

Centar za mir, nenasilje i ljudska prava - Osijek

Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć - Vukovar

Srpski demokratski forum

u suradnji s

Centrom za mirovne studije - Zagreb

KOLIKO JEDNAKOSTI?

PRAĆENJE PROVEDBE ZAKONA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI I ZAKONA O SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE

IZVJEŠTAJ ZA 2012. GODINU

Izveštaj uredile:
Ljiljana Božić Krstanović
Sara Lalić

Travanj 2013. godine

Izdavač:
Centar za mir, nenasilje i ljudska prava - Osijek

Za izdavača:
Tatjana Škrbić

Uredili:
Ljiljana Božić Krstanović i Sara Lalić

Oblikovanje i tisak:
Grafika, Osijek

Naklada:
300 primjeraka

Osijek, 2013.

ISBN 978-953-7338-12-1

Dozvoljeno prenošenje tekstova uz navođenje izvora.

U pripremi tekstova i obradi podataka sudjelovali:

Ljiljana Božić Krstanović, Angel Čabarkapa, Natalija Havelka, Sara Lalić, Cvijeta Senta, Milena Sužnjević, Branislav Tekić

Projekt IPA 2008 „Inicijativa organizacija civilnoga društva za promjene u anti-diskriminacijskoj politici“ i

Projekt IPA 2008 „Jačanje organizacija civilnog društva za učinkovitu provedbu i praćenje anti-diskriminacijske politike u Hrvatskoj“ se provode uz financijsku potporu Europske unije. Projekte sufinancira Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske



Ova publikacija je izdana uz financijsku potporu Europske unije. Sadržaj ovog izvještaja isključiva je odgovornost *Centra za mir, nenasilje i ljudska prava, Osijek* i *Centra za mirovne studije, Zagreb* i ne može se ni pod kojim okolnostima smatrati da odražava stav Europske unije.



Ova publikacija je nastala uz financijsku potporu Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske. Stajališta izražena u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stajalište Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

SADRŽAJ

PREDGOVOR	5
I. IZVJEŠTAJ O PRAĆENJU PROVEDBE ZAKONA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI	7
SAŽETAK	9
1. Uvod	11
1.1. O projektu	11
1.2. Metodologija prikupljanja podataka	12
2. Zakonodavni okvir sustava besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj	15
3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći	17
3.1. Relevantnost zakona	18
3.1.1. Socijalno-ekonomski pokazatelji i potrebe građana	18
3.1.2. Usporedba pružene pravne pomoći kroz sustav i izvan sustava	20
3.1.3. Procjena pružatelja besplatne pravne pomoći	21
3.1.4. Skupine koje ne mogu ostvariti besplatnu pravnu pomoć	22
3.1.5. Pravna područja koja su isključena iz sustava besplatne pravne pomoći	23
3.2. Djelotvornost zakona	25
3.2.1. Jasnoća procedure	25
3.2.2. Obuhvat pružene pravne pomoći	27
3.2.3. Teritorijalna dostupnost besplatne pravne pomoći	29
3.2.4. Informiranost o zakonu	31
3.2.5. Prikadnost propisanih kriterija imovinskog stanja	33
3.2.6. Izbor i djelotvornost rada Povjerenstva za pravnu pomoć	35
3.2.7. Realizacija projektnog financiranja udruga	37
3.3. Učinkovitost zakona	39
3.3.1. Financiranje	40
3.3.2. Efikasnost izravne provedbe	41
3.4. Održivost sustava	43
3.4.1. Omjer financiranja pravne pomoći iz Državnog proračuna i vanjskih donatora	43
3.4.2. Informiranost građana o zakonu	46
3.4.3. Spremnost državne uprave za provedbu zakona	46
3.4.4. Spremnost Ministarstva pravosuđa na pravovremene promjene	47
4. Važnost sustava besplatne pravne pomoći u suzbijanju diskriminacije	51
II. IZVJEŠTAJ O PRAĆENJU PROVEDBE ZAKONA O SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE	55
5. Uvod	57
6. Metodologija istraživanja	59
7. Rezultati dobiveni od organizacija civilnog društva	62

62	7.1. Aktivnosti organizacija civilnog društva u području suzbijanja diskriminacije
64	7.2. Opći rezultati koji se odnose na broj pritužbi na diskriminaciju zaprimljenih od strane organizacija civilnog društva
65	7.3. Struktura pritužbi na diskriminaciju s obzirom na područja društvenog života
66	7.4. Struktura pritužbi na diskriminaciju s obzirom na osnove diskriminacije
68	8. Opis pojedinačnih pritužbi na diskriminaciju pristiglih organizacijama civilnog društva
68	8.1. Područje rada i radnih uvjeta
72	8.2. Područje obrazovanja, znanosti i športa
74	8.3. Područje socijalne sigurnosti, uključujući i područje socijalne skrbi, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te osiguranja za slučaj nezaposlenosti
76	8.4. Područje zdravstvene zaštite
76	8.5. Područje pravosuđa i uprave
78	8.6. Područje stanovanja
80	8.7. Područje pristupa dobrima i uslugama te pružanju istih
82	9. Podaci dobiveni iz evidencije i statističkih podataka o sudskim predmetima vezanim za diskriminaciju Ministarstva pravosuđa
82	9.1. Građanski predmeti
83	9.2. Prekršajni predmeti
83	9.3. Kazneni predmeti
90	10. ZAKLJUČCI I PREPORUKE
93	11. PRILOZI
97	11.2. Anketni upitnik za korisnike
99	III. DODATAK
	Kišobranom protiv diskriminacije
	ANALIZA DIZAJNA NACIONALNOG PLANA ZA BORBU PROTIV
101	DISKRIMINACIJE I PREPORUKE ZA POBOLJŠANJA
103	PREDGOVOR
104	KRATICE
105	SADRŽAJ

PREDGOVOR

Ovaj Izvještaj rezultat je sinergije dvaju projekata organizacija Centar za mir, nenasilje i ljudska prava i Centra za mirovne studije koji tematiziraju problem diskriminacije, u kontekstu postizanja društvene i pravne jednakosti korištenjem različitih mehanizama koji građanima i građankama stoje na raspolaganju ili kroz državne institucije ili kroz mehanizme organizacija civilnog društva.

Oba projekta financirana su sredstvima pomoći Europske zajednice iz programa IPA 2008 *Jačanje kapaciteta i uloge organizacija civilnoga društva za praćenje provedbe pravne stečevine EU na području sveobuhvatne antidiskriminacijske strategije*.

Projekt Centra za mirovne studije „Jačanje organizacija civilnog društva za učinkovitu provedbu i praćenje antidiskriminacijske politike u Hrvatskoj“ fokusirao se na kapacitiranje OCD-a za bavljenje antidiskriminacijskim politikama, njihovo razumijevanje, praćenje i unaprjeđenje, kao i stvaranje mreže suradnika u ovom području. Centar za mirovne studije na ovom projektu u dijelu aktivnosti je surađivao s Pravnim fakultetom Sveučilišta u Zagrebu i Hrvatskim društvom za europsko pravo (CROSEL).

Projekt „Inicijativa organizacija civilnog društva za promjene u antidiskriminacijskoj politici“, koji provodi Centar za mir, nenasilje i ljudska prava – Osijek u partnerstvu s Centrom za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar i Srpskim demokratskim forumom, fokusirao se na jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za veće sudjelovanje u zakonodavnim inicijativama i razvoju anti-diskriminacijskih politika kroz edukaciju o praćenju javnih politika i na povećanje dostupnosti besplatne pravne pomoći marginaliziranim skupinama koje su u riziku od diskriminacije. U fokusu praćenja bila je provedba Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći kao mehanizma za ostvarivanje prava na jednako postupanje u svim područjima i po svim diskriminacijskim osnovama koje Zakon o suzbijanju diskriminacije propisuje.

Obje organizacije nositelji projekata su članice Platforme 112 – za Hrvatsku vladavine prava, neformalne mreže šezdeset organizacija civilnoga društva, koje se niz godina bave zaštitom ljudskih prava, demokratizacijom, izgradnjom mira, suzbijanjem korupcije i zaštitom okoliša, koje su se okupile kako bi potaknule konzultativni proces i dinamiku unaprjeđenja javnih politika i zakona. U tom smislu istakli smo 112 pojedinačnih zahtjeva za izmjenu ili donošenje pojedinih strategija, politika ili zakona. Zahtjevi izravno vezani uz projekte koje provodimo odnose se s jedne strane na temeljitu reviziju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći radi osiguranja jednakog pristupa pravdi najugroženijim skupinama stanovništva, a s druge strane na ukidanje pojedinih odredbi Zakona o suzbijanju diskriminacije koje govore o izuzećima od diskriminacije, a izravno pogađaju osobe s invaliditetom, strance, izvanbračne i istospolne parove.

Vežano uz reviziju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći cijelu 2012. godinu ocijenili smo izgubljenom buduću da nije započeo ciklus zakonskih izmjena bez kojih korjenita poboljšanja sustava besplatne pravne pomoći jednostavno nisu moguća. Koncem godine sustav je upao u ozbiljnu krizu zbog nedostatka sredstava, zbog čega je brojnim građanima uskraćena pravna pomoć.

Postupak izmjena ovog Zakona započeo je 2013. godine. Potakli smo konzultacijski proces u koji su se uključili svi relevantni dionici, većina preporuka pružatelja pravne pomoći i stručne javnosti je prihvaćena i ugrađena u novi prijedlog zakona koji će biti upućen u redovnu saborsku proceduru i usvojen do kraja godine. Međutim, ono što ozbiljno zabrinjava i dovodi u pitanje samu provedbu zakona su nedostatna sredstva u državnom proračunu, koja se iz godine u godinu smanjuju unatoč povećanju broja zahtjeva za besplatnom pravnom pomoći.

Zakon o suzbijanju diskriminacije je u jesen 2012. godine doživio svoje prve tehničke izmjene radi usklađivanja s pravnom stečevinom EU. U jednom dijelu, kao primjerice preformulacija neizravne diskriminacije, spolnog uznemiravanja i poticanja na diskriminaciju izmjene su smislene i poželjne. No, u ostalom dijelu, izmjene su ili izostale (iznimka na temelju državljanstva prema posebnim propisima) ili nisu adekvatne.

Unatoč najavama Vlade da će nakon usvajanja tehničkih izmjena i dopuna Zakona o suzbijanju diskriminacije u rujnu 2012. godine osnovati radnu skupinu za supstancijalne izmjene Zakona u koje će uključiti i organizacije civilnog društva, do realizacije nije došlo.

Što se tiče mjera iz Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije, budući da izostaje kvalitetno i sustavno praćenje njegove provedbe, ne možemo sa sigurnošću reći koliko je država osigurala sredstava u 2012. godini za provedbu prioritetnih mjera i koje su one uopće. Nacionalni plan ističe u 2013. godini i organizacije civilnog društva koje se bave antidiskriminacijom su kroz 2012. godinu radile na analizi dizajna te politike koja je i prilog ovom Izvještaju, kako bi stvorile određene preporuke i smjernice za kreatora nove antidiskriminacijske politike za nadolazeće razdoblje.

I. IZVJEŠTAJ O PRAĆENJU PROVEDBE ZAKONA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI



SAŽETAK

Pravo na pristup pravosuđu (engl. *access to justice*) jedno je od temeljnih ljudskih prava. Ostvarivanje toga prava umnogome ovisi o dostupnosti pravne pomoći svim građanima bez obzira na njihov materijalni i socijalni status. Stoga je postojanje efikasnog sustava besplatne pravne pomoći u svakoj državi jedan od osnovnih jamaca ostvarivanja ljudskih prava u svakodnevnom životu i jedan od ključnih elemenata za suzbijanje diskriminacije po osnovi imovnog stanja.

U procesu usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske Unije u Poglavlju 23. „Pravosuđe i temeljna ljudska prava“ Hrvatski sabor je 16. svibnja 2008. godine usvojio Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (dalje u tekstu: ZBPP) koji je, u svojem najznačajnijem dijelu, u primjeni je od 1. veljače 2009. godine. Svrha donošenja ZBPP-a je da se građanima slabijeg imovnog stanja omogući stručna pravna pomoć za ostvarivanje određenog prava i osigura ravnopravan pristup sudu i drugim tijelima državne vlasti. Na probleme u funkcioniranju novoustrojenog sustava besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj redovito upozoravaju organizacije civilnog društva, Hrvatska odvjetnička komora (dalje u tekstu: HOK), pravni stručnjaci, međunarodne organizacije i sami korisnici.

Od svibnja 2011. godine, uz potporu Europske Unije iz programa IPA 2008 *Jačanje kapaciteta i uloge organizacija civilnog društva za praćenje provedbe pravne stečevine EU na području sveobuhvatne anti-diskriminacijske strategije* i uz sufinanciranje od strane Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske, udruga Centar za mir, nenasilje i ljudska prava - Osijek zajedno sa svoja dva partnera provode projekt „Inicijativa organizacija civilnog društva za promjene u anti-diskriminacijskoj politici“ radi praćenja provedbe ZBPP-a u suzbijanju diskriminacije, te jačanju kapaciteta organizacija civilnog društva za praćenje javnih politika, analizu prikupljenih podataka i izvještavanje.

Izvjestaj koji je pred vama nastao je kroz provedbu navedenog projekta. Ocjena provedbe ZBPP-a temelji se na prikupljenim podacima od dionika uključenih u sustav besplatne pravne pomoći: HOK, devet županijskih ureda državne uprave, petnaest organizacija civilnog društva koje se bave pružanjem besplatne pravne pomoći i 4120 korisnika besplatne pravne pomoći. Također se temelji na sadržajnoj analizi zakonskih rješenja te relevantnim izvještajima, mišljenjima i nalazima.

Relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i održivost važećeg ZBPP-a tvorili su četiri osnovna kriterija za vrednovanje zakona. Od metoda koje su nužne za praćenje zakona i prikupljanje i analizu podataka primijenili smo analizu relevantnih dokumenata, anketu s korisnicima, registriranim udrugama pružateljima pravne pomoći, ankete s uredima državne uprave koji odobravaju besplatnu pravnu pomoć i anketu s HOK. Pored toga, definirana je i jedinstvena tablica praćenja ZBPP-a koja pored podataka o dobi, spolu, statusu korisnika sadrži i podatke o zabilježenim slučajevima sumnje na diskriminaciju po 11 diskriminacijskih osnova, pravnom području u kojem je pružena pravna pomoć, vrsti pružene pravne usluge, te podacima iz anketnog upitnika za korisnike besplatne pravne pomoći.

Slijedom navedenih analiza i anketa, Centar za mir i partneri ocijenili su sadašnji sustav besplatne pravne pomoći nedovoljno funkcionalnim i nedovoljno djelotvornim jer najugroženijim skupinama

građana ne omogućava jednak pristup pravdi. Najupečatljiviji pokazatelj vidljiv je iz grafičkog prikaza (3.1.2.) prema kojem je deset anketiranih udruga, tijekom 2012., pružilo pravnu pomoć unutar sustava financirano od strane Ministarstva pravosuđa u svega 372 pojedinačnih pravnih slučajeva, dok je istodobno izvan sustava – čije financiranje osiguravaju uglavnom međunarodni donatori – pružilo pomoć u 14.564 pojedinačnih pravnih slučajeva.

Cijelu 2012. godinu ocijenili smo izgubljenom budući da nije započeo ciklus zakonskih izmjena bez kojih korjenita poboljšanja sustava besplatne pravne pomoći jednostavno nisu moguća. Posljednje izmjene iz 2011. godine nisu donijele očekivani, nužan i objektivno ostvariv kvalitativni iskorak, niti pridonijele djelotvornosti i učinkovitosti sustava besplatne pravne pomoći. Najozbiljniji problemi koji se prenose iz godine u godinu su i dalje nefunkcionalnost i neadekvatnost sustava posebno u odnosu na socijalno ugrožene osobe kojima je zakon namijenjen, o čemu zorno govori podatak o razmjerno malom broju osoba koje su ostvarile pravnu pomoć. Suočeni s činjenicom da sustav besplatne pravne pomoći od zadnjeg kvartala 2012. godine ne funkcionira, posebno u dijelu primarne pravne pomoći, zbog nedostatka sredstava u proračunu, što ima za posljedicu da se građanima ne odobrava pravna pomoć osim iznimno u hitnim slučajevima, osiguranje dostatnih sredstava nameće se kao imperativ.

Iz sustava je isključeno svako pravno savjetovanje izvan sudskih i upravnih postupaka i upravnog spora. Savjetovanje građana prije pokretanja formalnih pravnih postupaka, često je od utjecaja na odluku građana o pokretanju postupka, te značajno može pridonijeti umanjenju nepotrebnih postupaka, a posljedično i rasterećenju sudova i upravnih tijela. Utvrđeni imovinski kriteriji za odobravanje besplatne pravne pomoći i dalje su restriktivni i isključuju velik broj građana. Tako postavljeni kriteriji predstavljaju rizik od diskriminacije po osnovi imovnog stanja. Građani slabijeg imovnog stanja kojima je besplatna pravna pomoć namijenjena, nemaju jednak pristup upravnim i sudskim tijelima u odnosu na ostale građane Hrvatske. Stavljanje u nepovoljni položaj ovih osoba zbog nemogućnosti ostvarivanja besplatne pravne pomoći dovodi u pitanje učinkovitost cjelokupnog sustava zaštite od diskriminacije.

Ključna poruka ovog Izvještaja je da je ZBPP potrebno izmijeniti na način da se uvažavaju mišljenja pružatelja pravne pomoći i struke, te uspostave blaži uvjeti i pojednostavi postupak odobravanja primarne pravne pomoći širokom krugu korisnika koji takvu pomoć nužno trebaju. Kako bi se djelotvornost i efikasnost sustava poboljšala, nužno je osigurati znatno povećanje financijskih sredstava za besplatnu pravnu pomoć iz Državnog proračuna i drugih alternativnih izvora posebice europskih fondova, kako bi građani Hrvatske uživali ista prava i standarde građana europskih zemalja koje imaju razvijen sustav besplatne pravne pomoći i imali jednak pristup pravdi.

Na kraju, treba istaći da od ovog izvještaja ne treba očekivati posve zaokruženu cjelinu, nego pokušaj da se broj i izvor informacija o provedbi ZBPP u praksi uveća uključivanjem iskustava i mišljenja ključnih dionika uključenih u provedbu zakona. Posebice treba cijeniti informacije koje smo prikupili od korisnika besplatne pravne pomoći zbog kojih je zakon i donesen i ureda državne uprave koji odobravaju besplatnu pravnu pomoć.

1. UVOD

1.1. O projektu

Izvještaj o praćenju provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u suzbijanju diskriminacije nastao je kroz provedbu projekta: „Inicijativa organizacija civilnog društva za promjene u anti-diskriminacijskoj politici“.

Projekt su pokrenule i provode organizacije civilnoga društva Centar za mir, nenasilje i ljudska prava – Osijek, kao nositelj projekta u partnerstvu s Centrom za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar i Srpskim demokratskim forumom.

Projekt se financira sredstvima pomoći Europske Unije iz programa IPA 2008 *Jačanje kapaciteta i uloge organizacija civilnoga društva za praćenje provedbe pravne stečevine EU na području sveobuhvatne anti-diskriminacijske strategije* i uz sufinanciranje Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

Jedan od ključnih elemenata provedbe sveobuhvatne anti-diskriminacijske politike je kvalitetan sustav besplatne pravne pomoći koji bi građanima slabijeg imovnog stanja omogućio dobivanje besplatne pravne pomoći i ravnopravan pristup upravnim i sudskim tijelima, te na taj način spriječio diskriminaciju po osnovi imovnog stanja.

Želja nam je bila posvetiti se sustavnijem praćenju provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP) i Zakona o suzbijanju diskriminacije (ZSD), te jačanju kapaciteta organizacija civilnog društva za praćenje javnih politika, analizu prikupljenih podataka i izvještavanje.

Kako bismo postigli željene ciljeve tijekom provedbe projekta dio aktivnosti bio je usmjeren na jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva. Organizirali smo dvije radionice prvu „Praćenje i vrednovanje javnih politika” i drugu „Unapređenje Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije: kreiranje i komuniciranje policy analize“. Sudionici prve radionice bili su predstavnici udruga ovlaštenih za pružanje besplatne pravne pomoći i/ili organizacije civilnog društva koje se kontinuirano bave zaštitom ljudskih prava, u najvećem broju pravnici/ce¹. Sudionici druge radionice bili su stručnjaci iz udruga koje se u svom radu bave suzbijanjem diskriminacije po različitim diskriminacijskim osnovama i predstavnici pravobraniteljskih ureda². Prema ZSD pravobraniteljski uredi su tijela

¹ Na radionici su sudjelovale sljedeće organizacije: B.a.B.e Zagreb, Centar za građanske inicijative Poreč, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, Centar za mirovne studije Zagreb, Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć Vukovar, Centar za participaciju žena u društvenom životu Rijeka, Informativno pravni centar Slavonski Brod, Projekt građanskih prava Sisak, Srpski demokratski forum Zagreb, Udruga Hoću kući Knin, Udruga za pomoć i edukaciju žrtava mobbinga Zagreb, Udruga za zaštitu i promicanje prava ljudi treće životne dobi Zagreb, Udruga žena Vukovar i javna ustanova Centar za ljudska prava Zagreb.

² Na radionici su sudjelovale sljedeće organizacije: B.a.b.e. Zagreb, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, Centar za mirovne studije Zagreb, Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć Vukovar, Cenzura plus Split, Kuća ljudskih prava Zagreb, Srpski demokratski forum Zagreb, SPUK, Udruga Sjaj, te predstavnice Ureda Pučke pravobraniteljice i Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom.

odgovorna za suzbijanje diskriminacije, a područje njihove nadležnosti je određeno po različitim diskriminacijskim osnovama.

Tijekom prve radionice stekli smo znanja o načelima javne politike, fazama policy ciklusa, akterima i instrumentima javnih politika, metodološkom postupku za evaluaciju i praćenje provedbe, kriterijima za vrednovanje, različitim izvorima i metodama prikupljanja i analize podataka, odabiru izvora podataka i istraživačkih metoda, analizi dokumenata, elementima izvještavanja, strukturi izvještaja, izradi sažetka izvještaja s preporukama za djelovanje, te prezentaciji izvještaja.

Stjecanjem specifičnih znanja i vještina vezanih za praćenje i vrednovanje javnih politika, organizacije sudionice prve radionice osnažile su svoje analitičke kapacitete koji će im omogućiti izradu profiliranih izvještaja na kojima će temeljiti buduće zagovaračke aktivnosti.

Tijekom druge radionice sudionici/e su upoznati s koracima i elementima izrade i strateške komunikacije analiza i prijedloga javnih politika. Sudionici/e su tijekom radionice stekli teorijska znanja o policy studiji i policy analizi i međusobnim razlikama, o smjernicama za pisanje policy analize, koja joj je svrha, o kojim sastavnicama treba voditi računa, kako kreirati radnu tablicu sadržaja, na koji način odabrati kriterije za vrednovanje, što svaka analiza treba sadržavati (podaci, brojke, citati, uvidi, zaključci, stavovi i preporuke).

