu i javno izlože nedvosmislenu političku odluku o tome ostaje li Republika Hrvatska i dalje istinski opredjeljena za vrijednosti ljudskih prava i liberalne demokracije. Jedino pod tim uvjetom sve daljnje preporuke ovoga izvještaja imaju smisla.** U suprotnom,

kao građani i građanke ove zemlje imamo pravo biti obaviješteni o tome da se pristupa promjenama Ustava kojima je cilj povratak u politički sustav koji odstupa od načela sekularizma i pluralizma. Na nama je onda odluka hoćemo li na to pristati ili se protiv toga boriti svim demokratskim sredstvima. S nadom kako do potonjeg scenarija ipak neće doći, u nastavku teksta donosimo preporuke proizašle iz ove analize:

1. U odnosu na pravobraniteljstva, potrebno je:

- » Ujednačiti razine neovisnosti posebnih pravobraniteljstava, s onima pučke pravobraniteljice i to promjenama odredbi relevantnih zakona kojima je neprihvatanje godišnjeg izvješća temelj za prestanak obnašanja dužnosti;
- » Promijeniti odredbe relevantnih propisa o „usvajanju/neusvajanju“ pravobraniteljskih izvješća u Saboru, na način da ih Sabor „prima na znanje“;
- » Povećati kapacitete posebnih pravobraniteljstava – financijske, ljudske i materijalne, bez obzira na opću zabranu zapošljavanja u javnom sektoru (donijeti Odluku Vlade po uzoru na odluku kojom je omogućeno dodatno zapošljavanje u Uredu pučkog pravobranitelja); nastaviti jačanje Ureda pučkog pravobranitelja;
- » Povećati ovlasti pravobraniteljstvima i osigurati im adekvatne ljudske i financijske kapacitete za pokretanje sudskih postupaka u ime stranaka, kad procijene da se radi o strateški važnim litigacijama;
- » Osigurati dosljednu primjenu i postupanje po svim preporukama svih pravobraniteljstava;
- » Osigurati izbor novog/e Pravobranitelja/ice za djecu, isključivo temeljem stručnosti i dokazane predanosti vrijednostima liberalne demokracije i pluralizma;
- » Postići dogovor sa zainteresiranim i kapacitiranim organizacijama civilnog društva oko koordiniranog pristupa podizanju i financiranju strateških litigacija u području antidiskriminacije.

2. U odnosu na zločin iz mržnje i govor mržnje, potrebno je:

- » Proširiti definiciju zločina iz mržnje u Kaznenom zakonu u skladu s osnovama spomenutima u kaznenom djelu poticanja na nasilje i mržnju, a koja, osim nabrojanja pojedinih diskriminacijskih osnova završava sintagmom „ili kakvih drugih osobina“. Alternativno, definiciju je potrebno proširiti i na druge osnove prepoznate u Zakonu o suzbijanju diskriminacije;

- » Dosljedno, po službenoj dužnosti istraživati i sudski goniti sve oblike govora mržnje i javnog poticanja na mržnju;
- » Uskladiti Protokol o postupanju u slučajevima zločina iz mržnje s izmjenama Kaznenog zakona iz 2012. te ga unaprijediti sukladno preporukama Radne skupina za praćenje zločina iz mržnje;

3. U svrhu osiguranja učinkovite primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije, potrebno je:

a/ *Radi podizanja kapaciteta*

- » Unutar Pravosudne akademije osigurati sustavnu edukaciju pravosudnih djelatnika i odvjetnika te policijskih službenika o antidiskriminacijskom zakonodavstvu i zločinu iz mržnje, redovitim financiranjem godišnjih ciklusa edukacija putem državnog proračuna; edukacije ne smiju biti ovisne o projektima;
- » Antidiskriminacijsko zakonodavstvo učiniti obveznim dijelom državnog stručnog ispita;
- » Državne i lokalne službenike i javne djelatnike poticati na pohađanje obrazovnih programa o antidiskriminacijskom zakonodavstvu koji se nude u okviru Državne škole za javnu upravu;
- » Povećati kapacitete svih lokalnih i županijskih tijela propisanih zakonima, a koji prate ili implementiraju mjere vezane uz antidiskriminaciju ili ostvarivanje prava građana te uvesti obaveze redovitog izvještavanja i objave izvještaja; u suprotnom – iz relevantnih zakona brisati obaveze njihova osnivanja i ostaviti mogućnost volonterskog organiziranja – aktualni model ne opravdava troškove koje iziskuje.