Kroz rad na stvarnom, konkretnom primjeru – Nacionalnom planu za borbu protiv diskriminacije sudionici/e iz organizacija civilnoga društva i pravobraniteljskih ureda stekli su znanja i vještine koji će im biti od izravne koristi za izradu kvalitetnih zagovaračkih i analitičkih tekstova različitih formata (*policy* analiza, sažetak-*brief*, priopćenje za medije). Radionica je, također, sudionicima/cama pružila priliku za razvoj i vježbanje diverzificiranog pristupa komunikaciji analize dizajna i implementacije Nacionalnog plana, ovisno o ciljnoj skupini kojoj se obraćaju.

1.2. Metodologija prikupljanja podataka

Analizom i proučavanjem postojećih podataka vezanih uz praćenje sustava besplatne pravne pomoći sudionici prve radionice došli su do zaključka da su dostupni službeni podaci o praćenju provedbe ZBPP bazični. Stoga je važno istaći da je praćenje ZBPP ograničeno postojećim službenim podacima. Međutim, sudionici radionice su također konstatali da bi za praćenje i procjenu sustava besplatne pravne pomoći bilo važno prikupiti informacije i podatke svih dionika uključenih u sustav: korisnika, pružatelja, ureda državne uprave koji odobravaju besplatnu pravnu pomoć i Ministarstva pravosuđa.

Pokušali smo na konkretnom primjeru ZBPP definirati metodološki postupak za evaluaciju i praćenje zakona, utvrditi kriterije za vrednovanje i ključna pitanja na koja tražimo odgovor, indikatore, izvore podataka i metode prikupljanja podataka.³

³ Prilog 11.1.

Od metoda koje su nužne za praćenje zakona i prikupljanje i analizu podataka odlučili smo se za analizu relevantnih dokumenata, anketu s korisnicima i registriranim udrugama pružateljima pravne pomoći, intervju/ankete s uredima državne uprave koji odobravaju besplatnu pravnu pomoć, anketa s Hrvatskom odvjetničkom komorom (HOK), intervju s resornim Ministarstvom.

Također smo definirali i jedinstvenu tablicu praćenja ZBPP koja pored podataka o dobu, spolu, statusu korisnika sadrži i podatke o zabilježenim slučajevima sumnje na diskriminaciju po 11 diskriminacijskih osnova, pravnom području u kojem je pružena pravna pomoć, vrsti pružene pravne usluge, te podacima iz anketnog upitnika za korisnike besplatne pravne pomoći.

Od korisnika besplatne pravne pomoći koji su se obraćali udrugama za pravnu pomoć željeli smo prikupiti podatke o informiranosti korisnika o postojanju ZBPP, o izvorima te informacije, o dostupnosti besplatne pravne pomoći na području na kojem živi korisnik, o informiranosti o dostupnosti obrasca zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći i mogućnosti da korisnik samostalno, bez stručne pomoći ispuni spomenuti zahtjev. Anketom je obuhvaćeno 4120 korisnika od kojih 46,2% muškaraca i 53,8% žena.⁴ Prema statusu osoba najviše je povratnika (28,8%), nezaposlenih (18,3%), umirovljenika s minimalnom mirovinom (12,0%), socijalno-ugroženih korisnika (11,7%), izbjeglica (3,5%), pripadnika nacionalnih manjina (3,3%), stranaca (3,1%), raseljenih osoba (1,1%) i 21,7 % osoba koje pripadaju drugim ugroženim skupinama, kao što su zaposleni koji ne primaju plaću, žrtve obiteljskog nasilja, samohrani roditelji i sl.

Od registriranih udruga pružatelja pravne pomoći željeli smo prikupiti podatke i mišljenje o tome odgovara li ZBPP na potrebe građana, o dostupnosti uredima i pružateljima besplatne pravne pomoći na teritoriju djelovanja udruga, o pokrivenosti/nepokrivenosti pravnih područja definiranih zakonom, o jasnoći procedure za ostvarivanje besplatne pravne pomoći i najčešćim preprekama, o broju slučajeva pružene pravne pomoći u sustavu besplatne pravne pomoći (financiran od strane Ministarstva) i izvan sustava (financiran iz drugih izvora domaćih i međunarodnih donatora), o omjeru financiranja pravne pomoći udruga u sustavu i izvan sustava, o ključnim problemima postojećeg sustava besplatne pravne pomoći. U anketi je sudjelovalo 10 udruga.

Od predstavnika HOK-a, koji su jedini pružatelji sekundarne pravne pomoći, željeli smo čuti mišljenje o tome odgovara li ZBPP na potrebe hrvatskog društva i njegovih građana, o broju *pro bono* slučajeva, o pojedinim zakonskim rješenjima koja se tiču procedure ostvarivanja besplatne pravne pomoći, o regionalnoj dostupnosti i pokrivenosti pružateljima sekundarne pravne pomoći, o pokrivenosti/nepokrivenosti pravnih područja definiranih zakonom kao i njihovom viđenju ključnih problema i prepreka postojećeg sustava besplatne pravne pomoći i mogućim načinima rješavanja uočenih problema i prepreka.

Iz intervju s uredima državne uprave željeli smo doći do mišljenja o adekvatnoj formulaciji pojedinih odredbi zakona koje se odnose na kriterij imovnog stanja, odredbi o pravnim područjima za pružanje primarne pravne pomoći koju su udruge ovlaštene pružati, odredbi o pravnim područjima za pružanje

⁴ Prilog 11.2.

sekundarne pravne pomoći koju su odvjetnici isključivo ovlašteni pružiti, o eventualnim poteškoćama koje imaju u radu, te o sveukupnoj spremnosti za provedbu zakona (tehničkoj, kadrovskoj, stručnoj). Provedeno je i analizirano 9 anketa/intervjua, dok su tri ureda odbila sudjelovati u anketi/intervjuu.

Ključna pitanja koja smo željeli komunicirati s Ministarstvom pravosuđa odnose se na strategiju unapređenja sustava besplatne pravne pomoći. Tijekom cijele 2012. godine nismo se uspjeli sastati s odgovornim osobama u Ministarstvu niti prokomentirati naša zapažanja vezana uz provedbu ZBPP, kao ni čuti planove i aktivnosti Ministarstva vezano uz razvoj i unapređenje ovog sustava. No, početkom ožujka 2013. godine ipak smo održali sastanak s odgovornim osobama u Ministarstvu pravosuđa vezano uz započete aktivnosti na unapređenju sustava besplatne pravne pomoći.

Kao istraživačku metodu druge radionice koristili smo analizu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije (NP) i njegova Akcijskog plana 2011.-2012. (AP) pritom konzultirajući sekundarnu literaturu, što je ujedno i metodološko ograničenje. S druge strane, činjenica da je analizu provela skupina od dvadesetak stručnjaka i stručnjakinja OCD-a i pravobraniteljskih institucija je dodana vrijednost jer oni djeluju kao angažirani akteri formuliranja i provedbe hrvatske anti-diskriminacijske politike.

Istraživačko pitanje analize bilo je: Kakva je kvaliteta dizajna (ciljeva i instrumenata) hrvatske anti-diskriminacijske politike na primjeru spomenutih dokumenata? Specifičnije, analizom NP i AP nastojali smo utvrditi kakvi su ciljevi postavljeni, koji instrumenti i kakva upravljačka struktura su predviđeni za njihovo ostvarenje (Dodatak).

Za izradu ovog dokumenta korištene kriterije vrednovanja saželi smo u četiri skupine: 1. Relevantnost definicije problema i logika intervencije, 2. Potencijal za djelotvornost predviđenih instrumenata, 3. Efikasnost implementacijske strukture, 4. Potencijal za utjecaj i usklađenost s anti-diskriminacijskim *policy* okvirom.

2. ZAKONODAVNI OKVIR SUSTAVA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U REPUBLICI HRVATSKOJ

Pravo na pristup pravosuđu (engl. *‘access to justice’*) jedno je od temeljnih ljudskih prava. Ostvarivanje toga prava umnogome ovisi o dostupnosti pravne pomoći svim građanima bez obzira na njihov materijalni i socijalni status. Stoga je postojanje efikasnog sustava besplatne pravne pomoći u svakoj državi jedan od osnovnih jamaca ostvarivanja ljudskih prava u svakodnevnom životu i jedan od ključnih elemenata za suzbijanje diskriminacije po osnovi imovnog stanja.

Republika Hrvatska od početka devedesetih godina nije imala cjelovito uređen sustav pružanja pravne pomoći određenim kategorijama građana koji zbog svojih materijalnih i socijalnih uvjeta nisu u stanju sami si osigurati odgovarajuću pravnu pomoć u sudskim i upravnim postupcima. Unatoč tome što je značajno prije postojala potreba za izgradnjom novog i sveobuhvatnog sustava besplatne pravne pomoći, zakonskom uređenju područja pravne pomoći ozbiljnije se pristupilo tek u kontekstu procesa pregovora Republike Hrvatske s Europskom Unijom. Nacionalni program za pridruživanje Republike Hrvatske Europskoj Uniji uključio je i formalnu zadaću da se zakonski regulira sustav pružanja besplatne pravne pomoći građanima slabijeg imovnog stanja.

U procesu usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske Unije u Poglavlju 23. „Pravosuđe i temeljna ljudska prava“ Hrvatski sabor je 16. svibnja 2008. godine usvojio ZBPP koji je, u svojem najznačajnijem dijelu, u primjeni od 1. veljače 2009. godine.⁵

Svrha donošenja ZBPP je da se građanima slabijeg imovnog stanja omogući stručna pravna pomoć za ostvarivanje određenog prava i osigura ravnopravan pristup sudu i drugim tijelima državne vlasti. Na taj način namjera je bila uspostaviti cjelovit sustav besplatne pravne pomoći bez diskriminacije na osnovu imovinskih prilika pojedinca.

Na probleme u funkcioniranju novoustrojenog sustava besplatne pravne pomoći upozoravale su organizacije civilnog društva, HOK-a, pravni stručnjaci, međunarodne organizacije, sami korisnici.

HOK-a je učinila i korak dalje i pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske pokrenula postupak za ocjenu suglasnosti ZBPP s Ustavom.

Istovremeno s postupkom ocjene suglasnosti ZBPP s Ustavom, provedena je i međunarodna stručna ekspertiza⁶ zakona. Ekspertizom je ukazano na više nedostataka u sustavu besplatne pravne pomoći.

⁵ Narodne novine, broj 62/08.

⁶ „Ocjena hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegove provedbe u praksi“, Međunarodno stručno mišljenje, Jon T. Johnsen, Georg Stawa i Alan Uzelac, Zagreb/Oslo/Beč, listopada -prosinca 2010.

2. Zakonodavni okvir sustava besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj

Odlukom Ustavnog suda br. U- I-722/2009 od 6. travnja 2011. pokrenut je postupak za ocjenu suglasnosti ZBPP s Ustavom, te je ukinuto više članaka toga zakona, s vremenom prestanka važenja do 15. srpnja 2011.⁷

Nakon donošenja ove odluke bilo je neophodno u vrlo kratkom roku pristupiti postupku izmjena ZBPP. Ministarstvo pravosuđa je pozvalo sve registrirane pružatelje pravne pomoći da sudjeluju u postupku izmjena. Udruge su, uz pomoć prof. dr. sc. Alana Uzelac, hrvatskog pravnog stručnjaka u ovom području, izradile prijedlog izmjena i dopuna ZBPP. Konačni prijedlog izmjena i dopuna ZBPP podržao je Pučki pravobranitelj, Kuća ljudskih prava (6 organizacija), Koalicija za promociju i zaštitu ljudskih prava (9 članica), Centar za ljudska prava i 21 udruga registrirana za pružanje besplatne pravne pomoći. Osim toga organizacije civilnoga društva organizirale su javnu raspravu o prijedlogu izmjena i dopuna ZBPP. Nažalost, vrlo malo od tih prijedloga je Ministarstvo i prihvatilo.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (ZID ZBPP) Hrvatski sabor donio je na sjednici od 8. srpnja 2011. godine i isti je u trenutku pisanja ovog izvještaja na snazi.⁸

Europska komisija prepoznala je ovu temu kao jednu od važnih za osiguravanje temeljnih prava i suzbijanja diskriminacije u ispunjavanju mjerila iz Poglavlja 23., te se u svojim izvješćima o napretku redovito osvrće i na sustav besplatne pravne pomoći.

Tako se u Izvješću o napretku za 2012. godinu⁹ navodi: „*Potrebno je poboljšati zakonodavni okvir za besplatnu pravnu pomoć kako bi se osigurao lakši pristup pravnoj pomoći i promicala uloga nevladinih organizacija kao pružatelja pravne pomoći.*“

Međutim, važno je istaći da je Ministarstvo pravosuđa početkom 2013. godine započelo postupak za izmjene i unapređenje zakonodavnog okvira besplatne pravne pomoći, tako da se do konca tekuće godine očekuje usvajanje novog ZBPP. Više o tijeku ovog postupka u nastavku izvještaja (3.4.4.).

Vezano uz izmjene ZBPP u posljednjem *Izvješću o praćenju priprema za pristupanje EU* od 26. ožujka 2013.,¹⁰ Europska komisija upozorava na suštinske ciljeve najavljenih izmjena ZBPP u 2013. godini, a to su olakšavanje pristupa pravnoj pomoći građanima s jedne strane i njegovanje uloge nevladinih udruga kao pružatelja pravne pomoći s druge strane.

⁷ Narodne novine, broj 44/11.

⁸ Narodne novine, broj 81/11.

⁹ http://www.mvep.hr/files/file/2012/121108_izvjesceEK.pdf

¹⁰ http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/130326-MR-Izvjesce_RD_HRVF.pdf

3. PRAĆENJE PROVEDBE ZAKONA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI

Za potrebe praćenja provedbe ZBPP definirali smo metodološki postupak za evaluaciju i praćenje zakona. Postavili smo kriterije za vrednovanje zakona relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i održivost, za svaki od navedenih kriterija izradili smo listu ključnih pitanja na koja tražimo odgovor, indikatore za svako pojedino pitanje, izvore podataka i metode prikupljanja podataka.

Kao važan izvor podataka identificirali smo dionike uključene u sustav besplatne pravne pomoći – korisnike, udruge pružatelje pravne pomoći, odvjetnike i HOK-u, urede državne uprave koji odobravaju besplatnu pravnu pomoć, resorno Ministarstvo, te različite dokumente koji obrađuju sustav besplatne pravne pomoći prije svega ZBPP i ZID ZBPP, Odluku i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-722/2009. od 6. travnja 2011., izvješća Ministarstva pravosuđa o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava, međunarodno stručno mišljenje „Ocjena hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegove provedbe u praksi“ koju je izradio stručni tim Jon T. Johnsen, Georg Stawa i Alan Uzelac, listopad-prosinac 2010., Izvješća Pučkog pravobranitelja o pojavama diskriminacije, Izvješća Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova. Koristili smo i statističke podatke Državnog zavoda za statistiku i različitih javnopravnih tijela, zaključke s konferencija i okruglih stolova koji su održani na temu besplatne pravne pomoći.

Od metoda koje su nužne za praćenje zakona i prikupljanje i analizu podataka odlučili smo se za analizu relevantnih dokumenata, anketu s korisnicima i ovlaštenim udrugama, anketu s uredima državne uprave koji odobravaju besplatnu pravnu pomoć, anketu s HOK-om.

Definirali smo i jedinstvenu tablicu praćenja provedbe ZBPP u kojoj smo objedinili podatke o korisnicima dob, spol, status, pravno područje u kojem je pružena pravna pomoć, vrsta pružene pravne usluge, sumnja na diskriminaciju po 11 diskriminatornih osnova. Tablica praćenja sadrži i podatke iz anketnog upitnika za korisnike besplatne pravne pomoći o informiranosti o postojanju ZBPP, o izvorima te informacije, o dostupnosti besplatne pravne pomoći na području na kojem živi korisnik, o informiranosti o dostupnosti obrasca zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći i mogućnosti da korisnik samostalno, bez stručne pomoći, ispuni spomenuti zahtjev.

Pozivu za sudjelovanje u praćenju provedbe ZBPP-a odazvalo se sedam ovlaštenih udruga¹¹. Praćenje obuhvaća razdoblje od dvanaest mjeseci, od 1. siječnja 2012. do 31. prosinca 2012. godine. Svaka od uključenih ovlaštenih udruga redovito je pružajući pravnu pomoć popunjavala jedinstvenu tablicu praćenja i na mjesečnoj razini elektronskom poštom dostavljala podatke Centru za mir Osijek na obradu. U navedenom razdoblju anketirano je ukupno 4120 korisnika. Zbirne rezultate praćenja predstaviti ćemo u nastavku izvještaja.

¹¹ U praćenju su sudjelovale sljedeće organizacije: Centar za participaciju žena u društvenom životu Rijeka, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava - Osijek, Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć - Vukovar, Informativno pravni centar Slavonski Brod, Projekt građanskih prava Sisak, Srpski demokratski forum, Udruga Hoću kući Knin.

3.1. Relevantnost zakona

Svrha Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći je da građanima slabog imovnog stanja, koji ne bi mogli ostvariti prava bez ugrožavanja uzdržavanja sebe i svoje obitelji, olakša ostvarenje prava i pristup sudovima i javnopravnim tijelima, na način da troškove u cijelosti ili djelomično snosi država.

U kojoj je mjeri ovaj Zakon relevantan provjerili smo postavljajući pitanja: Odgovara li zakon na potrebe hrvatskog društva i njegovih građana, koliko je primjeren i sveobuhvatan izbor korisničkih skupina i jesu li dovoljno sveobuhvatno definirana pravna područja?

3.1.1. Socijalno-ekonomski pokazatelji i potrebe građana

Sa stajališta potreba građana kojima je zakon namijenjen, važno je ukazati na pokazatelje koji daju globalnu sliku o standardu života kakav je trenutno u Hrvatskoj. Iz tih pokazatelja moguće je izvući zaključak o potencijalnom broju podnositelja zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći.

Posljedice globalne ekonomske krize odrazile su se i na Hrvatsku i njezine građane. Hrvatska je u 2011. godini imala BDP po glavi stanovnika od 10. 203 eura.¹² Od 2008. godine bilježi se pad BDP po glavi stanovnika.

Stopa rizika od siromaštva¹³ u Hrvatskoj u 2011. godini iznosi 21,1%. Prag rizika od siromaštva za samačko kućanstvo iznosio je 24.240 kuna godišnje, a za kućanstvo s dvije odrasle osobe i dvoje djece mlađe od 14 godina 50.904 kune na godinu. To znači da je četveročlano kućanstvo za prelazak praga rizika od siromaštva trebalo mjesečno najmanje 4.242,00 kuna, a samačko kućanstvo 2.020,00 mjesečno.

Najrizičnije skupine u Hrvatskoj su i nadalje starije osobe, nezaposleni, umirovljenici, obitelji s više djece i samohrani roditelji. Prema godinama, stopa rizika je najviša kod osoba starijih od 65 godina i iznosi 27,3%. Prema najčešćem statusu u aktivnosti, stopa rizika najveća je za nezaposlene osobe i iznosi 42,5%. Rizik je pri tom veći za muškarce (46,2%) nego za žene (38,8%).¹⁴

Prema podacima Eurostata, stopa rizika od siromaštva za zemlje EU-27 u 2011. godini iznosi 16,9%. Najniže stope pritom bilježe Češka s 9,8% i Nizozemska s 11%. Četiri su zemlje EU u kojima je stopa rizika od siromaštva veća od 20% (Grčka, Bugarska, Španjolska i Rumunjska). Hrvatska se sa stopom od 21,1% nalazi među zemljama s najvećim stopama rizika od siromaštva u EU.¹⁵

¹² Izvor: Državni zavod za statistiku, <http://www.dzs.hr/>.

¹³ Stopa rizika od siromaštva je postotak osoba koje imaju raspoloživ ekvivalentni dohodak ispod praga rizika od siromaštva. Prag rizika od siromaštva utvrđuje se tako da se za sva kućanstva izračuna ekvivalentni dohodak po članu kućanstva. Zatim se utvrđuje srednja vrijednost (meridijan) distribucije dohotka i 60 posto od izračunane srednje vrijednosti čini prag rizika od siromaštva.

¹⁴ Izvor: <http://www.dsz.hr>

¹⁵ Izvor: Eurostat 2013-02-26

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Krajem prosinca 2012. godine u evidenciji Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje registriralo se 358.214 nezaposlenih osoba. U odnosu na siječanj 2012. godine broj nezaposlenih povećao se za gotovo 7,0% ili 23.863 osobe. U ukupnome broju nezaposlenih žene čine 53% (189.856 osoba), a muškarci 47% (168.358 osoba).

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku¹⁶ u 2011. godini evidentirano je ukupno 83.376 maloljetna korisnika socijalne skrbi, odnosno za 2,4% više nego u 2010. godini i 318.962 punoljetnih korisnika socijalne skrbi, odnosno 1,2% manje nego u 2010. godini. Od ukupnog broja punoljetnih korisnika socijalne skrbi čak 201.030 korisnika pripadaju u tri kategorije korisnika: 74.127 punoljetna korisnika socijalne skrbi koji nemaju dovoljno sredstava za život (nezaposleni roditelji, samohrani roditelji, nezaposlene osobe ili zaposlene bez dovoljno prihoda), 49.229 osoba koji nemaju dovoljno prihoda za uzdržavanje (stari i nemoćni i kronično bolesni) i 77.674 odrasle osobe u stanju različitih potreba socijalne skrbi (s teškim stambenim prilikama, žrtve obiteljskog nasilja).

Prema statističkom izvješću Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje¹⁷ za prosinac 2012. godine ukupan broj korisnika mirovina koji su pravo na mirovinu ostvarili prema Zakonu o mirovinskom osiguranju bio je 1.127.821. Od tog broja 566.873 korisnika (50,2%) prima mirovinu ispod 2.000,00 kuna mjesečno, što na godišnjoj razini iznosi maksimalno 24.000,00 kuna, odnosno manje od praga rizika od siromaštva za samačko kućanstvo koji je 2011. godine iznosio 24.240 kuna godišnje.

Treba napomenuti da veliki dio područja Hrvatske pripada u područja posebne državne skrbi. Zaostajanje u gospodarskom, socijalnom, demografskom i ukupnom razvoju područja posebne državne skrbi rezultat je brojnih čimbenika i njihovog vrlo zamršenog međusobnog utjecaja. Presudan je utjecaj ratnih razaranja i snažne socijalne i gospodarske posljedice okupacije. Iako je riječ o zemljopisno različitim područjima zajedničko im je obilježje značajno razvojno zaostajanje za ostalim dijelovima Hrvatske.

Izneseni statistički podaci ukazuju da čak 21,1% stanovnika Hrvatske živi na granici ili ispod granice siromaštva. Kad se postoci pretvore u žive ljude, s velikim rizikom siromaštva živi oko 904.000 građana Hrvatske. Ako se uzmu u obzir uvjeti koje zakon propisuje za ostvarenje prava na pravnu pomoć, kao i statistički podaci Ministarstva pravosuđa o broju prihvaćenih zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć na cijelom području Hrvatske u 2009. godini 2652, u 2010. godini 3297, u 2011. godini 4604, u 2012. godini 5877 navedeni socijalno-ekonomski pokazatelji ozbiljno dovode u pitanje je li obuhvat stanovništva odgovarajući.

¹⁶ Izvor: <http://www.dsz.hr>

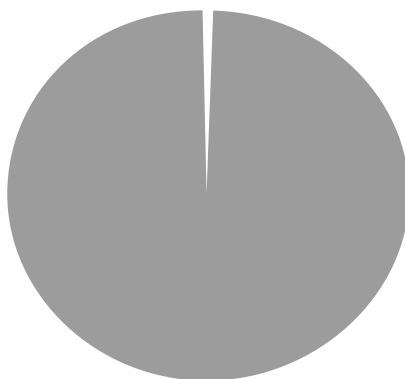
¹⁷ Izvor: <http://www.mirovinsko.hr>

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

3.1.2. Usporedba pružene pravne pomoći kroz sustav i izvan sustava

Na temelju analize anketa za pružatelje besplatne pravne pomoći,¹⁸ udruge su tijekom 2012. godine unutar sustava besplatne pravne pomoći financiranog od strane Ministarstva pravosuđa pružile pravnu pomoć u svega 372 pojedinačna pravna slučaja. Istodobno su izvan sustava, čije financiranje osiguravaju uglavnom međunarodni donatori, pružile pravnu pomoć u 14.564 pojedinačnih pravnih slučajeva ili prevedeno u postotke 2,8% u sustavu i 97,2% izvan sustava.

Pravna pomoć pružena unutar sustava 2,8%



Pravna pomoć pružena izvan sustava 97,2%

Prema podacima HOK-a u razdoblju od 1994. do zaključno s 2012. primljeno je i obrađeno 16.198 zahtjeva za „*pro bono*“ zastupanje, dakle izvan sustava besplatne pravne pomoći. Pod pretpostavkom da je u svakom od tih predmeta u prosjeku odvjetnik trebao obaviti četiri radnje pružanja pravne pomoći, dolazimo do brojke od gotovo 65.000 pravnih radnji koje su odvjetnici u tom razdoblju, potpuno besplatno, pružili građanima. Broj takvih zahtjeva i rješenja Komore raste svake godine i 2012. godine ih je bilo više od tisuću. Iz navedenih podataka jasno se vidi da su hrvatski odvjetnici/e socijalno osjetljivi i da svojim „*pro bono*“ radom značajno pridonose pristupu pravosuđu i ostvarenju načela vladavine prava i pravne države.¹⁹

Međutim, HOK ističe i problem neusklađenosti propisa koji uređuju pitanje besplatne pravne pomoći s poreznim propisima, jer porezna tijela ne uvažavaju činjenicu da odvjetnik ne ostvaruje nikakav prihod kad pruža pravnu pomoć prema rješenju Komore bez prava na naknadu na teret korisnika. Stav

¹⁸ U anketi su sudjelovale sljedeće udruge: Centar za građanske inicijative Poreč, Centar za participaciju žena u društvenom životu Rijeka, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava - Osijek, Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć - Vukovar, Dalmatinski odbor solidarnosti Split, Hrvatski pravni centar, Informativno pravni centar Slavonski Brod, Projekt građanskih prava Sisak, Srpski demokratski forum, Udruga Hoću kući Knin.

¹⁹ Izvor: Jutarnji list od 10. ožujka 2013. godine; intervju s Robertom Travaš, predsjednikom HOK-a vezano uz održavanje 31. Dana hrvatskih odvjetnika 14. i 15. ožujka 2013.

poreznih tijela je da iako nema prihoda, da porez na dodanu vrijednost mora biti uplaćen i kod rada „*pro bono*“, pa traži naplatu poreza i poreza na dodanu vrijednost.

HOK smatra da bi bilo nužno uskladiti te propise uz jasno definiranje i evidentiranje besplatne pravne pomoći i rada „*pro bono*“ kako bi se izbjegli navedeni problemi, ali i kako bi se onemogućile moguće manipulacije od strane pružatelja usluga.²⁰

3.1.3. Procjena pružatelja besplatne pravne pomoći

Prema mišljenju udruga ZBPP ne odgovara na potrebe hrvatskog društva i njegovih građana, jer u dovoljnoj mjeri ne osigurava ravnopravno ostvarivanje njihovih prava u postupcima pred upravnim i sudskim tijelima, što mu je osnovna svrha. Razloge vide u suženom pravnom području primjene zakona, ograničenim mogućnostima za podupiranje svih oblika pravnog savjetovanja, restriktivnim uvjetima za odobravanje besplatne pravne pomoći građanima, složenom postupku i nedovoljnoj informiranosti građana.

Do istog zaključka su došli i sudionici okruglog stola „Reforma sustava besplatne pravne pomoći – budućnost pravnog savjetovanja?“.²¹ Sudionici skupa zaključuju „*da je sustav besplatne pravne pomoći neadekvatan i nefunkcionalan sa stanovišta ciljanih skupina kojima je namijenjen. On osobito ne odgovara potrebama socijalno ugroženih osoba za pravnim savjetovanjem (primarnom pravnom pomoći).*“

Na nedavno održanoj javnoj raspravi o novom nacrtu prijedloga ZID ZBPP²² 50 sudionika/ca predstavnika različitih dionika uključenih u sustav besplatne pravne pomoći, zaključilo je „*da je hrvatski sustav besplatne pravne pomoći neadekvatan i nefunkcionalan i posve neprikladan za socijalno ugrožene skupine građana*“, te da ga je zbog toga nužno mijenjati. Ovakvom zaključku priklonili su se i predstavnici Ministarstva pravosuđa koji su sudjelovali na javnoj raspravi.

Prema mišljenju HOK-e, donošenje ZBPP je iskorak u ostvarivanju temeljnih načela pravne države o pristupu pravosuđu, osobito ako se uzme u obzir da prije donošenja zakona besplatna pravna pomoć nije bila uređena posebnim zakonom. Međutim, ističu da, pitanje besplatne pravne pomoći treba urediti jedinstveno, na jednom mjestu i to jednim konzistentnim zakonom. Smatraju da je sustav besplatne pravne pomoći nužno dograditi ne samo izmjenama temeljnog zakona nego i usklađivanjem sa Zakonom o parničnom postupku i drugim relevantnim i referentnim propisima. Kod promjene ZBPP

²⁰ Izvor: iz izlaganja Mladena Klasića, dopredsjednika HOK-a na 31. Danima hrvatskih odvjetnika 14. i 15. ožujka 2013.

²¹ Okrugli stol održan je 14. studenoga 2011. godine u Novinarskom domu u Zagrebu u organizaciji Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu - Pravna klinika, Veleposlanstva Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske i u suradnji s Uredom Pučkog pravobranitelja Republike Hrvatske i Centrom za ljudska prava.

²² Javna rasprava održana je 3. travnja 2013. godine u Kući ljudskih prava u Zagrebu u organizaciji Centra za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, Centra za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć Vukovar, Srpskog demokratski foruma i u suradnji s Pravnom klinikom Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Kućom ljudskih prava i Platformom 112

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

treba voditi računa o principima samostalnosti i neovisnosti odvjetničkog poziva i obvezi države da svakome mora omogućiti učinkovit pristup pravdi.²³

ZAKLJUČAK: Sustav besplatne pravne pomoći ocjenjujemo nedovoljno funkcionalnim i nedovoljno djelotvornim jer najugroženijim skupinama građana ne omogućava jednak pristup pravdi.

3.1.4. Skupine koje ne mogu ostvariti besplatnu pravnu pomoć

U anketi udruge pružatelji besplatne pravne pomoći ističu da su pružajući pravnu pomoć uočile postojanje skupina koje ne mogu ostvariti besplatnu pravnu pomoć sukladno zakonu.

To su osobe koje se u evidencijama nadležnih službi vode da su vlasnici nekretnina, motornog vozila te da imaju prihode veće od 3.000,00 kuna, a u stvarnosti je ta imovina opterećena kreditima, hipotekom ili ovrhama. Također i osobe koje pored stana/kuće u kojoj stanuju imaju u vlasništvu drugu nekretninu neovisno o veličini i vrijednosti te nekretnine, a nemaju nikakvih prihoda ili su im prihodi neznatni. Besplatnu pravnu pomoć ne može ostvariti ni osoba koja nema u vlasništvu kuću ili stan za stanovanje, ali članovi njezina kućanstva imaju u vlasništvu i suvlasništvu druge nekretnine koje nemaju veliku vrijednost.²⁴

Stranci, državljani Republike Srbije i djelomice Bosne i Hercegovine ne mogu ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć zbog nepostojanja uvjeta uzajamnosti. Značajan broj ovih osoba pripadaju skupini bivših nositelja stanarskih prava koji su 1991. godine imali prebivalište u Republici Hrvatskoj, a sada se vraćaju u Hrvatsku kao korisnici programa povratka, ili obnove, ili stambenog zbrinjavanja. Ovi korisnici - povratnici ne mogu ostvariti besplatnu pravnu pomoć u postupku odobravanja privremenog odnosno stalnog boravka u Hrvatskoj. Iz iskustva znamo da ove osobe imaju značajnih poteškoća u reguliranju svog statusa u zemlji povratka i da im je neophodna pravna pomoć za ostvarivanje prava koja im Zakon o strancima priznaje. Od 4120 korisnika obuhvaćenih anketom u statusu povratnika je 1187 korisnika, odnosno čak jedna četvrtina.

U svojim Izvješćima o radu za 2011. i 2012. godinu Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova opetovano ukazuje na problem vezan uz žrtve nasilničkog ponašanja u obitelji.²⁵

²³ Izvor: iz izlaganja Mladena Klasića, dopredsjednika HOK-a na 31. Danima hrvatskih odvjetnika 14. i 15. ožujka 2013.

²⁴ Slučaj stranke B. R. iz B. M. Stranka je podnijela zahtjev za odobravanje besplatne pravne pomoći radi ostvarivanja prava na dodatak na mirovinu. Njezin zahtjev je odbijen zbog neudovoljavanja imovinskih kriterija, jer supruga i sin podnositelja zahtjeva imaju u vlasništvu i suvlasništvu druge nekretnine koje se nalaze u P. mjestu potpuno uništenom u Domovinskom ratu u kojem se nema obnove, niti interesa za kupnju zemljišta. Podnositelj zahtjeva je umirovljenik koji mjesečno prima 1.880,00 kn mirovine, a supruga i sin su nezaposlene osobe. Žive u iznajmljenom stanu. Stranka je bila pozvana osobno u ured državne uprave u O. kako bi bila saslušana u postupku odobravanja besplatne pravne pomoći, što je stranci predstavljao dodatni financijski trošak. Osim toga, stranka je 100%-tni invalid te je morala putovati uz pratnju druge osobe.

²⁵ http://www.prs.hr/attachments/article/97/Izvjescje_o_radu_za_2011_Pravobranitelja_ice_za_ravnopravnost_spolova.pdf

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

„...Pravobraniteljica ponovo mora konstatirati kako učinjene izmjene i dopune (ZBPP iz 2011.) iznimno štete žrtvama nasilja, jer ne mogu dobiti onu vrstu pravne pomoći koja im je također nužno potrebna, a postupak stjecanja prava na besplatnu pravnu pomoć je produžen sa 15 na 30 dana.“

„...Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći žrtvama obiteljskog nasilja (1) ne osigurava besplatnu pravnu pomoć u kaznenim i prekršajnim postupcima kao niti u zemljišno-knjižnim poslovima (što je važno obzirom na diobu imovine, zabrane raspolaganja imovinom i sl.) i (2) žrtve obiteljskog nasilja nisu upućene u mogućnost predlaganja mjera opreza prije pokretanja kaznenog, odnosno prekršajnog postupka, kao što je zabrana približavanja žrtvi ili udaljenje iz kuće, ukoliko to nije učinila policija ili državni odvjetnik, o čemu u konačnici ovisi sigurnost žrtve.“

Pored toga, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova u svom Izvješću o radu za 2012. godinu komentira raspoložive podatke o korisnicima besplatne pravne pomoći koje vodi Ministarstvo pravosuđa i konstatira sljedeće:

„Podaci razvrstani prema spolu korisnika nisu dostupni, budući da se prema tom kriteriju ne vode, a što je suprotno odredbi čl.17. st. 1. Zakona o ravnopravnosti spolova.“

Iako je zakonom propisana relativno primjerena lista korisnika besplatne pravne pomoći, lista ipak nije u dovoljnoj mjeri sveobuhvatna.

PREPORUKA: Potrebno je proširiti krug korisnika besplatne pravne pomoći na strance - povratnike u Republiku Hrvatsku koji se vraćaju u Hrvatsku sukladno programu povratka, obnove ili stambenog zbrinjavanja i ukinuti ispunjavanje uvjeta uzajamnosti za ovu kategoriju korisnika.

Ponovno uvesti mogućnost dobivanja besplatne pravne pomoći i za kaznene, prekršajne i zemljišno-knjižne postupke za žrtve nasilja u obitelji.

Statističko praćenje o korisnicima besplatne pravne pomoći koje vodi Ministarstvo pravosuđa potrebno je dopuniti podacima primjerice o dobu, spolu, statusu, etničkoj pripadnosti i sl. kako bi se imalo više informacija o korisnicima besplatne pravne pomoći.

3.1.5. Pravna područja koja su isključena iz sustava besplatne pravne pomoći

Pružajući pravnu pomoć udruge ističu da su uočile pravna područja u kojima nije moguće ostvariti besplatnu pravnu pomoć.

Izostavljeno je kazneno i prekršajno pravo, imovinsko pravo, pojedini ovršni postupci u kojima su javnopravna tijela ovlaštena vršiti naplatu poreza i javnih prihoda. Statusna prava građana nisu jasno definirana. Dosta je upita stranaka vezano uz nasilje u obitelji i nasilničko ponašanje u obitelji. Budući da je određeni broj udruga svoje djelatnosti usmjerio upravo na područje obiteljsko-pravne zaštite, smatramo da bi udruge trebale imati pravo pružiti barem pravni savjet vezan uz ove postupke.

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Izmjenama i dopunama ZBPP iz 2011. godine ukinuto je pravo na besplatnu pravnu pomoć za prekršajne i kaznene postupke, ali i zemljišno-knjižne postupke za žrtve nasilja u obitelji.

Izmjenama zakona sužena su pravna područja u kojima je moguće odobriti primarnu pravnu pomoć koju su udruge jedino ovlaštene pružati. Kao primjer navodimo zaštitu prava radnika pred poslodavcem koju su, prema Noveli zakona, ovlaštene pružati samo odvjetnici i sindikati. Već u praksi bilježimo područja (npr. Ilok) koja nisu pokrivena niti jednim od ovih ovlaštenih pružatelja, pa radnici moraju potražiti pomoć izvan mjesta u kojem žive. Druga im je opcija da se obrate udruzi koja redovito teren-ski radi u Iloku, ali ista nema ovlasti za pružanje pravne pomoći u ovom pravnom području.

Izmjenama zakona propisana je odredba koja ostavlja mogućnost iznimnog odobravanja besplatne pravne pomoći u ostalim upravnim postupcima kad takva potreba proizlazi iz konkretnih životnih okolnosti podnositelja zahtjeva i članova njegova kućanstva. Mišljenja smo da tako propisana odredba otvara širok prostor diskrecijskog odlučivanja i različitog tumačenja „konkretnih životnih okolnosti“, te posljedično dovodi do neujednačene primjene ove pravne norme.²⁶ Slično smo mišljenje dobili od jednog ureda državne uprave. Prema njihovom mišljenju ovom se odredbom proširuje krug potencijalnih korisnika pravne pomoći i na slučajeve u kojima je vrlo teško odrediti koje su to konkretne životne okolnosti od egzistencijalnog značaja, koje bi trebale biti odlučujuće pri odobravanju pravne pomoći.

Sudionici spomenutog okruglog stola također su došli do istog zaključka: „Novela ZBPP je, zamjenjujući ustavno neprihvatljiv pojam „egzistencijalnog pitanja“ vrlo *restriktivnom listom pitanja* (koja je k tome i bitno uža od pitanja za koje se pruža sekundarna pravna pomoć), *isključila golem broj slučajeva i pravnih problema koji zaslužuju pravnu pomoć.*“

HOK smatra da u sekundarnoj pravnoj pomoći nema pravnih područja u kojima nije moguće ostvariti besplatnu pravnu pomoć. Ovakvim stavom HOK-a zapravo potvrđuje gore navedeni zaključak sudionika okruglog stola koji su konstatairali da je lista pravnih problema za koje se pruža sekundarna pravna pomoć bitno šira od liste za koju se pruža primarna pravna pomoć.

Jedan od zaključaka spomenute javne rasprave je: „*Primarna pravna pomoć (pravno informiranje i savjetovanje) mora omogućiti građanima pristup pravosuđu za maksimalno širok krug pravnih problema. Budući da svatko ima pravo na jednaku zaštitu svih svojih prava, tematska ograničenja za primarnu su pravnu pomoć dopustiva samo iznimno.*“

PREPORUKA: Primarna pravnu pomoć (pravno informiranje i savjetovanje) mora omogućiti građanima pristup pravosuđu za maksimalno širok krug pravnih problema, bez obzira na njihovu narav.

²⁶ Jedan ured državne uprave odobrava besplatnu pravnu pomoć za sastavljanje podneska za oslobađanje od plaćanja TV pretplate, dok drugi za istu pravnu stvar odbija zahtjev.

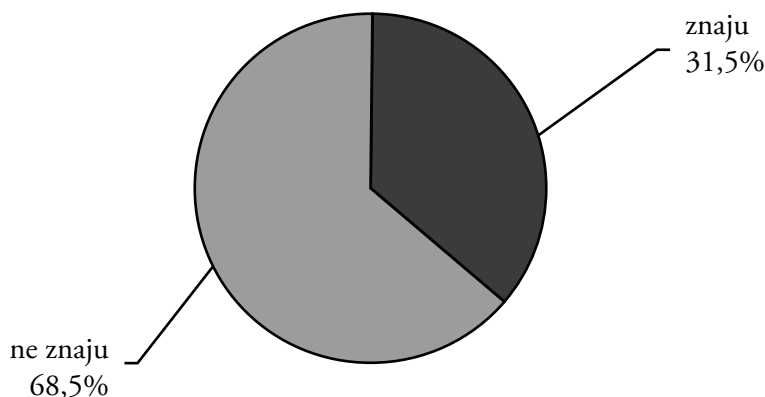
3.2. Djelotvornost zakona

Kako bismo dobili uvid koliko je Zakon djelotvoran, kao izvor podataka koristili smo podatke dobivene od korisnika, pružatelja, ureda državne uprave, odvjetnika, koristili smo statističke podatke iz Izvješća Ministarstva pravosuđa, analizirali Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske.

3.2.1. Jasnoća procedure

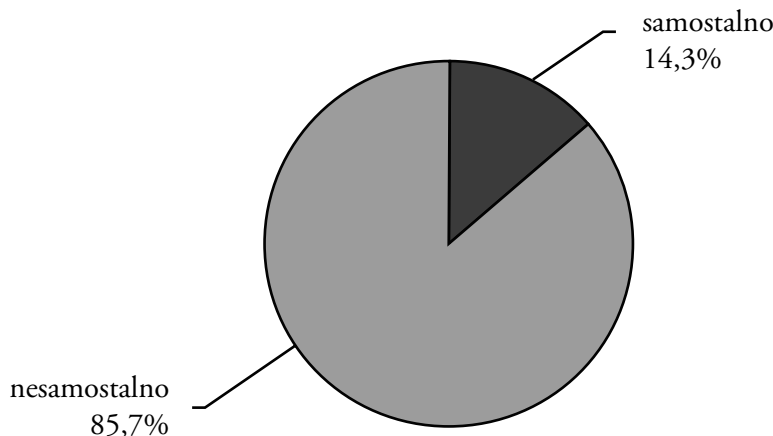
Sve anketirane udruge pružatelji besplatne pravne pomoći su se složili da procedura za ostvarivanje pravne pomoći korisnicima nije jasna. Kao najčešće prepreke ističu da je procedura previše komplicirana, te da nakon što korisnici dobiju informaciju o proceduri, često odustaju i od podnošenja zahtjeva. Naime, naši su korisnici stekli naviku da pravnu pomoć ostvaruju kod organizacija civilnog društva bez ikakvih službenih zahtjeva i procedura. Kad je riječ o obrascu zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći, premda je pojednostavljen, postoje barem dva pitanja koja su korisnicima nejasna i bez stručne pomoći i dalje ga ne znaju popuniti, a to su „pravna stvar za koju se pravna pomoć traži“ i „vrsta pravne pomoći koja se traži.“ Također, za svaku pravnu radnju potrebno je ispunjavati novi zahtjev, a to dodatno komplicira postupak. Pored toga, u velikom broju slučajeva podnositelje zahtjeva se poziva u ured kako bi bili saslušani kao stranke u postupku odobravanja pravne pomoći, što im predstavlja dodatni financijski trošak ukoliko je ured izvan njihova mjesta stanovanja. Također neki od korisnika nemaju mogućnost dostaviti zahtjev uredima. Kada konačno dobiju rješenje, kojim se odobrava pravna pomoć, nerijetko pogrešno misle da je njima osobno odobren novčani iznos naveden u rješenju.

Udruge uključene u praćenje provedbe ZBPP anketirale su korisnike koji su im se obratili za pravnu pomoć. Anketirano je 4120 korisnika. Na pitanje znaju li gdje u svom mjestu prebivališta i/ili najbližem mjestu njihova prebivališta mogu dobiti obrasce zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći 31,5% je odgovorilo da znaju, 68,5% je odgovorilo da ne znaju.



3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Od osobitog je značaja odgovor koji su korisnici dali na pitanje mogu li samostalno ispuniti zahtjev za odobravanje pravne pomoći. Svega 14,3% anketiranih korisnika može samostalno popuniti zahtjev, dok preostalih 85,7% ne može samostalno popuniti zahtjev.



Postupak za ostvarivanje besplatne pravne pomoći složen je do mjere da građanima treba pravna pomoć kako bi uopće ostvarili pravo na besplatnu pravnu pomoć.

Polovina ureda državne uprave od ukupno osam koliko je sudjelovalo u anketi, uočava poteškoće korisnika pri popunjavanju zahtjeva, te im tri od četiri ureda pružaju pomoć pri popunjavanju zahtjeva, dok jedan ured ističe da pri popunjavanju obrasca zahtjeva, prema njihovu iskustvu, pomoć korisnicima pružaju udruge.

HOK smatra da bi se pitanje odobravanja sekundarne pravne pomoći svakako valjalo prepustiti sudovima odnosno javnopravnim tijelima pred kojima se ta pravna pomoć ostvaruje, jer bi se na taj način moglo pojednostaviti sustav, postigla bi se veća efikasnost, brzina i meritornost rješavanja, eliminirale bi moguće pogreške radi propuštanja prekluzivnog roka, a za građane bi postupak bio jednostavniji, efikasniji, kraći i značajno jeftiniji jer ne bi bili izloženi višekratnim putovanjima i troškovima u sjedištu županijskih ureda.

ZAKLJUČAK: Na temelju postavljenih indikatora i dobivenih rezultata došli smo do zaključka da procedura za ostvarivanje besplatne pravne pomoći korisnicima nije jasna jer 68,5% korisnika ne zna gdje mogu dobiti obrasce zahtjeva, a samo 14,3% može zahtjev samostalno popuniti.

PREPORUKA: Postupak za ostvarivanje besplatne pravne pomoći potrebno je značajno pojednostaviti kako bi besplatna pravna pomoć bila dostupnija građanima slabog imovnog stanja. Pravna pomoć trebala bi se odobriti u svim slučajevima kada korisnici traže samo pravni savjet bez provođenja složene procedure i utvrđivanja imovinskog stanja korisnika.