b/ *Radi osiguranja brzog i pravičnog sudskog postupka*

- » Osigurati adekvatna sredstva za kvalitetnu implementaciju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koji će građanima najnižeg imovinskog statusa doista omogućiti jednak pristup pravdi; nužno je osigurati sredstva za cijelo trajanje sudskog postupka;
- » Propisati sankcije za suce čije rješavanje antidiskriminacijskih postupaka prelazi godinu dana;
- » Propisati obvezu da u antidiskriminacijskim postupcima te postupcima vezanima uz zločin iz mržnje ne mogu sudjelovati državni odvjetnici ili suci koji nisu prošli edukaciju o domaćem i antidiskriminacijskom zakonodavstvu EU;

c/ *Radi kvalitetnog praćenja primjene Zakona:*

- » Osigurati sustavno te ažurno praćenje diskriminacijskih postupaka na svim sudovima, na način iz kojeg će biti razvidna osnova, područje, tip počinitelja, spol i dob žrtve te ostali podaci koje pravobraniteljstva smatraju potrebnima;
- » Podatke sa sudova dostavljati u realnom vremenu Ministarstvu pravosuđa;
- » Na stranicama Ministarstva pravosuđa javno objavljivati dobivene podatke u formi otvorene baze podataka koja će omogućiti daljnju statističku obradu svih podataka (strojno čitljiv format koji omogućava ponovnu uporabu u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama);
- » Osigurati hitnu anonimizaciju i objavu svih presuda u antidiskriminacijskim postupcima i postupcima zločina iz mržnje, u strojno čitljivom formatu u obliku pretražive baze podataka po osnovi i području diskriminacije, tipu počinitelja te svim ostalim parametrima koja pravobraniteljstva smatraju nužnima; kao prijelazno rješenje osigurati dostavu svih presuda svim pravobraniteljskim institucijama;
- » Onemogućiti tužbe protiv novinara i aktivista za ljudska prava za povrede ugleda i časti, kad u svom radu iznose činjenice.

4. U odnosu na policy okvir i praćenje učinaka antidiskriminacijske politike, potrebno je:

- » Povećati ljudske i financijske kapacitete Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina te Ureda za ravnopravnost spolova, odobravanjem zapošljavanja na

- » pozicijama iskusnih službenika u području zaštite ljudskih prava;
- » Unutar tih ureda povećati autonomiju djelovanja iskusnih službenika, uz usmjeravanje napora čelnika tijela na snažniju senzibilizaciju donositelja odluka o potrebama unutar područja zaštite ljudskih prava i antidiskriminacije;
- » Izraditi i/ili objaviti izvješća o provedbi nacionalnih planova/programa/strategija koji su istekli u proteklom razdoblju;
- » Donijeti nove strateške dokumente u participativnom procesu, temeljene na vrijednostima liberalne demokracije;
- » Osigurati adekvatno praćenje provedbe novih strateških dokumenata, uz definiranje jasnih pokazatelja provedbe i učinka; Izvještaje o provedbi temeljiti na analizi postignutih promjena, a ne opisa provedenih aktivnosti;
- » Osigurati mogućnost praćenja financijskih izdvajanja za primjenu antidiskriminacijske politike u planovima i izvještajima o izvršenju državnog proračuna te proračunima regionalnih i lokalnih jedinica;
- » Hitno raspisati natječaje iz ESI fondova za organizacije civilnog društva u području antidiskriminacije, uz osiguranje neovisnih i stručnih povjerenstava za njihovu prosudbu;
- » Osigurati edukaciju nastavnog i stručnog osoblja u školama i predškolskim ustanovama o obvezama koje proizlaze iz antidiskriminacijskog zakonodavstva;
- » Ukloniti diskriminatorne sadržaje po svim osnovama iz udžbenika u službenoj upotrebi;
- » Osigurati sustavnu i dosljednu provedbu građanskog i zdravstvenog odgoja na svima razinama obrazovanja u skladu sa znanstvenim spoznajama.

Osim ovih općih preporuka, donosimo i konkretne preporuke za unaprjeđenja po analiziranim diskriminacijskim osnovama, uz puno razumijevanje da u svakoj od osnova zasigurno postoji čitav niz drugih izazova kojih se ova ograničena analiza nije uspjela dotaknuti:

Diskriminacija po osnovi spola

- » Povećati sankcije za političke stranke koje ne poštuju kvotu u sastavljanju kandidacijskih lista do iznosa do kojeg će im biti neisplativo ne poštivati kvotu;
- » Hitno ratificirati Istanbulsku konvenciju;
- » Osigurati jednak pristup zdravstvenoj zaštiti u području zaštite reproduktivnih prava, ostvarivanja prava na legalno induciran pobačaj te pristup kontracepciji;
- » Regulirati pitanje priziva savjesti ginekologa u javnim zdravstvenim ustanovama, uz uvažavanje autonomije svakog pojedinca na djelovanje po savjesti, ali i osiguravanje zakonski omogućene usluge;
- » Regulirati pitanje priziva savjesti ljekarnika te u ljekarnama u javnom sustavu ili ugovornim ljekarnama HZZO-a, uz uvažavanje autonomije svakog pojedinca na djelovanje po savjesti, ali i osiguravanje zakonski omogućene usluge;

Diskriminacija po osnovi rodnog identiteta i/ili izražavanja te seksualne orijentacije

- » Uskladiti Zakon o ravnopravnosti spolova sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije na način da oba istovjetno definiraju diskriminaciju temeljem rodnog identiteta i/ili izražavanja;
- » Ubrzati rad Nacionalnog zdravstvenog vijeća kako bi trans-rodne osobe mogle neometano živjeti u odabranom rodnom identitetu;
- » Urediti pravni okvir za rješavanje pravnog i medicinskog statusa osoba u rodnoj tranziciji, na način koji će:
- » omogućiti ulaganje žalbe na mišljenje Nacionalnog zdravstvenog vijeća te osigurati sudsku kontrolu zakonitosti;

- » omogućiti sudjelovanje u postupku osobi o kojoj se odlučuje;
- » propisati obvezu obrazloženja mišljenja Nacionalnog zdravstvenog vijeća;
- » osigurati mehanizme zaštite prava trans-rodnih osoba u slučaju nepostupanja Nacionalnog zdravstvenog vijeća i/ili javnih tijela
- » U HZZO-u donijeti jasne i transparentne uvjete iz kojih će biti jasno koji dio troškova promjene spola snosi HZZO, a koji sam osiguranik, te posredno omogućiti zahvate promjene spola u RH;
- » omogućiti posvajanje djece istospolnim parovima bez diskriminacije;
- » u suradnji s OCD-ima, lokalnom i regionalnom samoupravom te obrazovnim institucijama osmisliti sadržaje te osigurati sredstva za centre podrške mladim osobama alternativne seksualne orijentacije na lokalnim razinama;

Diskriminacija po osnovi etničkog identiteta/rase/nacionalne pripadnosti

- » Osigurati adekvatnu razinu informiranosti pripadnika nacionalnih manjina o pravima koja proistječu iz Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, s posebnim naglaskom na čl. 22 i obvezu isticanja podatka o nacionalnosti u slučaju pozivanja na Zakon u prijavama za posao;
- » Propisati sankcije za nepridržavanje odredbi čl. 22 po uzoru na sankcije koje se odnose na zapošljavanje osoba s invaliditetom i hrvatske branitelje i članove njihovih obitelji;
- » Propisati obavezu vijećima nacionalnih manjina na državnoj razini da određeni postotak sredstava vlastitog proračuna moraju uložiti u podizanje kapaciteta vijeća na lokalnim i regionalnim razinama o pravima nacionalnih manjina te specifično antidiskriminacijskom zakonodavstvu;
- » Izmijeniti Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina sukladno odluci Ustavnog suda, te ga dosljedno primjenjivati na cijelom teritoriju RH;
- » Dokinuti segregirane romske razrede i getoizaciju romske manjine u naseljima;
- » Omogućiti obrazovanje romske manjine po modelu C na oba romska jezika;
- » Osigurati tečajeve hrvatskog jezika za izbjeglice, imigrante i azilante u svrhu njihove brze i uspješne integracije te omogućavanja školovanja i zaposlenja;
- » Hitno riješiti sve preostale slučajeve zbrinjavanja povratnika.