3.2.2. Obuhvat pružene pravne pomoći

Prema statističkim podacima Ministarstva pravosuđa od početka primjene ZBPP-a, odnosno od 1. veljače 2009. godine do 31. prosinca 2012. godine broj podnesenih zahtjeva za odobravanje pravne pomoći povećava se iz godine u godinu.

U Izvješću Ministarstva pravosuđa o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2009. godini²⁷ iznose se sljedeći statistički podaci:

„Od dana početka primjene Zakona u odnosu na građane, tj. 1. veljače 2009. godine do 1. ožujka 2010. godine na cijelom području Republike Hrvatske zaprimljeno je sveukupno 4545 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, od toga je prihvaćeno 3182 zahtjeva, odbijeno je 1001, odbačeno ih je 186, obustavljeno 152, dok su ostali u postupku odobravanja.“

U Izvješću Ministarstva pravosuđa o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2010. godini²⁸ iznose se sljedeći statistički podaci:

„Od 1. siječnja 2010. godine do 31. prosinca 2010. godine na cijelom području Republike Hrvatske zaprimljeno je sveukupno 4197 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, od toga je prihvaćeno 3267 zahtjeva, odbijeno je 617, odbačeno ih je 113, obustavljeno 158, dok su ostali zahtjevi u postupku odobravanja.“

U Izvješću Ministarstva pravosuđa o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2011. godini²⁹ iznose se sljedeći statistički podaci:

„Od 1. siječnja 2011. godine do 31. prosinca 2011. godine na cijelom području Republike Hrvatske zaprimljeno je sveukupno 5541 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, od toga je prihvaćeno 4634 zahtjeva, odbijeno 492, odbačeno 146, obustavljeno 215, dok su ostali zahtjevi na dan 31. 12. 2011. bili u postupku odobravanja.“

U Izvješću Ministarstva pravosuđa o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2012. godini iznose se sljedeći statistički podaci:

„Od 1. siječnja 2012. godine do 31. prosinca 2012. godine na cijelom području Republike Hrvatske zaprimljeno je sveukupno 7068 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, od toga je odobreno 5877 zahtjeva, odbijeno 621, odbačeno 137, obustavljeno 245, dok je preostalih 190 zahtjeva na dan 31. 12. 2012. bilo u postupku odlučivanja.“

Prema iznesenim statističkim podacima doista proizlazi da se obuhvat korisnika povećava iz godine u godinu. Međutim, uočavamo da strateškim dokumentima nije razrađeno strateško određenje iz kojeg

²⁷ <http://www.mprh.hr/lgs.axd?t=16&id=2045>

²⁸ <http://www.mprh.hr/izvjesce-2010>

²⁹ <http://www.mprh.hr/lgs.axd?t=16&id=3620>

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

bi bilo jasno koji se obuhvat korisnika planira u sustavu besplatne pravne pomoći. Nije nam poznato da je pokrenuto ili korišteno neko nacionalno istraživanje potreba za besplatnom pravnom pomoći.

Prilikom upućivanja prijedloga ZBPP-a u saborsku proceduru u popratnom tekstu u točki III. predlagatelj navodi:

„Potrebe za pružanjem pravne pomoći procijenjene su na sljedeći način:

- Može se procijeniti da udruge godišnje pružaju pravnu pomoć u oko 70 000 slučajeva od čega se 85% 59.500 predmeta odnosi na oblike pravne pomoći čije financiranje je predviđeno ovim Zakonom.
- Pravna pomoć koju pruža Hrvatska odvjetnička komora godišnje procjenjuje se na oko 400 slučajeva.
- Broj predmeta u kojima sudovi odobravaju zastupanje u stvarima za koje se pravna pomoć osigurava ovim Zakonom procjenjuje se prosječno godišnje na 420 slučaja.

Na temelju naprijed navedenih podataka godišnji broj potreba za pružanjem pravne pomoći procjenjuje se na 60.242 zahtjeva.“

Koalicija za promociju i zaštitu ljudskih prava³⁰ je još 2003. godine pokrenula kampanju za definiranje statusa nevladinih organizacija koje pružaju besplatnu pravnu pomoć u Hrvatskoj. Krajnji cilj kampanje bio je potaknuti izradu i donošenje zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u kojem bi se, između ostalog, pravno uredila mogućnost da i udruge pružaju besplatnu pravnu pomoć.

U sklopu kampanje provedeno je pilot akcijsko istraživanje³¹. Prema rezultatima ovog istraživanja nevladine organizacije su tijekom 2002. i 2003. godine ukupno pružile 164.081 besplatnih pravnih savjeta građanima/kama, dok je istovremeno Hrvatska odvjetnička komora pružila 724 pravna savjeta, a Pučki pravobranitelj 5657 pravnih savjeta.

Sudeći po broju osoba koje su se obraćale udrugama tražeći pravnu pomoć, jasno je da su udruge važan i dostupan pružatelj pravne pomoći. Anketom Centra za ljudska prava 2010. godine, koja je obuhvatila 24 udruge dugogodišnje pružatelje pravne pomoći, ustanovljeno je da su udruge u 2010. godini obradile 23.799 predmeta pružajući pravnu pomoć građanima/kama izvan sustava besplatne pravne pomoći. Dakle, i nakon donošenja Zakona, udruge su i dalje važan pružatelj pravne pomoći, ali izvan sustava.

Provodeći ovaj projekt na temelju analize anketa za pružatelje besplatne pravne pomoći udruge uključene u praćenje su tijekom 2011. godine izvan sustava pružile pravnu pomoć u 15.265, a tijekom

³⁰ Koalicija obuhvaća organizacije: Centar za građanske inicijative Poreč, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava - Osijek, Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć - Vukovar, Dalmatinski odbor solidarnosti Split, HOMO Pula, Odbor za ljudska prava Karlovac, Organizacija za građanske inicijative Osijek, Srpski demokratski forum, Udruženje Baranja Bilje.

³¹ Pilot akcijsko istraživanje u okviru Kampanje za definiranje statusa NVO-a pružatelja besplatne pravne pomoći provela je u svibnju i lipnju 2004. Organizacija za građanske inicijative iz Osijeka, članica Koalicije.

2012. godine u 14.564 pojedinačnih pravnih slučajeva, odnosno u dvije godine sveukupno u 29.829 pojedinačnih pravnih slučajeva. Usporedbe radi od početka primjene ZBPP 1. veljače 2009. godine do 31. prosinca 2012. godine, odnosno u četiri godine, prema podacima Ministarstva pravosuđa besplatna pravna pomoć je odobrena za 16.960 zahtjeva.

Tako se u Izvješću o napretku za 2010. godinu³² komentirajući sustav besplatne pravne pomoći iznosi da je znatno manji broj zaprimljenih zahtjeva od očekivanog, da su nevladine organizacije i dalje glavni pružatelji besplatne pravne pomoći i da imaju deset puta više slučajeva nego što je odobreno kroz nacionalni sustav besplatne pravne pomoći, ali unatoč tome imaju pad prihoda od donacija.

PREPORUKA: Potpora pružanju pravne pomoći od strane ovlaštenih udruga neobično je važna za ostvarenje djelotvornog sustava pravne pomoći. Primarna pravna pomoć, a osobito pravno savjetovanje i informiranje ima svojevrstu selektivnu ulogu i pridonosi smanjenju nepotrebnih postupaka, a na taj način rasterećuje upravna tijela i sudove.

3.2.3. Teritorijalna dostupnost besplatne pravne pomoći

Na problem nejednake teritorijalne dostupnosti besplatne pravne pomoći upozoreno je u Izvješću o napretku za 2009. godinu³³ podnesenom od strane Europske Komisije: „... *Učinkovita provedba besplatne pravne pomoći također je ugrožena nejednakom teritorijalnom raspoređenošću nevladinih organizacija koje pružaju pravnu pomoć.*“

Od usvajanja ZBPP 2008. godine 34 udruge i 2 pravne klinike su se registrirale pri Ministarstvu pravosuđa i stekle status ovlaštenih pružatelja pravne pomoći³⁴. Kad je u pitanju teritorijalna raspoređenost udruga i pravnih klinika 15 udruga i 1 pravna klinika registrirane su u Zagrebu, po 4 udruge registrirane su u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji, 2 udruge i 1 pravna klinika u Splitsko-dalmatinskoj županiji, dok je po jedna udruga registrirana u gradovima Bjelovar, Drniš, Karlovac, Knin, Koprivnica, Poreč, Rijeka, Sisak i Slavonski Brod.

Kako bi utvrdili teritorijalnu pokrivenost odvjetnicima kao pružateljima pravne pomoći usporedili smo podatke iz Imenika odvjetnika Hrvatske odvjetničke komore sa službenim popisom gradova u Republici Hrvatskoj. U usporedbi s teritorijalnom pokrivenošću udruga i pravnih klinika, teritorijalna pokrivenost odvjetničkim uredima je bolja. HOK-a ističe da u svim sjedištima sudova i upravnih tijela koja odobravaju besplatnu pomoć postoje odvjetnički uredi. Nema registriranih odvjetnika u tri grada Splitsko-dalmatinske županije (Komiža, Trilj i Vrljika), Karlovačke županije (Duga Resa, Ozalj i Slunj) i Požeško-slavonske županije (Kutjevo, Lipik i Pleternica), te dva grada u Vukovarsko-srijemskoj županiji (Ilok i Otok).

³² http://www.delhrv.ec.europa.eu/files/file/vijesti/Izvjete%20C5%A1%C4%87e%20o%20napretku%202010__hr.pdf

³³ <http://www.delhrv.ec.europa.eu/files/file/progres%20report/CROATIA%202009%20PROGRESS%20REPORT.pdf>

³⁴ Izvor: Ministarstvo pravosuđa, <http://www.mprh.hr/ovlastene-udruge-i-klinike?dm=2>

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Kada se, međutim, izvrši uvid u Liste odvjetnika koji su iskazali zanimanje za pružanje pravne pomoći po županijama i koja je objavljena na internet stranici Ministarstva pravosuđa, dolazimo do podatka da su predmetne liste sačinjene do sada za šest županija i Grad Zagreb (ukupno je 20 županija u Hrvatskoj i Grad Zagreb koji ima status županije). Brodsko-posavska županija na listi odvjetnika ima pokriveno sve gradove unutar županije - Slavonski Brod i Novu Gradišku. Lista odvjetnika za Karlovačku županiju pokriva isključivo grad Karlovac, dok je Ogulin izostavljen. Koprivničko-križevačka na listi odvjetnika ima odvjetnike iz Križevaca, Koprivnice i Đurđevca, tako da su pokriveni svi gradovi te županije. Osječko-baranjska ima pokriveno gradove Osijek, Našice, Valpovo i Đakovo, ali ne i gradove Beli Manastir i Donji Miholjac. U praksi smo zabilježili nerealizirana rješenja kojima je strankama odobren odvjetnik za sudsko zastupanje pred Općinskim sudom u Belom Manastiru.³⁵ Lista odvjetnika za Primorsko-goransku županiju pokriva gradove Rijeka, Opatija, Dražica, Čavle i Crikvenica, no nepokriveno je čak deset gradova s područja Gorskog kotara, Kvarnera i kvarnerskih otoka. Lista odvjetnika za Splitsko-dalmatinsku županiju pokriva gradove Split, Kaštel Stari, Kaštel Kambelovac, Podstrana i Solin, no nepokriveno je čak jedanaest gradova s područja dalmatinskog zaleđa, Dalmacije i dalmatinskih otoka.

Odvjetnicima se u okviru sustava besplatne pravne pomoći ne priznaju niti pokrivaju troškovi puta radi odlaska na ročište na sud izvan mjesta registracije njihova ureda. Jedina je mogućnost da stranke same pokriju troškove puta za odvjetničko zastupanje, primjerice odvjetnika iz Osijeka za zastupanje na sudskom ročištu na Općinskom sudu u Belom Manastiru.

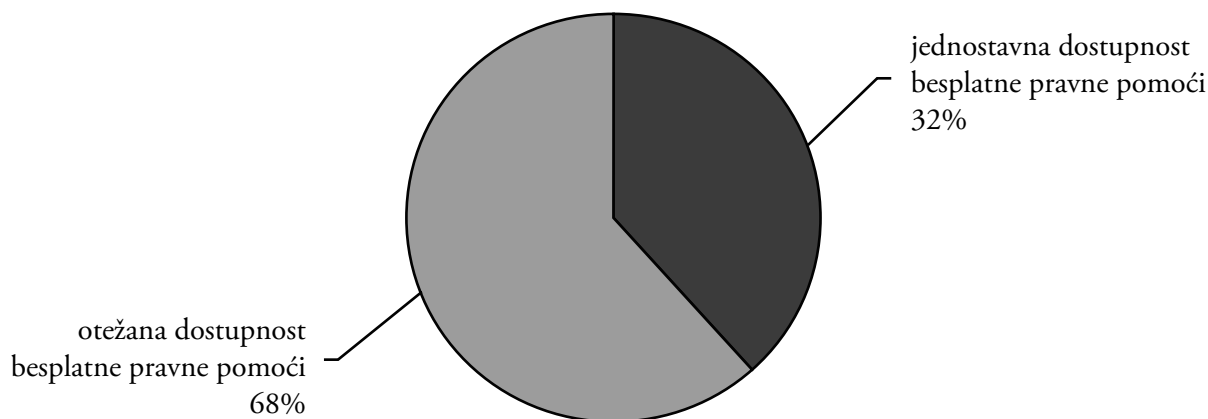
HOK ističe da daljnja centralizacija mreže sudova i tendencija lociranja istih samo u županijskim središtima predstavlja značajan korak nazad u pristupu pravosuđu i faktički poskupljuje pravosudni sustav za troškove putovanja sudaca i sudskih službenika, troškove putovanja stranaka, vještaka i svjedoka. Zbog ukidanja pojedinih sudova i sudskih odjela u pojedinim regijama za većinu građana pristup pravosuđu je sve tegobniji, pa dovodi i do toga da građani odustaju i od ostvarenja svojih prava. Za osobe koje su dislocirane od upravnih i sudskih središta trošak putovanja predstavlja ponekad nepremostiv izdatak. Takva situacija ne pridonosi načelu potpunog i efikasnog pristupa pravosuđu i njegovoj dostupnosti građanima.

Uvođenje sudbenih dana u sjedištima ukinutih sudova, poštivanje dugogodišnje mreže sudova i njihove nadležnosti, te prenošenje postupka odobravanja sekundarne pravne pomoći na sudove, po mišljenju HOK-a moglo bi čitav sustav učiniti dostupnijim.

³⁵ Primjer - slučaj stranke M. F. iz B. Stranka je zaprimila Rješenje o odobravanju korištenja sekundarne pravne pomoći za davanje suglasnosti za obnovu kuće. Kako je u konkretnom predmetu nadležan Općinski sud u B. M., stranku smo uputili kod 4 odvjetnika iz navedenog mjesta, iako se niti jedan odvjetnik iz tog mjesta ne nalazi na Listi zainteresiranih odvjetnika za besplatnu pravnu pomoć. Međutim, niti jedan nije prihvatio rješenje, uz obrazloženje da su prezauzeti. Zatim smo kontaktirali nadležni ured za odobravanje BPP s upitom refundiraju li se troškovi puta odvjetnicima iz O. koji bi eventualno putovali na raspravu u B. M., te smo dobili negativan odgovor. O svemu smo obavijestili Ministarstvo pravosuđa koje nam je savjetovalo da stranka njima podnese predstavku uz navođenje imena odvjetnika koji su je odbili, kako bi predstavku prosljediti HOK-u na odlučivanje o osnovanosti odbijanja. Radi se o osobi starije životne dobi, korisnici socijalne skrbi, slabo pokretnoj i polupismenoj, koja živi u ruševnoj kući u neadekvatnim uvjetima. Nije u stanju sama niti napisati predstavku bez nečije pomoći. U međuvremenu je stranka preminula.

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

O dostupnosti ureda i pružatelja besplatne pravne pomoći u županiji u kojoj žive upitali smo i korisnike. Od ukupno 4120 anketirana korisnika 32% je izjavilo da je dostupnost besplatne pravne pomoći u njihovoj županiji jednostavna, dok je 68% izjavilo da je otežana. Kao ključne razloge koji otežavaju dostupnost ureda i pružatelja pravne pomoći korisnici su istakli troškove puta zbog nedostatka pružatelja u njihovom mjestu i ishođenje dokumentacije. Ovdje svakako treba imati u vidu da su anketom obuhvaćeni korisnici koji su pravnu pomoć zatražili kod udruga pružatelja pravne pomoći u njihovima sjedištima ili područnim ili terenskim uredima. Organizacija rada pojedinih udruga na način da su u određene dana prisutne u gradovima i općinama u kojima inače nema, ili je vrlo malo ovlaštenih pružatelja, znatno pridonosi dostupnosti besplatne pravne pomoći. Međutim, ovakva organizacija udruga moguća je isključivo zbog toga što je pružanje pravne pomoći na terenu predviđeno projektnim aktivnostima projekta koje financiraju međunarodni donatori.



Mišljenje o dostupnosti besplatne pravne pomoći zatražili smo i od ureda državne uprave za odobravanje pravne pomoći. Od osam ureda koji su sudjelovali u anketi, sedam smatra da korisnicima nije teško ostvariti pravnu pomoć s obzirom na mjesta gdje se obrasci zahtjeva mogu dobiti i s obzirom na broj pružatelja pravne pomoći na teritoriju njihova djelovanja.

3.2.4. Informiranost o zakonu

Od velikog značaja za djelotvornu primjenu ZBPP je informiranost građana o zakonu i mogućnostima koje pruža.

Nakon stupanja na snagu Zakona Ministarstvo pravosuđa pokrenulo je kampanju kojoj je cilj bio sveobuhvatno informiranje javnosti o sustavu besplatne pravne pomoći putem medija, internetske stranice Ministarstva, tiskanjem brošura i plakata.

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

U Izvješću o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2009. godini u poglavlju Ocjena stanja Ministarstvo pravosuđa ističe “...*potrebno je istaknuti daljnju potrebu intenzivnog informiranja javnosti o značenju besplatne pravne pomoći za građane i načinima njezina ostvarenja...*”

Slična konstatacija ponovljena je u izvješćima o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2011. i 2012. godini kao jedan od uočenih problema sustava: „... *radi se prvenstveno o nedovoljnoj informiranosti građana o postojanju, kao i mogućnostima sustava pravne pomoći.*”

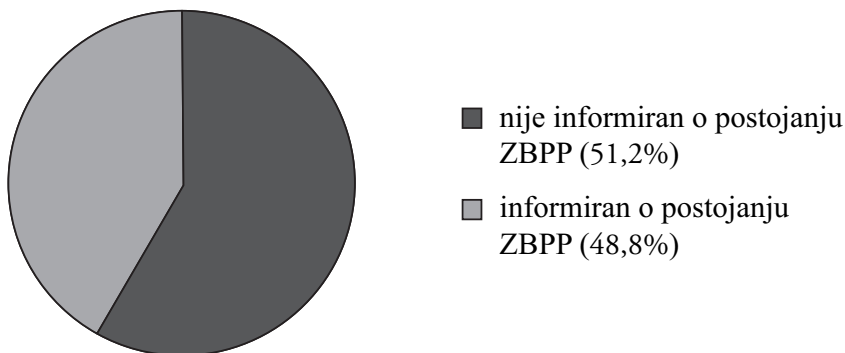
Pored toga, sudovi, javnopravna tijela, pružatelji pravne pomoći kao i uredi koji odobravaju pravnu pomoć imaju zakonom propisanu obvezu informirati stranke o mogućnostima i uvjetima korištenja besplatne pravne pomoći i osigurati dostupnost obrazaca zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć.

Udruge, pružatelji pravne pomoći višekratno su isticale nedovoljnu informiranost građana kao jednu od identificiranih prepreka u sustavu besplatne pravne pomoći. Budući da neke udruge pružaju pravnu pomoć i na terenu u mjestima gdje nema niti ureda, niti ostalih institucija koje imaju obvezu informirati građane, usuđujemo se reći da su ključni izvor informiranja građana o sustavu besplatne pravne pomoći na tim područjima.

Odredba ZBPP kojom se pružateljima pravne pomoći zabranjuje bilo koji oblik promidžbe o pružanju pravne pomoći dodatno je onemogućila informiranost građana o samom zakonu i mogućnostima koje pruža i zapravo je djelovala kontraproduktivno.

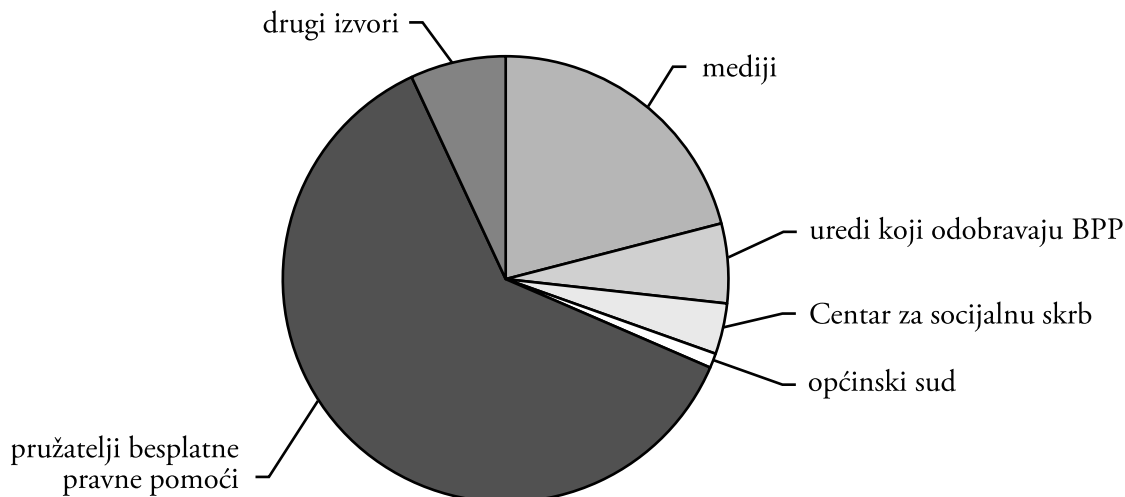
Kako bismo došli do podataka o informiranosti građana o postojanju ZBPP, kao i o izvorima te informacije u anketnom upitniku zatražili smo odgovore na ta pitanja.

Prema rezultatima ankete 51,2% anketiranih korisnika nije informirano o postojanju zakona i načinu ostvarivanja prava, dok je 48,8% anketiranih korisnika izjavilo da znaju za postojanje zakona.



3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Na upit o izvorima iz kojih su doznali za postojanje ZBPP-a, 50,6% kao izvor navodi pružatelje pravne pomoći, 17,3% medije, 5,7% druge izvore, 4,7% urede državne uprave koji odobravaju pravnu pomoć, 3% Centar za socijalnu skrb, 0,9 % općinske sudove.



PREPORUKA: Nastaviti sustavno informiranje javnosti o sustavu besplatne pravne pomoći i načinima njezina ostvarenja, te ukinuti spornu odredbu Zakona po kojoj se pružateljima pravne pomoći zabranjuje bilo koji oblik promidžbe o pružanju pravne pomoći. Pri tome bi bilo važno da se informiranjem obuhvate nepokrivena ruralna područja u kojima nema državnih institucija niti pružatelja pravne pomoći koje imaju zakonom propisanu obvezu informirati građane.

3.2.5. Prikladnost propisanih kriterija imovinskog stanja

Ispunjavanje propisanih kriterija imovnog stanja u praksi se pokazao kao ključna prepreka u ostvarivanju pravne pomoći. Kriterij imovnog stanja pored visine mjesečnog prihoda po članu kućanstva sadrži i tri dodatna kriterija koja se kumulativno moraju ispuniti. Oni uključuju vlasništvo nad raznom vrstom imovine uključujući i vlasništvo drugih nekretnina, te izjave svih članova kućanstva o imovini i primanjima, neovisno o tome postoji li obveza uzdržavanja između članova kućanstva i podnositelja zahtjeva.

Osobito su bile restriktivne odredbe Zakona koje su se odnosile na vlasništvo kuće ili stana do zakonom propisane veličine 35 m² korisne površine za jednu osobu, uvećana za 10 m² za svaku daljnju osobu. U praksi je to dovelo do situacija da su osobe bez nužnih sredstava za život bile isključene kao korisnici besplatne pravne pomoći zbog činjenice da su vlasnici nekretnine veće od zakonom propisane. Ta je odredba zakona osobito pogađala korisnike s ruralnih područja koji su u pravilu imali u vlasništvu stare kuće veće kvadrature koje su u prošlosti građene za višečlane obitelji.

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

O ovom problemu govori i Pučki pravobranitelj u Izvješću o pojavama diskriminacije za 2010. godinu³⁶ „... Ukoliko bi se kriterij vezano uz nekretninu primjenjivao striktno, on iz prava na pravnu pomoć isključuje sve koji žive na rubu siromaštva u vlastitoj kući, a što je čest slučaj u ruralnim područjima posebne državne skrbi, ali i otocima, pa i gradovima. Apsurd je veći ako je nekretnina u derutnom stanju ili se ne može prodati.“

Prikladnost kriterija imovnog stanja bila je predmetom ocjene Ustavnog suda Republike Hrvatske. U obrazloženju svoje Odluke od 6. travnja 2011. godine kojom je ukinuta odredba članka 8. ZBPP Ustavni sud ističe:

„Polazeći od činjenice da u Republici Hrvatskoj postoji znatno niža razina standarda i bruto nacionalnog dohotka po glavi stanovnika od one u razvijenim europskim državama te unatoč nepostojanju egzaktnih podataka, Ustavni sud ocjenjuje izvjesnim da mjerila iz ZBPP, na način na koji su definirana člankom 8. ZBPP-a, i njegovim tumačenjem od strane Ministarstva pravosuđa, pokrivaju tek manji dio stanovništva te ostavlja nezaštićenim dio socijalno ugroženih slojeva kojima je pravna pomoć često nužna kako bi ostvarili pravo na socijalnu i drugu državnu pomoć ili pomoć jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.“

Ustavni sud se osvrnuo i na uvjet prema kojem se od svih članova kućanstva traže odgovarajuće izjave ocjenjujući da taj uvjet može biti nepremostiva prepreka u postupku odobravanja pravne pomoći. *„Realna mogućnost da pojedini članovi kućanstva uskrate suglasnost za uvid u imovinu ili davanje drugih podataka ... potencijalno može dovesti do nemogućnosti ostvarenja prava na besplatnu pravnu pomoć čak i kad su ostali uvjeti zadovoljeni.“*

Novela ZBPP donijela je stanovito ublažavanje kriterija u pogledu nekretnina u vlasništvu korisnika. Spomenuta promjena značajna je po tome da se nekretnina korisnika koju koristi za stanovanje ne uzima u obzir prilikom utvrđivanja imovinskih kriterija u postupku odobravanja pravne pomoći.

Udruge su predložile da se bez utvrđivanja imovnog stanja pravna pomoć odobri u slučaju kad korisnici traže samo pravni savjet. Rukovodili smo se praksom mnogih država da se za neka pitanja i slučajeve treba osigurati pravni savjet i bez ikakvih prethodnih provjera imovinskog statusa. Isto razmišljanje dijelio je i Ustavni sud Republike Hrvatske: *„U različitim europskim državama dostupnost pravne pomoći različita je, no ona nije ograničena samo na najsiromašnije slojeve. U skandinavskim državama, primjerice, od 70% do 85% stanovništva može se kvalificirati za neki oblik državno subvencionirane pravne pomoći“*, a isto tako i Pučki pravobranitelj: *„Troškovi pravnih usluga u Hrvatskoj mogu biti previsoki i za tzv. srednji sloj, odnosno one građane koji ne pripadaju skupini jako siromašnih i koji ne ispunjavaju kriterije za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć ... što zasigurno može predstavljati prepreku pristupu sudu i bogatijem sloju društva.“* Ovaj prijedlog, nažalost, nije uvažen.

Pored toga udruge su predložile prilagođavanje mjerila i u pogledu članova kućanstva od kojih se traži izjava o imovini i primanjima i to na način da se obveza podnošenja potvrdi i izjave drugih članova kućanstva reducira na slučajeve u kojima se pojavi opravdana sumnja u ispravnost danih podataka. I

³⁶ <http://ombudsman.hr/dodaci/Izvjesce%20o%20pojavama%20diskriminacije%20za%202010.pdf>

taj prijedlog nije usvojen. Odredbe o obvezi podnošenja izjave članova kućanstva nisu značajnije izmijenjene, pa ostaje sumnja u kojoj je mjeri uvažena ocjena Ustavnog suda da to može ugroziti ostvarenje ustavnog prava na pristup sudu zbog neosnovanog odbijanja da se takve izjave daju.

Vezano uz izjave o imovini ostalih članova obitelji u slučaju kad zahtjev za besplatnu pravnu pomoć podnosi žrtva obiteljskog nasilja Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova u Izvješću o radu za 2012. godinu preporučuje: „Iz obrasca za traženje besplatne pravne pomoći izostaviti podatke o imovini ostalih članova obitelji, jer to nije imovina kojom bi žrtva nasilja mogla samostalno upravljati i koristiti je.“

Primjenjujući svakodnevno u praksi Novelu Zakona pojedini uredi državne uprave, kao i udruge pružatelji pravne pomoći utvrdili su da bi određeni korisnici mogli ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć jer nemaju nikakvih primanja, ali imaju u vlasništvu zemlju i to najčešće neke manje dijelove u suvlasništvu, nevelike vrijednosti, no upravo ta činjenica predstavlja prepreku za ostvarivanje pravne pomoći.

PREPORUKA: Kriteriji imovinskog cenzusa koje treba ispuniti za odobravanje primarne pravne pomoći trebaju biti blaži od uvjeta za odobravanje sekundarne pravne pomoći.

Potrebno je ublažiti propisane kriterije imovinskog stanja u pogledu vlasništva ili suvlasništva na drugim nekretninama na način da se uzme u obzir stvarna, tržišna vrijednost istih, posebice u slučajevima kad korisnici nemaju nikakvih prihoda ili su im prihodi na granici siromaštva.

Pravna pomoć trebala bi se odobriti u svim slučajevima kada korisnici traže samo pravni savjet bez provođenja složene procedure i utvrđivanja imovinskog stanja korisnika.

3.2.6. Izbor i djelotvornost rada Povjerenstva za pravnu pomoć

Povjerenstvo za pravnu pomoć savjetodavno je tijelo Ministarstva pravosuđa osnovano Zakonom. Povjerenstvo prati i analizira stanje u odobravanju i korištenju pravne pomoći, razmatra prijedlog godišnjeg izvješća Ministarstva pravosuđa, daje mišljenje na projekte, te ministru daje prijedloge i mišljenje za unapređenje sustava pravne pomoći. Povjerenstvo ima sedam članova i čine ga predstavnici Ministarstva pravosuđa, Ministarstva financija, središnjeg tijela državne uprave, jedan predstavnik četiriju pravnih fakulteta u Hrvatskoj, Hrvatske odvjetničke komore, ovlaštenih udruga i sindikata. Obveza ministra je uputiti poziv tijelima i pravnim osobama iz čijih se redova predlažu članovi Povjerenstva da predlože svoje predstavnike. Mandat Povjerenstva traje dvije godine.

Prvi saziv Povjerenstva osnovan odlukom ministra održao je konstituirajuću sjednicu početkom 2009. godine. Što se tiče predstavnika udruga u tom sazivu i kandidacijskog postupka isti nije proveden, nego je kao član Povjerenstva u ime ovlaštenih udruga imenovan predstavnik jedine udruge koja je u

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

to vrijeme bila registrirana. Kako je predstavnik udruga u Povjerenstvu imenovan na opisan način, a ne na prijedlog udruga, potpuno je izostala suradnja i razmjena informacija između imenovanog predstavnika udruga sa svim ovlaštenim udrugama. Na taj način, premda su udruge formalno imale svog predstavnika, stvarni doprinos udruga u radu Povjerenstva gotovo je u cijelosti izostao.

Zbog toga su udruge imale primjedbeni izbor, ali i na ovlasti Povjerenstva, te su svoj stav iznijele na međunarodnoj konferenciji:³⁷ „Izbor, sastav i način djelovanja Povjerenstva za pravnu pomoć trebalo bi promijeniti tako da se osigura operativan rad i veće ovlasti toga tijela (npr. u nadzoru i usmjeravanju sustava). Proces imenovanja mora omogućiti sudjelovanje reprezentativnih predstavnika korisnika i pružatelja besplatne pravne pomoći.“

Novela zakona donijela je nove odredbe o izboru člana Povjerenstva iz redova ovlaštenih udruga. Ovlaštene udruge natpolovičnom većinom glasova u roku od 90 dana od dana dostave poziva ministra pravosuđa predlažu svojeg predstavnika iz redova ovlaštenih udruga. Ukoliko u naznačenom roku udruge ne predlože svog predstavnika, članom Povjerenstva smatrat će se osoba one ovlaštene udruge koja je u prethodnoj godini pružila pravnu pomoć u najvećem broju slučajeva.

Početkom studenoga 2011. godine ovlaštene udruge su zaprimile poziv Ministarstva pravosuđa za predlaganje člana Povjerenstva iz redova udruga sukladno novim odredbama. Kako udruge nemaju ni formalnu ni neformalnu koordinaciju, niti definiran postupak izbora svog predstavnika, na inicijativu Centra za mir Osijek proveli smo konzultacijski i kandidacijski postupak za izbor predstavnika ovlaštenih udruga i to elektronskim putem, a za nekolicinu udruga za koje nismo uspjeli doznati elektronske adrese i putem pošte. U konačnici uspjeli smo osigurati natpolovičnu većinu glasova za našeg predstavnika u Povjerenstvu.

Konačno, Odlukom ministra pravosuđa od 23. ožujka 2013. godine imenovano je Povjerenstvo za pravnu pomoć. No, na web stranicama Ministarstva nisu dostupne informacije o imenovanju Povjerenstva i njegovim članovima/icama, o eventualno održanim sjednicama, kao ni zapisnici s tih sjednica.

Trenutno jedini javno dostupan izvor informacija o radu Povjerenstva za pravnu pomoć su izvješća Ministarstva pravosuđa za 2009. godinu i 2010. godinu. U Izvješću za 2009. godinu se iznosi podatak da je Povjerenstvo održalo četiri sjednice. Na prvoj konstituirajućoj sjednici članovi Povjerenstva su upoznati sa sustavom pravne pomoći i zadaćama Povjerenstva. Na sljedećoj se raspravljalo o projektima pristiglim na Natječaj za financiranje projekata udruga u 2009. godini. Na trećoj je pozdravljena namjera Ministarstva o povećanju vrijednosti boda, a ukazano je i na probleme ovlaštenih udruga koji se tiču uvjeta rada, zapošljavanja i načina financiranja. Tema posljednje sjednice, održane u ožujku 2010. godine, bila je vezana uz analizu projekata udruga pristiglih na Natječaj za 2010. godinu, te načine daljnjeg unapređenja sustava. U Izvješću za 2010. godinu se ponovo iznose podaci o posljednjoj sjednici

³⁷ Međunarodna konferencija: "Pristup pravosuđu: Provedba Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći", održana je 26. srpnja 2010. u Zagrebu u organizaciji misije UNHCR-a, Koalicije za zaštitu i promociju ljudskih prava, Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske i Centra za ljudska prava.

koja je održana u ožujku 2010. godine, već spomenuta u Izvješću za 2009. godinu. No, navodi se da se zapisnici s održanih sjednica javno objavljuju na Internet stranici Ministarstva. Doista, izvjesno vrijeme su bili dostupni na Internet stranici Ministarstva. Međutim, u vrijeme pisanja ovog izvještaja informacije o članovima Povjerenstva i zapisnici s do sada održanih sjednica nisu dostupni na web stranicama Ministarstva. Ukoliko je suditi po izvještajima Ministarstva, Povjerenstvo za pravnu pomoć nije na sjednicama razmatralo prijedloge godišnjih izvješća Ministarstva, premda je i to zadatak Povjerenstva. No, zbog nedostupnosti zapisnika, nije moguće provjeriti ovaj zaključak. U izvješćima za 2011. i 2012. godinu nema informacija o radu Povjerenstva.

ZAKLJUČAK: Uloga i zadaće Povjerenstva za pravnu pomoć nisu u dovoljnoj mjeri iskorišteni za uspostavu djelotvornog i efikasnog sustava besplatne pravne pomoći.

PREPORUKA: Potrebno bi bilo redefinirati ulogu i zadaće Povjerenstva za pravnu pomoć na način da postane nezavisno i nepristrano tijelo s većim ovlastima.

3.2.7. Realizacija projektnog financiranja udruga

Plaćanje naknade pružateljima pravne pomoći važan je element cijelog sustava besplatne pravne pomoći.

Ovlaštene udruge su neprofitne organizacije, a pružatelji usluga zaposleni u udrugama rade za redovitu plaću. Djelovanje udruga vezano je uz provedbu projekata/programa koji su financirani većinom od strane međunarodnih donatora, i znatno manje od domaćih donatora. Odobrena sredstva uvijek su strogo namjenska. Udruge, kao i svi pravni subjekti imaju neizravne troškove koji obuhvaćaju troškove najma ureda, režijske troškove, troškove uredskog materijala, usluge knjigovodstva, bankarske troškove, ali i izravne troškove koji obuhvaćaju troškove direktne provedbe projekta. U konkretnom slučaju kad imamo u vidu pružanje primarne pravne pomoći to bi bio udio u plaći pravnog savjetnika, troškovi prijevoza do terenskih ureda u kojima su ustanovljeni uredovni dani za pružanje usluge besplatne pravne pomoći, kao i troškovi prijevoza vezani uz sudjelovanje na seminarima i radionicama, sastancima, okruglim stolovima i konferencijama vezanim uz pravnu pomoć. Sukladno propisanim uvjetima, udruge za pružanje pravne pomoći moraju osigurati osobe koje imaju položen državni, stručni ili pravosudni ispit i najmanje dvije godine radnog iskustva. To znači da su troškovi za zaposlene relativno visoki i da ih je teško osigurati u kontinuitetu zbog oscilacija u financiranju udruga. Ako prihodi od pružanja pravne pomoći ne pokriju nužne izdatke, pružanje usluge se mora ili ukinuti ili plaćati iz drugih izvora.

Na zahtjev udruga, projektno financiranje udruga je načelno predviđeno zakonom, ali je poništeno obvezom da se dodijeljena sredstva opravdavaju temeljem odobrenih rješenja ranijih uputnica. Više smo puta isticali da se takav sustav pokazao neprimjerenim za pružanje primarne pravne pomoći jer je postotak ishodenih uputnica/rješenja zanemariv u odnosu na broj predmeta u kojima su udruge pružale usluge pravne pomoći. Rezultat toga su neiskorištena sredstva izdvojena za tu namjenu, marginalno

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

financiranje pravne pomoći iz državnih sredstava i pad sredstava u državnom proračunu predviđen za besplatnu pravnu pomoć, što ne odgovara stvarnim potrebama građana.

Dosadašnja iskustva udruga su da su uslugu pružanja pravne pomoći najčešće vezivale uz slične projektne aktivnosti koje se provode kao integralni dio drugih projekata koje financiraju međunarodni donatori. Ukoliko se sadašnji sustav plaćanja kroz sustav nastavi, vjerojatno će najveći dio postojećih usluga pružanja pravne pomoći od strane udruga prestati kada prestane alternativno financiranje.

Prijedlozi udruga koji su bili usmjereni stvarnoj uspostavi projektnog financiranja udruga, nažalost, nisu prihvaćeni Novelom zakona.

Stoga i ne čudi zaključak sudionika ranije spomenutog okruglog stola održanog u studenom 2011. godine u pogledu realizacije projektnog financiranja udruga:

„Sredstva koja se pružateljima primarne pravne pomoći dodjeljuju iz sustava ZBPP trebaju biti određivana i opravdavana na načelima projektnog financiranja, uzimajući u obzir sveukupni doprinos svake kvalificirane organizacije ostvarenju prava na jednako ostvarenje zaštićenih prava i interesa građana. Ta sredstva trebaju pokrivati značajan dio troškova rada na pravnom savjetovanju. Ona moraju postupno zamijeniti sredstva koja za istu namjenu dodjeljuju inozemne i međunarodne organizacije te trebaju komplementirati sredstva iz drugih izvora i volonterski doprinos samih pružatelja.“

Na ovaj problem koji nije riješen od donošenja ZBPP upozoravaju sudionici nedavno održane javne rasprave u svojim zaključcima:

„Nužno je uvesti projektno financiranje pružatelja primarne pravne pomoći, te povećati proračunska izdvajanja za besplatnu pravnu pomoć barem na početnih 8.000.000,00 kuna. Sredstva iz projektnog financiranja trebaju pokrivati značajan dio troškova rada na pravnom savjetovanju. Ona moraju postupno zamijeniti sredstva koja za istu namjenu dodjeljuju inozemne i međunarodne organizacije te trebaju komplementirati sredstva iz drugih izvora i volonterski doprinos samih pružatelja.“

Slične preporuke u sklopu savjetovanja s javnošću na temu promjena ZBPP ističe i Pučka pravobraniteljica u dopisu upućenom Ministarstvu pravosuđa iz travnja 2013. godine:

„U cilju maksimalne dostupnosti pravnog savjetovanja za građane te debirokratizacije sustava, valja uvesti projektno financiranje svih pružatelja primarne pravne pomoći iz proračuna, temeljem natječaja i uz naknadno opravdavanje dobivenih sredstava obavljenim pravnim uslugama, brojem napisanih podnesaka, pruženih pravnih savjeta itd.“

Također, upozorava da bi se sredstva iz proračunskih izvora trebala ravnomjerno rasporediti:

„Predlažemo da se financiranje primarne i sekundarne pravne pomoći iz proračunskih izvora, osigura u istome omjeru zbog iznimne preventivne važnosti primarne pravne pomoći te se na taj način izbjegne dosadašnja praksa nejednakog izdvajanja na štetu primarne pravne pomoći.“

PREPORUKA: Za pružanje primarne pravne pomoći potrebno je osigurati u potpunosti afirmaciju sustava projektnog financiranja udruga. Sredstva za besplatnu pravnu pomoć trebaju razmjerno pokrivati stvarne troškove pružanja te pomoći (troškove radne snage, troškove korištenja prostora i opreme, stvarne izdatke itd.).

Potrebno je osigurati dostatna financijska sredstva iz Državnog proračuna za pružanje pravne pomoći i osigurati isti omjer financiranja primarne i sekundarne pravne pomoći u razumnom roku.

3.3. Učinkovitost zakona

Postojanje sustava pravne zaštite i nesmetan pristup pravosuđu temeljni su uvjeti za ostvarivanje i zaštitu povrijeđenih ili ugroženih prava i interesa neke osobe pred nadležnim sudom ili državnim tijelom. Besplatna pravna pomoć oblik je ostvarivanja prava pojedinaca na pristup sudu i drugim državnim tijelima pred kojima ostvaruju pojedina prava i/ili obveze na načelima jednakosti, a čije troškove u cijelosti ili djelomično plaća Republika Hrvatska. Besplatnost za korisnika ne znači i besplatnost rada ovlaštenih pružatelja pravne pomoći, nego podrazumijeva naknadu tih troškova iz drugih izvora sredstava u punom ili umanjenom iznosu. Sustavom besplatne pravne pomoći omogućava se formalna pravna jednakost, dostupnost i pristup sudu i drugim tijelima siromašnih i drugih osoba i skupina koje zbog slabog imovnog stanja nisu u mogućnosti realizirati pravo na pravnu zaštitu.

I prije stupanja na snagu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći bilo je primjedbi da je u pojedinim bitnim elementima nedorečen, konfuzan i da sadrži proturječnosti koje bi mogle onemogućiti njegovo ispravno tumačenje i primjenu.³⁸

Već je u prvim reakcijama bilo uočeno da će se trećina od ukupno predviđenih sredstava za besplatnu pravnu pomoć trošiti samo za organizacijske potrebe. Praksa Europske Unije za organizaciju i sporedne troškove preporučuje maksimalni iznos sredstava u visini od 10%, dok ostalih 90% mora služiti za izravne troškove ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć.

Prema objavljenoj međunarodnoj analizi „Ocjena hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegove provedbe u praksi“,³⁹ učinkovitost sustava pružanja pravne pomoći u svakodnevним pravnim problemima nije dobro shvaćena u hrvatskoj politici pružanja besplatne pravne pomoći. Najveći dio usluga besplatnog pravnog savjetovanja pružaju organizacije civilnog društva koje se uglavnom financiraju izvan Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. To je važan pokazatelj činjenice da aktualna definicija problema obuhvaćenih sustavom besplatne pravne pomoći ne odgovara stvarnim potrebama korisnika. Prema navedenom međunarodnom stručnom mišljenju, potrebno je razvijati politiku besplatnog pru-

³⁸ Vidi kod Uzelac, Alan, „Osvrt na konačni prijedlog Zakona o ostvarivanju prava na pravnu pomoć“, <http://www.humanrights.hr>

³⁹ Međunarodno stručno mišljenje autora: Jon T. Johnsen, Georg Stawa i Alan Uzelac; Zagreb/Oslo/Beč listopada-prosinca 2010. (Projekt proveden na poticaj Centra za ljudska prava, Zagreb).

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

žanja pravne pomoći izvan sudova za sve ozbiljne pravne probleme, uz poštivanje kriterija kompatibilnim *Airey* načelima.⁴⁰

3.3.1. Financiranje

Sredstva za organizaciju sustava i pružanje besplatne pravne pomoći osiguravaju se u Državnom proračunu. Sredstva se mogu osigurati i iz sredstava lokalne i područne (regionalne) samouprave, donacija i drugih zakonom dozvoljenih izvora. Financijska sredstva za financiranje projekata ovlaštenih udruga i pravnih klinika odlukom dodjeljuje ministar pravosuđa uz pribavljeno prethodno mišljenje Povjerenstva za pravnu pomoć i prema kriterijima za bodovanje projekata. U slučaju nastanka izvanrednih materijalnih troškova, pružatelj pravne pomoći može zahtijevati, a ministar pravosuđa odlukom dodijeliti pružatelju iznos od 10% od iznosa ukupno pružene pravne pomoći.