Diskriminacija po osnovi invaliditeta

- » Poduzeti hitne mjere za ubrzanje procesa deinstitucionalizacije čime bi se dokinula diskriminacija velikog broja osoba s invaliditetom njihovim segregiranjem u ustanove socijalne skrbi
- » Na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini osigurati i prikazati učinkovite primjere sankcioniranja za nepoštivanja propisa o osiguranju pristupačnosti za osobe s invaliditetom;
- » Propisati sankcije za nepridržavanje odredbi Pravilnika o osiguranju pristupačnosti građevina osobama s invaliditetom i smanjene pokretljivosti;
- » Sustavno riješiti pitanje pomoćnika u nastavi i osobnog asistenta za osobe s invaliditetom na način da ostvarenje temeljnog prava ne ovisi o projektnim sredstvima i postojanju te kapacitetima udruga;
- » Radi poticanja osoba s invaliditetom na uključivanje u tržište rada, osigurati da ne gube prava iz socijalne skrbi radi stjecanja prihoda na tržištu rada;
- » Unaprijediti i nastaviti provoditi obrazovne programe za osobe s invaliditetom u skladu s potrebama tržišta rada.

Diskriminacija po osnovi i u području zdravlja

- » Onemogućiti istovremeno obavljanje liječnike dužnosti u javnom zdravstvenom sustavu i u privatnim ordinacijama/klinikama;
- » Onemogućiti administrativno ograničavanje prava pacijenata koje se temelje na liječničkoj stručnoj prosudbi;

- » Uvesti kriterij najviše razine učinkovitosti lijeka kao osnovnog kriterija temeljem kojeg se propisuje terapija za rijetke i/ili izrazito smrtonosne bolesti;
- » Razviti izvanbolničke usluge i usluge rehabilitacije u zajednici kao i mobilnih timova za mentalno zdravlje
- » Educirati stručnjake zdravstvene skrbi na svim razinama o pružanju usluga zdravstvene skrbi osobama s različitim invaliditetom
- » Provesti istraživanje o diskriminaciji temeljem zdravstvenog stanja, uključujući sveobuhvatnu *policy* analizu, kao i terensko istraživanje;
- » Temeljem istraživanja definirati i početi provoditi mjere suzbijanja diskriminacije po ovoj osnovi;

Diskriminacija po osnovi dobi

- » Provesti istraživanje o diskriminaciji temeljem dobi, uključujući sveobuhvatnu *policy* analizu, kao i terensko istraživanje na specifičnim podskupinama u riziku: starije osobe, djeca, mladi;
- » U novim nacionalnim programima za djecu, mlade i starije osobe, uključiti mjere suzbijanja diskriminacije ovih skupina po svim osnovama, a na temelju provedenih istraživanja.

9. Prilog 1 – Popis konzultiranih dokumenata

Nacionalni strateški dokumenti i izvješća, te izvješća pravobraniteljstava:

Izvještaji Pučke pravobraniteljice za razdoblje 2011.-2016.

Izvještaji Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za razdoblje 2011.-2016.

Izvještaji Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za razdoblje 2011.-2016.

Izvještaji Pravobraniteljice za djecu za razdoblje 2011.-2016.

Izvještaji o izvršenju državnog proračuna za razdoblje 2011.-2016.

Izvješće o provedbi Nacionalnog programa zaštite i promicanja ljudskih prava za 2013. i 2014.

Izvješće o poslovanju HZZO-a za 2016. godinu

Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije 2008. - 2013.

Nacrt Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje 2017.-2022

Nacrt Akcijskog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje 2017.-2019.

Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom 2007.-2015.

Nacionalna strategija za razvoj zdravstvenog sustava 2012. – 2020.

Nacionalna strategija za prava djece u Republici Hrvatskoj 2014. - 2020.