Financijska sredstva za pružanje pravne pomoći unaprijed se odobravaju udrugama i visokim učilištima za rad pravnih klinika na temelju odobrenog projekta.

Financijska sredstva za pružanje primarne i sekundarne pravne pomoći odvjetnicima isplaćuju se na temelju obračuna troškova sukladno rješenju o odobravanju korištenja pravne pomoći.

Svakoga mjeseca uredi državne uprave dostavljaju Ministarstvu pravosuđa obračun troškova s pripadajućom dokumentacijom nakon čega Ministarstvo daje suglasnost na obračun i nalog za isplatu naknade⁴¹ pružatelju pravne pomoći.

Ovlaštena udruga dužna je svaka tri mjeseca dostaviti nadležnom uredu državne uprave popis rješenja o odobravanju korištenja pravne pomoći zajedno s izvješćem o pruženoj pravnoj pomoći na temelju kojih će ured izvršiti obračun troškova i o tome izvijestiti Ministarstvo pravosuđa.

Visoka učilišta podnose o radu pravnih klinika samo godišnje izvješće o pruženoj pravnoj pomoći uz koje prilažu rješenje o odobravanju korištenja pravne pomoći i popis rješenja o odobravanju korištenja pravne pomoći na dan 31. prosinca godine za koju se izvješće podnosi.

Do 15. siječnja svake godine udruge i pravne klinike moraju podnijeti izvješće o utrošku sredstava za projekte pružanja pravne pomoći, a neutrošena sredstva vratiti u Državni proračun.

Novelom ZBPP pred zakonodavca je stavljen i zadatak izmjena sustava uputnica koji je bio predmetom mnogih prigovora od strane zainteresiranih strana u sustavu besplatne pravne pomoći. Glavni prigovor udruga civilnog društva odnosio se na negativan učinak na pravodobno i učinkovito ostvarivanje prava građana na besplatnu pravnu pomoć kao i na negativnu ulogu pri raspodjeli državnih potpora za

⁴⁰ Predmet *Airey v Ireland*, 11. 09. 1979., Serie A, br. 32, (<http://www.echr.coe.int/echr>)

⁴¹ Iznosi naknade za pružanje primarne i sekundarne pravne pomoći određuju se za pojedine oblike pravne pomoći i na jednak se način primjenjuju na sve pružatelje pravne pomoći (čl. 60. st. 1. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći). Vrijednost iznosa naknade određuje se uredbom Vlade Republike Hrvatske na prijedlog ministra nadležnog za poslove pravosuđa u okviru sredstava osiguranih u državnom proračunu (čl. 60. st. 2. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći).

pružanje primarne pravne pomoći. Posljedice takvog sustava su da ovlaštene udruge i pravne klinike u velikom broju predmeta u kojima su građani tražili ostvarivanje prava na primarnu pravnu pomoć nisu uspijevali ishoditi uputnice/rješenja u nadležnim uredima državne uprave, pa su sredstva koja su im dodijeljena vraćali u državni proračun kao gotovo potpuno neiskorištena. Problem neiskorištenosti sredstava doveo je do potrebe ozbiljnog preispitivanja sustava državnog financiranja i raspodjele sredstava namijenjenih za primarnu i sekundarnu pravnu pomoć. Udruge civilnog društva u svojim prijedlozima izmjena i dopuna Zakona tražile su da Ministarstvo pravosuđa ozbiljno razmotri mogućnost napuštanja sustava uputnica kao metode raspodjele sredstava za primarnu pravnu pomoć kao i da se afirmira sustav projektnog financiranja uz uvođenje kontrole svrsishodnosti trošenja dodijeljenih sredstava koja će se temeljiti na izvještajima pružatelja pravne pomoći.

3.3.2. Efikasnost izravne provedbe

Kao što pokazuje Izvješće Ministarstva pravosuđa o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava za 2009. godinu⁴² u razdoblju od 1. veljače 2009. do 1. ožujka 2010. za besplatnu pravnu pomoć isplaćeno je sveukupno 78.076 kuna. Svi registrirani pružatelji iz neprofitnog sektora (21 udruga i 1 pravna klinika) u 2009. godini uspjeli su zaprimiti i obračunati ukupno samo 145 uputnica u ukupnoj vrijednosti 15.379 kuna. To je predstavljalo ukupno 0,7% dodijeljenog iznosa od 2.010.000 kuna. Neutrošena sredstva u iznosu od 1.519.300 kuna udruge su, s izuzetkom dvije, na zahtjev Ministarstva vratile u državni proračun. Umjesto očekivanog revidiranja složenog mehanizma odobravanja pravne pomoći putem uputnica, nadležno Ministarstvo je značajno smanjilo sredstva za besplatnu pravnu pomoć u narednoj 2010. godini.

Anketom koju je vodio Centar za ljudska prava 2010. godine, koja je obuhvatila 15 registriranih pružatelja pravne pomoći, ustanovljeno je da su unutar sustava besplatne pravne pomoći udruge imale ukupno 138 predmeta/uputnica, a izvan sustava 19.690 predmeta. Iz toga proizlazi da su kroz uputnice ovi pružatelji uspjeli valorizirati tek 0,7% svojih aktivnosti u pružanju besplatne pravne pomoći, te ostvariti sasvim neznatnu naknadu u usporedbi s troškovima svoga rada koje su pokrivali iz drugih izvora uglavnom međunarodnih organizacija i drugih stranih donatora ukupno 5 do 6 milijuna kuna.

Nakon četiri godine provedbe ZBPP evidentno je da su ukupna proračunska sredstva za provedbu Zakona bitno smanjena u odnosu na početne planove.

Prema Izvješću Ministarstva pravosuđa za 2009. godinu, u državnom proračunu je za besplatnu pravnu pomoć izdvojeno 8.250.000 kuna, od čega je za financiranje projekata udruge namijenjeno 2.010.000 kuna, a 4.500.000 kuna osigurano je za druge oblike pravne pomoći, odnosno odvjetnicima. Izvještaj ne govori na što je utrošena razlika od 1.740.000 kuna. Iz očitovanja Ministarstva pravosuđa od 10. kolovoza 2010. godine vidljivo je da je oko 750.000 kuna bilo utrošeno na informatičku opre-

⁴² <http://www.mprh.hr/2009>

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

mu, oko 450.000 kuna za informatičku potporu te manji iznos za letke i plakate, što ukupno iznosi 1.241.773,82 kune.

U 2010. godini je Državnim proračunom za potrebe financiranja sustava besplatne pravne pomoći bilo predviđeno 6.835.000,00.kuna,iako je Konačnim prijedlogom Zakona o ostvarivanju prava na pravnu pomoć iz 2007. godine⁴³, ambiciozno predviđeno da sredstva za provedbu tog zakona u 2010. godini iznose oko 34 milijuna kuna.

Rebalansom Državnog proračuna iz 2010. godine,⁴⁴ taj je iznos smanjen za 3.000.000 kuna, tako da je novim proračunom, na kojem se temelji i proračun za financiranje besplatne pravne pomoći za 2011. godinu, za besplatnu pravnu pomoć u 2010. godini izdvojeno ukupno 3.735.000 kuna.

Prema Izvješću Ministarstva pravosuđa za 2011. godinu u državnom proračunu je za besplatnu pravnu pomoć planirano 4.000.000 kuna, ali je provedenom preraspodjelom smanjena na iznos od 1.671.300 kuna. U 2012. godini dolazi do daljnjeg smanjenja sredstava u državnom proračunu, te od planiranih 2.278.000 kuna, nakon rebalansa raspoloživa sredstva su smanjena na iznos od 1.261.500 kuna. Proračunska sredstva za potrebe financiranja sustava besplatne pravne pomoći nisu dostatna o čemu svjedoči podatak da od kraja 2012. sustav ne funkcionira zbog nedostatka sredstava, a posljedica takvog stanja je da se građanima ne odobrava besplatna pravna pomoć, osim iznimno, u hitnim slučajevima.

Stoga i ne čudi da jedan od zaključaka sudionika nedavno održane javne rasprave glasi:

„Kao najveći problem u sustavu pružanja besplatne pravne pomoći istaknut je nedostatak sredstava iz državnog proračuna koja su u 2012. godini bila znatno smanjena, što je u mnogim slučajevima dovelo do nemogućnosti ostvarivanja tog prava. Porazna je činjenica da se za besplatnu pravnu pomoć trenutno izdvaja svega 0,001% per capita. Država treba osigurati znatno veća financijska sredstva te pružiti indirektnu pomoć oslobađanjem od troškova..”

Na raspravi koja je 24.svibnja 2013. godine održana u Hrvatskom saboru vezano uz usvajanje Izvješća o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2012. godini, mnogi od zastupnika osvrnuli su se na pad sredstava koja država izdvaja za besplatnu pravnu pomoć. Tako je primjerice iznos planiran za 2013. godinu smanjen za 78% u odnosu na iznos planiran 2009. godine.

„Za besplatnu pravnu pomoć u Hrvatskoj izdvaja se 170 tisuća eura. Tragično je da se u susjednoj državi Bosni i Hercegovini, koja ima znatno niži standard, za besplatnu pravnu pomoć izdvaja 600 tisuća eura. I sada govorimo o tome da je Hrvatska država jednaka prema svima, što nije točno“ kazao je Branko Vukušić iz Hrvatskih laburista.⁴⁵

⁴³ <http://www.vlada.hr>

⁴⁴ „Narodne novine“ br. 103/2010.

⁴⁵ <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/263867/BiH-izdvaja-vise-za-besplatnu-pravnu-pomoc-od-Hrvatske.html>

Države članice EU iz prvoga kruga proširenja osigurale su 0,76 eura po stanovniku. U tekstu Konačnog prijedloga ZBPP iz travnja 2008. godine, Vlada Republike Hrvatske definirala je raspoloživi bruto proračun za besplatnu pravnu pomoć u 2009. godini u iznosu od 0,25 eura po stanovniku. Za 2010. godinu proračun je iznosio eura € po stanovniku prije rebalansa proračuna, odnosno 0,11 eura po stanovniku nakon rebalansa državnog proračuna. Pružateljima pravne pomoći je u 2009. godini bilo plaćeno 0,007 eura po stanovniku, a u 2010. godini još i manje.

O ovom problemu govorilo se i na 31. Danima hrvatskih odvjetnika. U izlaganju dopredsjednika HOK-a Mladena Klasića koji iznosi:

„Tako se u Ujedinjenom kraljevstvu godišnje izdvaja nešto preko 2,5 milijardi eura, pa kad se uzme u obzir broj stanovnika, prema toj bi komparaciji Republika Hrvatska morala izdvajati godišnje cca 1 milijardu i 800 tisuća kuna.

Portugal s cca 10,5 milijuna stanovnika za besplatnu pravnu pomoć izdvaja godišnje 42 milijuna eura, Estonija s cca 1,4 milijuna stanovnika izdvaja godišnje cca 3 milijuna i 900 tisuća eura, Slovačka s cca 5,4 milijuna stanovnika izdvaja 1,7 milijuna eura, a dio Federacije BiH, entitet Republika Srpska s 1,4 milijuna stanovnika godišnje izdvaja cca 600 tisuća eura.

Prema podacima koji su dostupni, za besplatnu pravnu pomoć, svim ovlaštenim pružateljima, u Republici Hrvatskoj u 2012. godini isplaćeno je 1.278.446 kuna ili cca 169.330 eura.“

ZAKLJUČAK: Iz navedenih podataka vidljivo je da su financijska sredstva iz Državnog proračuna Republike Hrvatske namijenjena financiranju besplatne pravne pomoći nedostatna.

PREPORUKA: Radi povećanja učinkovitosti sustava besplatne pravne pomoći nužno je povećati financijska izdvajanja iz Državnog proračuna za te namjene i koristiti sve alternativne izvore financiranja, uključujući i europske fondove.

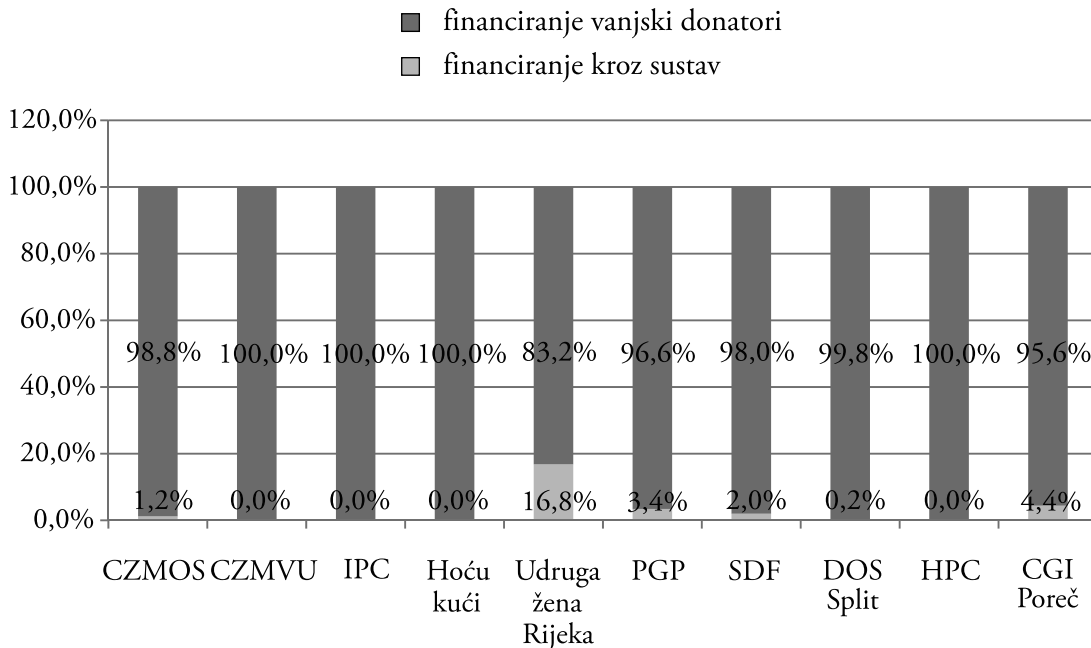
3.4. Održivost sustava

3.4.1. Omjer financiranja pravne pomoći iz Državnog proračuna i vanjskih donatora

Podaci udruga o pruženoj pravnoj pomoći u sustavu i izvan sustava podudaraju se s podacima udruga o omjeru financiranja pravne pomoći iz Državnog proračuna i drugih domaćih i međunarodnih izvora. Od anketiranih deset udruga tijekom 2012. godine četiri se financiraju isključivo od međunarodnih donatora. Preostalih šest udruga financiranje pružanja pravne pomoći iz Državnog proračuna osiguravaju u rasponu od 0,20 % do 16,8% , a iz drugih domaćih i međunarodnih izvora u rasponu od 83,2% do 99,80%.⁴⁶

⁴⁶ Tijekom 2012. godine Centar za mir Osijek financiranje besplatne pravne pomoći osigurao je kroz tri projekta stranih donatora i projekta odobrenog od Ministarstva pravosuđa. Sredstva iz inozemnih donacija iznosila su 1.217.091,00 kuna, dok nam je Ministarstvo pravosuđa odobrilo 16.470,44 kune. U istom razdoblju pružili smo pravnu pomoć izvan sustava u 4595 pojedinačna pravna slučaja, dok nam je unutar sustava odobreno 56 rješenja.

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći



Sve je zahtjevnije i teže osigurati financiranje besplatne pravne pomoći iz inozemnih izvora. Taj se problem ističe i u Izvješću o napretku Europske komisije za 2010. godinu: „Nevladine organizacije i dalje su glavni pružatelji besplatne pravne pomoći, imaju deset puta više slučajeva nego što je odobreno kroz nacionalni sustav besplatne pravne pomoći, ali unatoč tome imaju pad prihoda od donacija.“

Pad potpore organizacijama civilnog društva od međunarodnih donatora s jedne strane je uvjetovan povlačenjem međunarodne zajednice, budući je Hrvatska završila pregovarački proces za ulazak u EU i smatra se da je u stanju rješavati svoje probleme, a s druge strane, kad je riječ o financiranju besplatne pravne pomoći, uvođenjem ZBPP obvezu financiranja ove aktivnosti preuzela je država. Broj predmeta obrađen u sustavu besplatne pravne pomoći može nadomjestiti samo maleni dio smanjenog financiranja.

Prema Izvješću Ministarstva pravosuđa u 2009. godini 21 udruga i 1 pravnoj klinici u 2009. godini projektima je odobreno 2.010.000 kuna. Nadalje, prema Izvješću Ministarstva pravosuđa u razdoblju od 1. veljače 2009. do 1. ožujka 2010. za besplatnu pravnu pomoć isplaćeno je sveukupno 78.076 kuna. 21 udruga i 1 pravna klinika zaprimile su u 2009. 145 uputnica čija vrijednost u kunama iznosi 15.379 kuna, odnosno prosječno 106 kuna po pruženoj pravnoj radnji. Sva neutrošena sredstva u iznosu od 1.519.300 kuna udruge su, s izuzetkom dvije, vratile u državni proračun.

Prema Izvješću Ministarstva pravosuđa o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2010. godini,⁴⁷ 19 udruga i 2 pravne klinike za projekte pružanja pravne pomoći iz Državnog proraču-

⁴⁷ <http://www.mprh.hr/izvjesce-2010>

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

na dobile su sveukupno 345.000,00 kuna što je pad od preko 80% u odnosu na 2009. godinu. Isplaćeno je 69.170,95 kuna, dok je na temelju uputnica obračunato ukupno 2.040,675,50 kuna, a ta sredstva doći će na naplatu po okončanju postupka. Od ukupno isplaćenih sredstava, za sekundarnu pravnu pomoć isplaćeno je 60.116,28 kuna, a za primarnu pravnu pomoć isplaćeno je svega 9.054,67 kuna.

Prema Izvješću Ministarstva pravosuđa o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2011. godini⁴⁸ iz Državnog proračuna dodijeljeno je sveukupno 151.252 kuna za 13 udruga za projekte pružanja pravne pomoći (prosječno po udruzi 11.635 kuna). Za primarnu pravnu pomoć isplaćeno je ukupno 13.450 kuna, dok je za sekundarnu isplaćeno 329.138,26 kuna, odnosno sveukupno 342.588,26 kuna. Iznos rezerviranih sredstava za izdana rješenja za sekundarnu pravnu pomoć iznosi 3.663.800 kuna, a naplata se očekuje u sljedećih godinu do dvije dana, ovisno o trajanju sudskog postupka.

Prema Izvješću MP u 2012. godini 11 udruga i 1 pravna klinika za projekte pružanja pravne pomoći iz Državnog proračuna dobile su sveukupno 200.397,05 kuna, odnosno prosječno po pružatelju 16.700,00 kuna. Za pravnu pomoć utrošeno je ukupno 1.258.134,89 kuna, dok rezervirana sredstva iznose 5.238.172,78 kuna čija naplata se očekuje u razdoblju od 2013. do 2015. godine ovisno o duljini trajanja postupka. Za razliku od prethodnih izvješća u ovom se izvješću ne navodi koji je iznos sredstava isplaćen za primarnu, a koji za sekundarnu pravnu pomoć.

Na temelju financijskih podataka o sredstvima utrošenim na izravno financiranje besplatne pravne pomoći sustav besplatne pravne pomoći nije djelotvoran jer ne odgovara potrebama socijalno ugroženih osoba za primarnom pravnom pomoći. Prethodno navedeni podaci o ukupno isplaćenim sredstvima za primarnu pravnu pomoć stvarni su dokaz da se i nakon donošenja ZBPP 99% predmeta primarne pravne pomoći i dalje podupire izvan sustava.

Ovdje svakako treba ponoviti i podatke HOK-a o broju slučajeva besplatne pravne pomoći koju odvjetnici pružaju prema rješenjima Komore tzv. „*pro bono*“ zastupanje. Posljednjih godina u prosjeku oko 1200 predmeta godišnje.

Primarna pravna pomoć ima preventivnu funkciju, pridonosi pravnoj sigurnosti, umanjuje broj nepotrebnih postupaka te rasterećuje sudove i upravna tijela, a u konačnici može pridonijeti svrsishodnosti utroška sredstava namijenjenih za izravno financiranje besplatne pravne pomoći. Tendencija pada sredstava u državnom proračunu izdvojenih za sustav besplatne pravne pomoći, još više naglašava potrebu racionalnog i svrsishodnog trošenja.

PREPORUKA: Ocjenjujemo da je potrebna reforma postojećeg sustava pružanja pravne pomoći na način da se financiranjem primarne pravne pomoći iz proračuna osigura kontinuitet pružanja usluga pravne pomoći ovlaštenih udruga i nakon odlaska stranih donatora.

⁴⁸ <http://www.mprh.hr/lgs.axd?t=16&id=3620>

3.4.2. Informiranost građana o zakonu

Polovina anketiranih ureda državne uprave za odobravanje besplatne pravne pomoći smatra da su građani nedovoljno informirani o načinu funkcioniranja sustava i da je potrebno javnost više informirati o samom sustavu. Također, drže da bi krajnjim korisnicima sustav trebalo pojasniti, jer korisnici imaju pogrešnu predodžbu da uredi pružaju pravnu pomoć.

U prilog tomu govore i rezultati ankete koja je provedena s korisnicima prema kojima 51,2% korisnika nije informirano o postojanju ZBPP-a.

U kojoj mjeri su građani Hrvatske informirani o ZBPP doista nije lako zaključiti budući da nije provedeno sustavno, znanstveno istraživanje o ovom pitanju. Jednako tako nije provedeno ni istraživanje o potrebama građana za besplatnom pravnom pomoći.

PREPORUKA: Zbog djelotvornosti i održivosti sustava bilo bi važno kontinuirano nastaviti informiranje građana o pravu na besplatnu pravnu pomoć putem medija koji su dostupni većini potencijalnih korisnika sustava, kao što su nacionalna i lokalne televizije, radio stanice s nacionalnim i lokalnim koncesijama i sl.

3.4.3. Spremnost državne uprave za provedbu zakona

Budući da je postojeći sustav besplatne pravne pomoći ustrojen na način da korisnici podnose zahtjev za odobravanje pravne pomoći uredima državne uprave, koji potom u ispitnom postupku odlučuju o osnovanosti ili neosnovanosti zahtjeva i u konačnici odobravaju ili uskraćuju besplatnu pravnu pomoć, jasno je da djelotvornost, efikasnost i održivost sustava ovisi o njihovoj kadrovskoj i tehničkoj spremnosti za provedbu zakona.

U želji da saznamo iskustva i mišljenje ureda, u anketi smo postavili i ovo pitanje, a također smo ostavili prostor za prijedloge koji bi pridonijeli unapređenju sustava.

Svi uredi državne uprave koji su se uključili u anketu, njih osam iz različitih županija, smatraju da su kroz tri godine rada na poslovima pravne pomoći kadrovski i tehnički osposobljeni za provedbu zakona. Dva ističu da prostora za unaprjeđenje uvijek ima, jedan ističe da bi se opremljenost mogla poboljšati, te da bi ograničenja u postojećem programu bilo potrebno otkloniti.

Dva ureda predlažu češće organiziranje seminara i radionica na kojima bi sudjelovali svi dionici uključeni u sustav besplatne pravne pomoći. Cilj takvih radionica bio bi razmjena iskustava, rješavanje praktičnih primjera, usklađivanje kriterija i mišljenja radi stvaranja ujednačene prakse na području Hrvatske.