Nacionalni program za mlade 2014. – 2017.

Strategija socijalne skrbi za starije osobe u Republici Hrvatskoj 2014.-2016.

Nacionalna politika za ravnopravnost spolova 2011.-2015.

Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina 2011.-2013.

Nacionalna strategija za uključivanje Roma 2013.-2020.

10. Prilog 2 - Popis konzultiranih institucija i organizacija

Ured pučke pravobraniteljice
Ured pravobraniteljice za osobe s invaliditetom
Ured pravobraniteljice za ravnopravnost spolova
Ured Vlade RH za ravnopravnost spolova
Ured Vlade RH za ljudska prava i prava nacionalnih manjina
Centar za mirovne studije
Srpsko narodno vijeće
Zagreb Pride
Koalicija udruga u zdravstvu
Romsko nacionalno vijeće
Mreža mladih Hrvatske
Odvjetnički ured koji pruža volonterske usluge organizaciji civilnog društva u području antidiskriminacije

11. Bibliografija

- Bagić, A. i V. Kesić (2006). "Studija slučaja društvene zaptvorenosti: Dinamika marginalizacije seksualnih i rodni manjina tijekom 2005. godine". u Goldstein, S. (ur.). *Indeks otvorenosti društva – Hrvatska 2006*. Zagreb: IDEMO. str. 86-106
- Bagić, D. (2011). "Odgaja li škola dobre građane?", u GONG. *Odgaja li škola dobre građane: Studija o političkoj socijalizaciji hrvatskih srednjoškolaca*, str. 46-73, Zagreb: GONG
- Bagić, D. i A. Gvozdanović (2015). *Izveštaj istraživanja političke pismenosti učenika završnih razreda srednjih škola u Hrvatskoj*
- Bijelić, N. i A. Hodžić, (2014), *Siva zona: Pitanje abortusa u Republici Hrvatskoj*, Zagreb: CESI
- Božić-Krstanović, Lj. i S. Lalić (ur.) (2013). *Koliko jednakosti? Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i Zakona o suzbijanju diskriminacije*, Zagreb: CMS
- Bušić Crnković A. et al. (2012). *Neudoban položaj: Izveštaj o diskriminaciji mladih na hrvatskom tržištu rada*, Zagreb: Mreža mladih Hrvatske
- CMS (2016). (Ne)jednakost u Hrvatskoj: Zdravlje i zdravstveni sustav
- Europska komisija (2013). *Study on Corruption in the Healthcare Sector*, HOME/2011/ISEC/PR/047 - A2, European Commission – Directorate - General Home Affairs, Luxembourg: Publications Office of the European Union
- European Court of Human Rights. *Annual Report 2016*, www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2016_ENG.pdf
- FRA (2014). *Being Trans in the EU – Comparative analysis of EU LGBT survey data* - http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-being-trans-eu-comparative-0_en.pdf
- FRA (2016). *Second European Union Minorities and Discrimination Survey | Roma – Selected*, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-eu-minorities-survey-roma-selected-findings_en.pdf
- Friedman, E. i M. Horvat (2015). *Evaluacija Nacionalne strategije za uključivanje Roma u RH*, Zagreb: ULJPPNM
- IPSOS-Puls (2014). *Istraživanje javnog mnijenja o abortusu i životnom partnerstvu*
- IPSOS (2016). *Stavovi građana o Zagreb Prideu i pravima seksualnih manjina*
- IPSOS (2017). *Zastupljenost i indikatori diskriminacijskih i ksenofobičnih stavova u Republici Hrvatskoj*
- Karajić, N., L. Japec i M. Krivokuća, *Ministarstvo pravosuđa RH (2016), Statistički pregled za 2015*
- Kuhar R. i D. Patternote (ur.). (2017). *Anti-Gender Campaigns in Europe: Mobilizing against Equality*. London: Rowman and Littlefield International
- Ministarstvo uprave (2016). *Javna uprava vama na usluzi - Statistički prikaz Ministarstva uprave*
- Observatory on the Universality of Rights (2017). *Rights at Risk: Trends Report 2017*. <https://www.our-splatform.org/wp-content/uploads/Rights-At-Risk-OURs-Trends-Report-2017.pdf>