Kao probleme i prepreke s kojima se u radu susreću ističu neusklađenost kriterija odobravanja pravne pomoći od strane djelatnika ureda u pojedinim županijama, zbog čega i predlažu organiziranje seminara.

Ističu da je jedan od ključnih problema u sustavu besplatne pravne pomoći informatička nepovezanost između državnih organa i tijela državne uprave, jer upravo ta činjenica otežava mogućnost provjere propisanih uvjeta za odobravanje pravne pomoći i uvjetuje odugovlačenje upravnog postupka.

Također su uočili da je veliki problem što stranke nakon odobrene pravne pomoći teško pronalaze pružatelja sekundarne pravne pomoći. Po mišljenju ureda dvije su mogućnosti rješavanja ovog problema; određivanje pružatelja u rješenju o odobravanju pravne pomoći po redoslijedu s liste sastavljene od strane ovlaštenog tijela i povećanje iznosa naknade pružateljima pravne pomoći.

Koncem 2012. godine i u prvom kvartalu 2013. godine nije bilo dovoljno sredstava iz državnog proračuna za odobravanje besplatne pravne pomoći. Suočeni s tim problemom uredi nisu bili u mogućnosti rješavati po zahtjevima u zakonskom roku, pa su neki od ureda o tome obavijestili i podnositelje zahtjeva. Posljedica takvog stanja je da je broj korisnika kojima je odobrena besplatna pravna pomoć znatno manji.

Istovremeno HOK-a smatra da bi u daljnjoj dogradnji sustava besplatne pravne pomoći odlučivanje o ostvarivanju sekundarne pravne pomoći trebalo prenijeti na sudove, posebno imajući u vidu prekluzivne rokove za pokretanje pojedinih postupaka.

Pored toga smatraju da bi ocjenu o broju potrebnih radnji i njihovoj svrsishodnosti u postupku trebali donositi sudovi, a ne djelatnici u uredima državne uprave koji objektivno teško mogu valjano procijeniti stvarne potrebe u pojedinom postupku.

Što se tiče novčane naknade prema mišljenju HOK-a trebala bi biti određena u postotku od važeće Tarife o nagradama i naknadi za rad odvjetnika u okvirima kako je to i u europskoj praksi na koju se toliko često volimo referirati.

PREPORUKA: Nužno je, a u svrhu povećanja djelotvornosti sustava pravne pomoći, informatički povezati urede za odobravanje pravne pomoći s državnim organima radi lakše i brže provjere propisanih uvjeta za odobravanje pravne pomoći.

3.4.4. Spremnost Ministarstva pravosuđa na pravovremene promjene

Ministarstvo pravosuđa, kao tijelo nadležno za ustroj i praćenje sustava besplatne pravne pomoći je, do sada, samostalno ili u suradnji s drugima organiziralo nekoliko skupova okruglih stolova i konferencija. Predstavnici Ministarstva često su sudjelovali na konferencijama, okruglim stolovima i javnoj raspravi koje su uglavnom organizirale organizacije civilnoga društva.

Od početka izrade prijedloga ZBPP udruge su se aktivno uključile u sve inicijative i skupove koje je Ministarstvo pravosuđa pokrenulo i organiziralo. Udruge su prepoznale nužnost strukturiranog dijaloga s državnim upravom. Međutim, prema dosadašnjem iskustvu uključujući i cijelu 2012. godinu, udruge nisu prihvaćene kao ravnopravni dionici, izostajao je konstruktivni dijalog, a osobito uvažavanje mišljenja i prijedloga udruga koje imaju dugogodišnje iskustvo u pružanju pravne pomoći.

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Kako bismo potaknuli konzultativni proces i dinamiku unapređenja javnih politika i zakona šezdeset organizacija civilnoga društva, koje se niz godina bave zaštitom ljudskih prava, demokratizacijom, izgradnjom mira, suzbijanjem korupcije i zaštitom okoliša okupilo se u inicijativi koju smo nazvali Platforma 112 – za Hrvatsku vladavine prava. Identificirali smo pet prioriternih, međusobno povezanih područja u kojima tražimo i očekujemo stvarna i trajna poboljšanja. Unutar svakog područja istakli smo pojedinačnih 112 zahtjeva za izmjenu ili donošenje pojedinih strategija, politika ili zakona. Jedan od naših 112 zahtjeva je:

Osiguranje pristupa pravdi najugroženijim skupinama stanovništva što nalaže temeljitu reviziju postojećeg Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći kako bi se sustav pružanja pomoći debirokratizirao i u značajno većoj mjeri odgovorio na potrebe građana.

Članice Platforme redovito prate ispunjavanje postavljenih 112 zahtjeva i periodično objavljuju izvještaje o ocjeni rada vlasti s osvrtom na pozitivne pomake, ali i glavne propuste. U nedavno objavljenom Izvještaju Platforme,⁴⁹ vezano uz ovaj zahtjev, cijelu 2012. godinu ocijenili smo izgubljenom budući da nije započeo ciklus zakonskih izmjena bez kojih korjenita poboljšanja sustava besplatne pravne pomoći jednostavno nisu moguća. Ipak pozitivan je iskorak, na koji čekamo već godinu dana, uvrštavanje izmjena i dopuna ZBPP u *Program Vlade RH za preuzimanje i provedbu pravne stečevine EU za 2013. godinu*,⁵⁰ koji je donesen u prosincu 2012. godine. U *Programu* se navodi da bi izmjene trebale ići u pravcu pojednostavljenja postupka odobravanja primarne pravne pomoći i to na način da će se razmotriti odustajanje od inzistiranja na prestrogoj provjeri imovinskog cenzusa te redefinirati imovinski uvjeti za odobravanje besplatne pravne pomoći. Najavljene smjernice za izmjenu zakona istovjetne su s nekolicinom preporuka koje smo iznijeli u našem prvom izvještaju o praćenju provedbe ZBPP za 2011. godinu.

Kako bi ovaj dugo očekivani proces izmjena ZBPP bio plodonosan, izrazili smo naša očekivanja da će se zakon donijeti u redovnoj proceduri uz temeljitu javnu raspravu u kojoj će se primjedbe i prijedlozi stručne javnosti i pružatelja pravne pomoći uistinu uzeti u obzir, a konačno zakonsko rješenje usmjeriti na interese korisnika.

U tom smislu Ministarstvo pravosuđa je napravilo pozitivan iskorak i početkom veljače 2013. godine na svojim web stranicama objavilo radni nacrt prijedloga ZID ZBPP i uputilo ga u javnu raspravu s pozivom zainteresiranoj javnosti za dostavljanje prijedloga, primjedbi i komentara. Na taj način započeo je postupak izmjene zakonodavnog okvira besplatne pravne pomoći. Aktivno smo se uključili i dali primjedbe, prijedloge i komentare na predložene izmjene ovog zakona.

⁴⁹ http://www.centar-za-mir.hr/uploads/20130306_Izvjestaj_Platforme_112___godina_dana_nove_vlasti.pdf

⁵⁰ <http://www.vlada.hr/hr/content/download/237325/3480574/file/68.%20-%201a.pdf>

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Sljedeći korak je bio sastanak predstavnika pružatelja pravne pomoći⁵¹ koji su dostavili svoje primjedbe i prijedloge s predstavnicima Ministarstva pravosuđa. Po prvi puta prihvaćeni smo kao ravnopravni dionici. Raspravljali smo o svakom pojedinačnom prijedlogu, imali priliku na konkretnim primjerima obrazložiti zašto neka od predloženih rješenja smatramo neprimjerenim, te što sve predlažemo kako bi se sustav uistinu unapredio. Pokrenuli smo inicijativu o organiziranju javne rasprave u kojoj bi pored predstavnika ministarstva sudjelovali i svi ostali dionici uključeni u sustav besplatne pravne pomoći.

Na javnoj raspravi⁵² sudjelovalo je 50 sudionika predstavnika državne administracije, pravobraniteljskih ureda, međunarodnih organizacija i veleposlanstava, donatora, civilnog društva i stručne javnosti. U raspravi su sudjelovali brojni sudionici koji su se argumentirano osvrnuli na probleme s kojima su se suočili u praksi, te iznijeli prijedloge za njihovo rješavanje. Primjedbe i prijedlozi pružatelja pravne pomoći i stručne javnosti ozbiljno su uzeti u obzir. Zatečeni brojnošću problema u sustavu, koji su sudionici pošteno i argumentirano iznijeli, predstavnici Ministarstva pravosuđa ocijenili su da su im ove informacije bile od koristi da sagledaju različite aspekte nefunkcioniranja sustava besplatne pravne pomoći.

Ova je javna rasprava bila posebna po tome što su se prvi puta svi sudionici, uključujući i predstavnike Ministarstva pravosuđa, složili da je zakon nužno mijenjati. Na kraju rasprave usvojili smo sljedeće zaključke:

- *postojeći sustav besplatne pravne pomoći je neadekvatan i nefunkcionalan sa stanovišta ciljanih skupina kojima je namijenjen;*
- *pravnu pomoć treba osigurati širokom krugu korisnika bez inzistiranja na strogoj provjeri imovinskog cenzusa;*
- *primarna pravna pomoć mora se omogućiti za maksimalno širok krug pravnih problema;*
- *nužno je povećati sredstva u državnom proračunu za besplatnu pravnu pomoć;*
- *nužno je uvesti stvarno projektno financiranje pružatelja primarne pravne pomoći;*
- *potrebno je redefinirati ulogu Povjerenstva za pravnu pomoć da postane nezavisno, nepristrano i stručno tijelo koje prati provedbu Zakona i učinke Zakona, te predlaže promjene;*
- *u daljnjim reformama sustava potrebno je slijediti i koristiti praksu zemalja EU koje imaju najrazvijeniju kulturu poticanja besplatne pravne pomoći.*

⁵¹ Na sastanku su sudjelovale udruge: B.a.b.e. Zagreb, Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, Projekt građanskih prava Sisak i Pravna klinika Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

⁵² Javna rasprava održana je 3. travnja 2013. godine u Kući ljudskih prava u Zagrebu u organizaciji Centra za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, Centra za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć Vukovar, Srpskog demokratskog foruma i u suradnji s Pravnom klinikom Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Kućom ljudskih prava i Platformom 112.

3. Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Na temelju analize zakonskih rješenja, aktualnog stanja u pružanju besplatne pravne pomoći, prikupljenih komentara i prijedloga, te financijskih podataka o sredstvima utrošenim na izravno financiranje besplatne pravne pomoći Ministarstvo pravosuđa je pristupilo izradi novog ZID ZBPP. Vidjevši da planirane izmjene i dopune ZBPP obuhvaćaju veći broj članaka, Ministarstvo se odlučilo izraditi prijedlog novog ZBPP.

Novine u prijedlogu ZBPP:

- proširen je opseg primarne pravne pomoći na sva pravna područja;
- jasno su odvojeni pružatelji primarne i sekundarne pravne pomoći;
- ublažene su pretpostavke za ostvarivanje primarne pravne pomoći,
- pojednostavljena je procedura za korištenje primarne pravne pomoći izravnim obraćanjem korisnika pružateljima primarne pravne pomoći i bez donošenja rješenja;
- ublažen imovinski kriterij za odobravanje sekundarne pravne pomoći;
- navođenje imena odvjetnika u rješenju o odobravanju sekundarne pravne pomoći,
- napuštanje zabrane promidžbe,
- projektno financiranje udruga uz priznavanje materijalnih i drugih troškova pružanja pravne pomoći.

Suočeni s činjenicom da postojeći sustav besplatne pravne pomoći od zadnjeg kvartala 2012. godine ne funkcionira posebno u dijelu primarne pravne pomoći zbog nedostatka sredstava u proračunu, osiguranje dostatnih sredstava nameće se kao imperativ i osnovni preduvjet da ovako zamišljeni sustav polučiti pozitivan rezultat.

PREPORUKA: U postupku donošenja novog ZBPP nastaviti savjetovanje s pružateljima pravne pomoći i stručnom javnošću.

Osigurati znatno povećanje financijskih sredstava za besplatnu pravnu pomoć iz Državnog proračuna i drugih alternativnih izvora posebice europskih fondova, kako bi građani Hrvatske uživali ista prava i standarde građana europskih zemalja koje imaju razvijen sustav besplatne pravne pomoći i imali jednak pristup pravdi.

4. VAŽNOST SUSTAVA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE

Jedan od ključnih elemenata provedbe sveobuhvatne antidiskriminacijske politike je djelotvoran i učinkovit sustav besplatne pravne pomoći koji bi građanima slabijeg imovnog stanja omogućio dobivanje besplatne pravne pomoći i ravnopravan pristup upravnim i sudskim tijelima, te na taj način spriječio diskriminaciju po osnovi imovnog stanja i drugim diskriminacijskim osnovama.

Pučki pravobranitelj, kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije, u svojim godišnjim *izvješćima o pojavama diskriminacije* kontinuirano upozorava na društvene ciljeve koje ovaj sustav u svojoj provedbi mora ostvariti, te na nedostatke postojećih zakonskih rješenja i djelovanja sustava u praksi.

Tako primjerice u Izvješću o pojavama diskriminacije za 2010. godinu⁵³ između ostalog navodi: „2010. godina je proglašena Godinom borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti. U tom smislu, izabrane su dvije teme koje oslikavaju, svaka na svoj način, nejednakost prema imovnom stanju u današnjem društvu: neučinkovitost sustava besplatne pravne pomoći i beskućništvo, a problem diskriminacije temeljem imovnog stanja ilustrira primjer prepreke pristupu odvjetničkoj djelatnosti.“

Poglavlje o diskriminaciji temeljem imovnog stanja u Izvješću o pojavama diskriminacije za 2011. godinu⁵⁴ posebno se koncentrira na pristup pravosuđu, odnosno sustavu besplatne pravne pomoći, te se ističe:

„...o pristupu pravosuđu ovisi mogućnost ostvarivanja prava na jednako postupanje u svim područjima i po svim diskriminacijskim osnovama... Ukoliko bilo kojem građaninu ili kategoriji građana koji su diskriminirani temeljem primjerice dobi, spola, invaliditeta, spolne orijentacije itd. nije osiguran pristup sudu i učinkovitoj pravnoj zaštiti koja se dobiva sudskim putem, a zbog njihovog imovnog stanja koje im ne omogućava vođenje postupka uz stručnu pomoć, uvijek će ujedno postojati i višestruka diskriminacija (temeljem dobi, spola, invaliditeta ili spolne orijentacije i temeljem imovnog stanja)... Ukoliko sustav besplatne pravne pomoći ne omogućiti zastupanje svima kojima je pomoć potrebna, jedan broj građana neće biti u mogućnosti ostvariti sudsku zaštitu od diskriminacije, a čime se dovodi u pitanje učinkovitost cjelokupnog sustava zaštite od diskriminacije.“

Ovlaštene udruge koje pružaju primarnu pravnu pomoć prepoznate su u javnosti kao pouzdano mjesto u kojem se građani mogu, bez straha, javiti s pritužbama na diskriminaciju i savjetovati o diskriminaciji. Svoje smo aktivnosti posebno usmjerili na informiranje građana o ZSD i mogućnosti podnošenja pritužbi na diskriminaciju ili individualnih tužbi za sudsku zaštitu od diskriminacije u slučaju kada procijenimo da takav postupak ima izgleda za uspjeh. U svakodnevnom radu s korisnicima, svjedoci smo da korisnici često imaju subjektivan osjećaj da su diskriminirani, ali se istodobno konkretna životna situacija ne može podvesti pod neku od diskriminacijskih osnova definiranih ZSD, nego je riječ o

⁵³ <http://ombudsman.hr/dodaci/Izvjescje%20o%20pojavama%20diskriminacije%20za%202010.pdf>

⁵⁴ <http://ombudsman.hr/dodaci/Izvjec%20o%20pojavama%20diskriminacije%20za%202011.pdf>

4. Važnost sustava besplatne pravne pomoći u suzbijanju diskriminacije

kršenju ljudskih, građanskih ili socijalnih prava. To nam govori da građane treba dodatno informirati o osnovnim pojmovima u području zaštite od diskriminacije, kako bi je građani mogli prepoznati i zatražiti zaštitu.

U slučajevima kad je sumnja na diskriminaciju osnovana, često se žrtve diskriminacije dvoume oko podnošenja pritužbi na diskriminaciju. Osobito se dvoume kod prijave radi diskriminacije u području rada i zapošljavanja, zbog straha od gubitka posla ili neugodnosti s poslodavcem. Zbog toga je važno osvijestiti kod građana spoznaju o nužnosti podnošenja pritužbi na diskriminaciju i tužbi za utvrđivanje diskriminacije kako bi se stekao što objektivniji uvid u raširenost i pojavnost diskriminacije prema zabranjenim diskriminacijskim osnovama i područjima u kojima se diskriminacija najčešće javlja, ali jednako tako i stvarala pozitivna klima i praksa za suzbijanje diskriminacije po bilo kojem od diskriminacijskih osnova.

Vođeni idejom da je mogućnost ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć kroz sustav osnovni mehanizam za suzbijanje diskriminacije po osnovi imovnog stanja, ali i po drugim diskriminacijskim osnovama u jedinstvenoj tablici praćenja obuhvatili smo i praćenje slučajeva sumnje na diskriminaciju po 11 diskriminacijskih osnova – na osnovi rase ili etničke pripadnosti, spola, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja, obrazovanja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta i spolne orijentacije.

U odabiru diskriminacijskih osnova rukovodili smo se onim diskriminacijskim osnovama temeljem kojih je zabranjena diskriminacija u pravu Europske Unije i koje su najznačajnije u smislu međunarodnih ugovora kojima se zabranjuje diskriminacija (spol, rasno ili etničko podrijetlo, invaliditet, dob, vjera i spolna orijentacija). U kontekstu provedbe ovog projekta izdvojili smo i diskriminacijsku osnovu „imovno stanje“, ali i pridodali još nekoliko diskriminacijskih osnova (političko ili drugo uvjerenje, obrazovanje, bračni ili obiteljski status i zdravstveno stanje) koje su proizašle iz iskustva koja imamo u neposrednom radu s korisnicima.

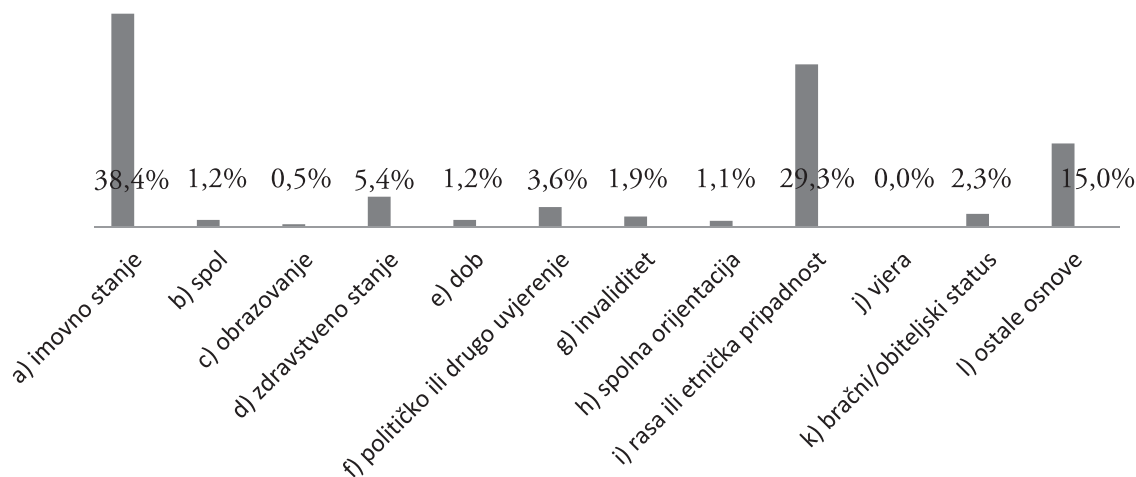
Treba, također, imati u vidu činjenicu da ovlaštene udruge pružatelji besplatne pravne pomoći sukladno ZBPP nisu ovlaštene za vođenje sudskih postupaka, nego isključivo za upravno postupanje. ZSD doduše daje mogućnost da udruge podnose udružne tužbe kad imaju opravdani interes za zaštitu kolektivnih interesa određene skupine ili kad se u svojoj djelatnosti bave zaštitom prava na jednako postupanje. No, ova se mogućnost još uvijek razmjerno rijetko koristi u praksi, prije svega zbog troškova postupka za koji udruge uglavnom nemaju osigurana sredstva i zbog neizvjesnog izgleda za uspjeh. Iz tog razloga nismo bili u mogućnosti pratiti diskriminacijske predmete pred hrvatskim sudovima. Stoga prikupljeni statistički podaci pružaju samo djelomičan uvid u pojavnost sumnje na diskriminaciju.

Od ukupno 4120 korisnika koji su obuhvaćeni našim praćenjem tijekom 2012. godine sumnja na diskriminaciju zabilježena je u slučajevima 645 korisnika ili 15,7% od ukupnog broja korisnika.

Od zabilježenih 645 slučaja najveći postotak sumnje na diskriminaciju zabilježen je na osnovi imovnog stanja 38,4%, odmah potom na osnovi rase ili etničke pripadnosti 29,3%, na osnovi zdravstvenog

4. Važnost sustava besplatne pravne pomoći u suzbijanju diskriminacije

stanja 5,4%, na osnovi političkog ili drugog uvjerenja 3,6%, na osnovi bračnog ili obiteljskog statusa 2,3%, na osnovi invaliditeta 1,9%, na osnovi spola i na osnovi dobi svaki po 1,2%, na osnovi obrazovanja 0,5%, i po ostalim osnovama 15,0%.



Kada usporedimo statističke podatke iz našeg izvješća za 2011. godinu dvije najzastupljenije diskriminacijske osnove zamijenile su mjesta po učestalosti, tako da je 2012. godine imovno stanje izbilo na prvo mjesto, dok je rasa ili etnička pripadnost, boja kože, nacionalno podrijetlo na drugom. Trend porasta pritužbi po diskriminacijskoj osnovi imovno stanje bilježi i Ured Pučke pravobraniteljice rečeno je na nedavno održanom okruglom stolu o borbi protiv diskriminacije.⁵⁵

ZAKLJUČAK: Djelotvoran i učinkovit sustav besplatne pravne pomoći trebao bi osigurati mogućnost ostvarivanja prava na jednako postupanje u svim područjima i po svim diskriminacijskim osnovama koje ZSD propisuje.

Ograničen i teško ostvariv pristup pravosuđu kroz postojeći sustav besplatne pomoći jedan je od problema s kojima se građani slabog imovnog stanja susreću već nekoliko godina. Imovinski kriteriji po kojima se pravna pomoć odobrava su restriktivni i isključuju velik broj građana kojima je pomoć potrebna. Tako postavljeni kriteriji predstavljaju rizik od diskriminacije po osnovi imovnog stanja. Građani slabog imovnog stanja kojima je besplatna pravna pomoć namijenjena, nemaju jednak pristup upravnim i sudskim tijelima u odnosu na ostale građane Hrvatske. Stavljanje u nepovoljni položaj ovih

⁵⁵ Okrugli stol "Učinkovita borba protiv diskriminacije na regionalnoj i lokalnoj razini kroz prisutnost pučkog pravobranitelja" održan je 4. lipnja 2013. u Osijeku kao jedna od aktivnosti projekta IPA TAIB 2009 "Uspostava cjelovitog sustava za zaštitu od diskriminacije" kojeg Ured Pučke pravobraniteljice provodi u suradnji s twinning partnerom Austrijskim institutom za ljudska prava Ludwig Boltzmann.

4. Važnost sustava besplatne pravne pomoći u suzbijanju diskriminacije

osoba zbog nemogućnosti ostvarivanja besplatne pravne pomoći dovodi u pitanje učinkovitost cjelokupnog sustava zaštite od diskriminacije.

PREPORUKA: Potrebna je temeljita reforma sustava besplatne pravne pomoći koja će djelotvorno i učinkovito osigurati mogućnost ostvarivanja prava na jednako postupanje u svim područjima i po svim diskriminacijskim osnovama koje ZSD propisuje.

**II. IZVJEŠTAJ O
PRAĆENJU PROVEDBE
ZAKONA O SUZBIJANJU
DISKRIMINACIJE**



5. UVOD

Zakon o suzbijanju diskriminacije je na snazi od 2009. godine i u hrvatsko zakonodavstvo uvodi snažne mehanizme borbe protiv diskriminacije. Međutim, kao i s drugim sličnim zakonskim rješenjima, odmah je bilo jasno kako će provedba ovog zakona zahtijevati dobru povezanost s drugim antidiskriminacijskim politikama te predanost raznih društvenih aktera – uključujući institucija izvršne i sudbene vlasti, kao i organizacija civilnog društva, da ovakav Zakon i cijela antidiskriminacijska politika uspiju.

Centar za mirovne studije vrlo je rano prepoznao važnost rada na politici suzbijanja diskriminacije i uvidio kako je praćenje njezine provedbe jedan od ključnih elemenata i preduvjeta za njezinu implementaciju, posebice u prvim godinama provedbe Zakona o suzbijanju diskriminacije. U tom smislu, ovaj Izvještaj predstavlja samo treći u nizu izvještaja koji sumiraju praćenje provedbe Zakona. Naime, 2010. godine smo izdali publikaciju *Kako suzbijati diskriminaciju? Izvještaj o praćenju provedbe Zakona o suzbijanju diskriminacije u Hrvatskoj za 2009. godinu i praksa Europskog suda za ljudska prava* u kojoj smo prvi puta primijenili metodologiju za praćenje, dok smo 2012. godine istu metodologiju primijenili u publikaciji *Izvještaj o provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije u 2011. godini*. U obje je publikacije velik naglasak stavljen na praćenje provedbe Zakona o suzbijanju diskriminacije od strane organizacija civilnog društva koje su zaista važan dionik u provedbi ove politike i njezinom praćenju. Praćenje rada organizacija civilnog društva u ovom području je u tom smislu izrazito bitno zato što podaci drugih dionika (poput pravobraniteljstava i sudova) jesu dostupni u drugim izvješćima, dok je ovaj tekst zapravo jedini koji prikuplja podatke od organizacija civilnog društva.

Kroz ovaj i prethodne izvještaje zapravo smo pokušavali mapirati aktivnosti organizacija civilnog društva i drugih dionika/ca na području suzbijanja diskriminacije te smo analizirali strukturu slučajeva diskriminacije s kojima se institucije i organizacije susreću. Jasno je, međutim, kako zbog same prirode pojava diskriminacije ovakvo istraživanje ne može obuhvatiti cjelokupnu pojavnost diskriminacije u hrvatskom društvu: građani/ke ne prepoznaju uvijek diskriminatorno postupanje, a i rijetko ga prijavljuju. Nadalje, podaci svih organizacija koje se bave ovim pitanjem nisu uključeni u istraživanje, pa je i zbog toga stvarnu pojavnost diskriminacije u Hrvatskoj teško proučavati.

Dakle, ovo istraživanje ne pretendira da kvantitativno obuhvati sve slučajeve diskriminacije, niti bi se na taj način trebalo čitati. Umjesto toga, podatke koji se ovdje mogu pronaći vidimo više kao prikaz osnovnih tendencija u području diskriminacije te kao ilustraciju osnovnih problematičnih praksi na koje organizacije civilnog društva nailaze baveći se slučajevima diskriminacije.

Na kraju, željeli bismo zahvaliti svima koji su sudjelovali u pripremi ovog istraživanja. Prvenstveno zahvaljujemo Suzani Kunac koja je razvila dizajn istraživanja za prvi izvještaj koji je objavljen 2010. godine, a isti smo dizajn koristili i prošle i ove godine. Isto tako, vrlo smo zahvalni organizacijama koje su popunile upitnik te protokol o slučajevima diskriminacije. Na kraju, zahvaljujemo Ministarstvu pravosuđa koje nam je dostavilo evidenciju i statističke podatke o slučajevima diskriminacije na hrvatskim sudovima.

Nadamo se kako će ovaj Izvještaj biti koristan provoditeljima/cama antidiskriminacijske politike te da će pridonijeti informiranom kreiranju i provedbi ove politike u budućnosti. Isto tako, nadamo se da će podaci iz ovog Izvještaja potaknuti neka nova istraživanja. Na kraju, nadamo se kako će pridonijeti i osvještavanju građana/ki o štetnosti diskriminacije kao i načinima na koje se od diskriminacije mogu zaštititi.

6. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Metodologija ovog Izvještaja prvotno je kreirana za potrebe istraživanja politika suzbijanja diskriminacije u sklopu istraživanja koje je Centar za mirovne studije objavio 2010. godine u publikaciji *Kako suzbijati diskriminaciju? Izvještaj o praćenju provedbe Zakona o suzbijanju diskriminacije u Hrvatskoj za 2009. godinu i praksa Europskog suda za ljudska prava*⁵⁶ te je neznatno prilagođena za potrebe *Izvještaja o provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije u 2011. godini*,⁵⁷ a iskorištena je i u istraživanju za ovu publikaciju.

Kao i u dosadašnjim istraživanjima, cilj istraživanja je praćenje uspješnosti provedbe antidiskriminacijske politike u Hrvatskoj i mapiranje aktivnosti organizacija civilnog društva u svrhu unapređenja postojećih i kreiranja budućih antidiskriminacijskih politika, te podizanja kapaciteta organizacija civilnog društva za aktivno sudjelovanje u borbi protiv diskriminacije.

Istraživanje ima sljedeće specifične ciljeve:

- utvrditi broj i strukturu pritužbi na diskriminaciju pristiglih organizacijama civilnog društva s obzirom na osnove diskriminacije i područja društvenog života u kojima se diskriminacija događa,⁵⁸
- utvrditi strukturu i zastupljenost aktivnosti organizacija civilnog društva u području suzbijanja diskriminacije,
- utvrditi strukturu i broj slučajeva procesuiranih prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije na hrvatskim sudovima.

Za razliku od dvaju prethodno spomenutih izvještaja, ove godine u istraživanje nismo uključili podatke dobivene od pravobraniteljskih institucija. Međutim, s obzirom na vrlo kvalitetne izvještaje o diskriminaciji koje svake godine objavljuje Ured pučke pravobraniteljice, smatramo kako to nije ni potrebno, te preporučujemo da se za podatke o pritužbama na diskriminaciju pravobraniteljskim institucijama konzultiraju izvješća o pojavama diskriminacije Ureda pučke pravobraniteljice.

S obzirom na navedene specifične ciljeve, istraživanje je imalo dvije ciljne skupine: organizacije civilnog društva i Ministarstvo pravosuđa, koje je dostavilo evidenciju o slučajevima procesuiranim prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije pred hrvatskim sudovima u 2013. godini.

⁵⁶ Novak, J. (ur.), *Kako suzbijati diskriminaciju – Izvještaj o praćenju provedbe Zakona o suzbijanju diskriminacije u Hrvatskoj za 2009. godinu i praksa Europskog suda za ljudska prava*, Centar za mirovne studije, Zagreb, 2010.

⁵⁷ Lalić, S. i Senta, C. (ur.), *Izvještaj o provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije u 2011. godini*, Centar za mirovne studije, Zagreb, 2012.

⁵⁸ Osnove diskriminacije i područja društvenog života u ovom su istraživanju definirani onako kako su definirani Zakonom o suzbijanju diskriminacije.

Instrumentarij za ovo istraživanje obuhvaća sljedeće:

- upitnik o aktivnostima organizacija civilnog društva u području suzbijanja diskriminacije i prijavama diskriminacije koje su organizacije zaprimile u 2012. godini,
- protokol za opis pojedinačnih slučajeva diskriminacije u 2012. godini s preporukama organizacija civilnog društva u pogledu bolje primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije te reakcija nadležnih institucija i organizacija civilnog društva,
- evidenciju i statistiku Ministarstva pravosuđa o sudskim predmetima procesuiranim prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije u 2012. godini.

Upitnik o aktivnostima organizacija civilnog društva u području suzbijanja diskriminacije i slučajevima diskriminacije koje su OCD zaprimile u 2012. godini je, kao i u prethodnom Izvještaju, bio namijenjen široj skupini organizacija civilnog društva koje su uvrštene u uzorak od 64 organizacije kojima je elektroničkom poštom poslan Upitnik. Organizacije su izabrane po jednom od četiriju kriterija:

1. Organizacije koje su navedene kao suradnice na projektu IPA - *Jače civilno društvo za efikasnu primjenu i praćenje antidiskriminacijskih politika u Hrvatskoj* (Stronger civil society for efficient implementation and monitoring of anti-discrimination policies in Croatia) koji provodi Centar za mirovne studije u suradnji s Pravnim fakultetom Sveučilišta u Zagrebu i CROSEL-om
2. Organizacije koje su surađivale s CMS-om ili sudjelovale u aktivnostima koje je CMS organizirao u području suzbijanja diskriminacije, a ne pripadaju prethodno navedenoj kategoriji organizacija
3. Organizacije koje su sudjelovale u istraživanju provedenom 2010. godine i ostale organizacije prepoznate u radu na području suzbijanja diskriminacije, a koje ne pripadaju prethodno navedenim kategorijama organizacija
4. Organizacije koje su registrirane za pružanje besplatne pravne pomoći, a ne pripadaju prethodno navedenim kategorijama organizacija.

Upitnik je popunilo 16 organizacija: Centar za mir, nenasilje i ljudska prava – Osijek; Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar; Centar za mirovne studije; Centar za participaciju žena u društvenom životu; Centar za ženske studije; Cenzura Plus, udruga za promicanje ljudskih prava i medijskih sloboda; Dalmatinski odbor solidarnosti – DOS; Udruga Hoću kući; Hrvatski pravni centar; Ženska udruga „IZVOR“; Kuća ljudskih prava; Pravna klinika Pravnog fakulteta u Zagrebu; projekt građanskih prava Sisak; Sjaj – udruga za društvenu afirmaciju osoba s duševnim smetnjama; Udruga za promicanje istih mogućnosti (UPIM) i Zagreb Pride.

Protokol o pojedinačnim slučajevima diskriminacije s preporukama organizacija civilnog društva poslan je elektroničkom poštom na adrese sedam organizacija civilnog društva koje su prethodno popunile upitnik. Te su organizacije bile izabrane po sljedeća dva kriterija: 1.) prema broju pritužbi koje su

zaprimile u 2012. godini i 2.) s obzirom na osnove diskriminacije i ciljne skupine kojima se bave u kontekstu politika suzbijanja diskriminacije. Protokole je ispunilo šest organizacija: Centar za mir, nenasilje i ljudska prava – Osijek; Centar za mirovne studije; Cenzura Plus, udruga za promicanje ljudskih prava i medijskih sloboda; Dalmatinski odbor solidarnosti – DOS; Ženska udruga „IZVOR“ i Zagreb Pride. Osnovni cilj i svrha objavljivanja ovih protokola jest da se osim kvantitativnih podataka o pritužbama na diskriminaciju koje zaprimaju organizacije civilnog društva u ovom Izvještaju predstave i ogleдни primjeri diskriminatornog postupanja i/ili propisa. U konačnici, u ovom je Izvještaju prezentirano sveukupno 17 slučajeva, odnosno pritužbi na diskriminaciju koje su zaprimile organizacije civilnog društva.

Osim upitnika i protokola za organizacije civilnog društva, od Ministarstva pravosuđa smo dopisom zatražili evidenciju i statističke podatke o sudskim predmetima vezanim za diskriminaciju koje to Ministarstvo sukladno Zakonu o suzbijanju diskriminacije prikuplja.

7. REZULTATI DOBIVENI OD ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA

Već je u poglavlju koje opisuje metodologiju navedeno da je od 64 organizacije kojima je poslan upitnik o aktivnostima organizacija civilnog društva u području suzbijanja diskriminacije i prijavama diskriminacije koje su organizacije zaprimile u 2012. godini 16 organizacija odgovorilo na upitnik. Radi se, dakle, o jednoj četvrtini organizacija, odnosno o približno 25% organizacija od ukupnog broja organizacija kojima je poslan upitnik, što predstavlja smanjenje broja organizacija koje su odgovorile u odnosu na Izvještaj za 2011. godinu, kada je na upitnik odgovorilo 20 organizacija, jedna ustanova i jedna koalicija udruga. Kvantitativni podaci koje ćemo u nastavku ovog poglavlja prezentirati odnose se dakle isključivo na tih 16 organizacija, a ne na sve organizacije koje se bave suzbijanjem diskriminacije. Radi pojednostavljenja prezentacije rezultata, u daljnjem ćemo se tekstu koristiti terminima organizacije civilnog društva i udruge te kraticom OCD kad se referiramo na ovih 16 organizacija koje su nam dostavile podatke.

Gledajući regionalnu zastupljenost organizacija koje su pristupile ovom istraživanju, vidljivo je da je polovica organizacija, njih osam, smještena u Zagrebu, dok su ostale smještene u druge gradove u Hrvatskoj. Međutim, većina organizacija djeluje šire od najužeg lokalnog konteksta, odnosno većina djeluje regionalno i nacionalno. Pri tome, devet organizacija djeluje nacionalno, tj. na području cijele Republike Hrvatske. Od organizacija koje su se izjasnile da rade regionalno, zastupljene su sljedeće županije: Splitsko-dalmatinska županija (2 organizacije), Šibensko-kninska županija (3 organizacije), Dubrovačko-neretvanska (1 organizacija), Zadarska županija (1 organizacija), Ličko-senjska županija (2 organizacije), Karlovačka županija (1 organizacija), Požeško-slavonska županija (1 organizacija), Sisačko-moslavačka županija (1 organizacija), Brodsko-posavska županija (1 organizacija), Osječko-baranjska županija (3 organizacije) i Vukovarsko-srijemska županija (2 organizacije). Dodatno, dvije su se organizacije izjasnile da su im aktivnosti usmjerene lokalno, odnosno u Zagrebu i Rijeci.

7.1. Aktivnosti organizacija civilnog društva u području suzbijanja diskriminacije

S obzirom na to da su organizacije civilnog društva iznimno važan akter u suzbijanju diskriminacije, čini nam se važnim provjeriti koje su pojedine vrste aktivnosti najviše, a koje najmanje zastupljene u radu organizacija civilnog društva u ovom području kako bismo detektirali potrebe eventualnog jačanja kapaciteta udruga za promociju, provedbu i praćenje provedbe Zakona o suzbijanju diskriminacije i antidiskriminacijske politike u Hrvatskoj. Iz rezultata istraživanja koje smo proveli vidljivo je da se situacija nije previše promijenila u odnosu na 2011. godinu.

Vrste aktivnosti organizacija civilnog društva u ovom području čija se zastupljenost ispitala upitnikom su bile sljedeće:

7. Rezultati dobiveni od organizacija civilnog društva

1. zaprimanje pojedinačnih slučajeva diskriminacije i osiguravanje besplatne pravne pomoći (bez obzira na to jeli udruga registrirana za pružanje besplatne pravne pomoći ili ne),
2. upućivanje zaprimljenih slučajeva drugim relevantnim institucijama,
3. uključivanje u antidiskriminacijske sudske sporove u ulozi umješaka na strani tužitelja/ice,
4. podizanje udružnih tužbi za zaštitu od diskriminacije,
5. praćenje provedbe antidiskriminacijske politike uključujući i rad pravobraniteljskih institucija, sudova, organizacija civilnog društva i ostalih,
6. rad na povećanju informiranosti građana/ki o postojanju Zakona o suzbijanju diskriminacije i tijelima nadležnima za provedbu antidiskriminacijske politike.

Dodatno, organizacije su se mogle izjasniti da ne rade ništa vezano uz provedbu antidiskriminacijske politike kao i da rade neke druge aktivnosti koje nisu ponuđene u priloženoj kategorizaciji.

Kao što je vidljivo iz Tablice 1, niti jedna od organizacija koje su odgovorile na upitnik nije odgovorila da ne radi ništa vezano uz implementaciju antidiskriminacijske politike, što nije začuđujuće s obzirom na konstrukciju uzorka organizacija kojima je poslan upitnik i koje su na upitnik odgovorile. Nadalje, kao i prethodne godine, najveći broj organizacija (čak 15) primljene slučajeve upućuje na druge relevantne institucije poput Ureda pučke pravobraniteljice i drugih pravobraniteljstava. Taj podatak pokazuje da su udruge prepoznale ulogu pravobraniteljskih institucija u suzbijanju diskriminacije kao važnu i da imaju povjerenja da se te institucije na odgovarajući način bave slučajevima diskriminacije.

Nadalje, od organizacija koje su odgovorile na upitnik, velik broj organizacija prima pojedinačne slučajeve diskriminacije i osigurava građanima/kama besplatnu pravnu pomoć, njih 12 od 16 organizacija koje su odgovorile na upitnik, što je zasigurno važna aktivnosti.

Također, 12 organizacija radi na povećanju informiranosti građana o postojanju Zakona o suzbijanju diskriminacije i tijelima nadležnima za provedbu antidiskriminacijske politike, dok 11 organizacija prati provedbu antidiskriminacijske politike (rad pravobraniteljstava, sudova, udruga itd.). Iz ovoga je vidljivo da su udruge posebno usmjerene na promociju antidiskriminacijske politike te na praćenje njezine provedbe.

Zabrinjava, međutim, što i dalje vrlo malo organizacija iskorištava pravne mehanizme za zaštitu od diskriminacije koji su im dostupni od kada je Zakon o suzbijanju diskriminacije na snazi. Naime, samo se tri organizacije u antidiskriminacijske sporove uključuju u svojstvu umješaka te tri organizacije upućuju udružne tužbe za zaštitu od diskriminacije. Ovi su mehanizmi doista važni i imaju velik potencijal da poluče dobre rezultate za individualnu žrtvu kada se radi o miješanju u sudske postupke po Zakonu o suzbijanju diskriminacije, ali su korisni i za razvitak sudske prakse. Međutim, ova vrsta aktivnosti može biti financijski zahtjevna što u konačnici odvraća organizacije civilnog društva od rada na ovim aktivnostima.

TABLICA 1: Aktivnosti OCD u području suzbijanja diskriminacije

Aktivnost u području suzbijanja diskriminacije	Broj organizacija
Primanje pojedinačnih slučajeva diskriminacije i osiguravanje građanima/kama besplatne pravne pomoći	12
Upućivanje primljenih slučajeva na druge relevantne institucije (pravobraniteljske institucije)	15
Uključivanje u zaprimljene slučajeve kao umještači na strani tužitelja/ice	3
Upućivanje udružnih tužbi za zaštitu od diskriminacije	3
Praćenje provedbe antidiskriminacijske politike (rad pravobraniteljskih institucija, sudova, udruga...)	11
Rad na povećanju informiranosti građana o postojanju Zakona o suzbijanju diskriminacije i tijelima nadležnima za provedbu antidiskriminacijske politike	12
Ne rade ništa konkretno vezano za implementaciju antidiskriminacijske politike	0
Nešto drugo	4

Uz aktivnosti koje su organizacijama civilnog društva bile ponuđene u upitniku, nekoliko je organizacija navelo i druge aktivnosti za suzbijanje diskriminacije. Aktivnosti koje su organizacije dodatno navele tiču se uglavnom organizacije i sudjelovanja na treninzima te edukacijama za razne aktere u provedbi antidiskriminacijske politike. Usto, nekoliko je organizacija navelo da potiče zapošljavanje i obrazovanje marginaliziranih skupina. Na primjer, jedna je organizacija navela kako sama zapošljava i stručno osposobljava pripadnike/ce marginaliziranih skupina te potiče nastavak formalnog obrazovanja pripadnika/ca marginaliziranih skupina, a posebice Roma/kinja.

Iz rezultata koje smo dobili vidljivo je da organizacije civilnog društva koje se bave suzbijanjem diskriminacije provode raznolike aktivnosti u ovom području. Međutim, smatramo kako je potrebno dodatno poticati udruge da koriste strateško parničenje u svom radu te posebice da koriste institute umještača i udružne tužbe.

7.2. Opći rezultati koji se odnose na broj pritužbi na diskriminaciju zaprimljenih od strane organizacija civilnog društva

Od 16 organizacija koje su odgovorile na upitnik, 12 organizacija je zaprimilo najmanje jednu pritužbu na diskriminaciju u 2012. godini. Tih dvanaest organizacija su zaprimile ukupno 147 slučajeva u kojima se građani pozivaju na diskriminaciju. Organizacija koja je zaprimila najviše pritužbi imala je

sveukupno 42 pritužbe, dok nakon nje slijedi organizacija s 20 pritužbi u 2012. godini. Pet udruga ima manji broj pritužbi, odnosno manje od deset. Ovdje, je, dakle, vidljiv određeni nerazmjer između organizacija s obzirom na to koliko su pritužbi na diskriminaciju zaprimile od građana. Taj je nerazmjer rezultat aktivnosti koje organizacije civilnog društva poduzimaju u ovom području: neke organizacije ulažu mnogo u pružanje pravne pomoći, a neke su i registrirane za pružanje besplatne pravne pomoći. Isto tako, neke su organizacije u javnosti prepoznate kao aktivne na ovom području, pa im se stoga građani i više pritužuju.

Međutim, organizacije civilnog društva koje su zaprimale pritužbe na diskriminaciju od građana nisu procijenile da sve od tih 147 pritužbi za diskriminaciju doista imaju elementa diskriminacije, odnosno da postoji opravdana sumnja u diskriminaciju. Od 147 pritužbi na diskriminaciju organizacije ispitanice ocjenjuju da je 84 slučajeva koje imaju elemente diskriminacije prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije, dok preostalih 63 nema. Uloga je sudova da utvrđuju je li došlo do diskriminacije u konkretnim slučajevima ili ne, ali i stručnjaci/kinje i pravnici/kinje organizacija civilnog društva vrlo često moraju procijeniti ima li elementa diskriminacije, odnosno postoji li opravdana sumnja u diskriminaciju u konkretnim pritužbama koje dobivaju kako bi mogli savjetovati svoje stranke. Ovoliki nerazmjer između broja pritužbi na diskriminaciju i pritužbi koje zaista imaju elemente diskriminacije leži u činjenici da građani i dalje nisu dovoljno informirani o zakonskoj definiciji diskriminacije i u tome što se ponekad u ovakvim slučajevima zaista radi o kršenjima ljudskih prava, ali ne i diskriminaciji.

7.3. Struktura pritužbi na diskriminaciju s obzirom na područja društvenog života

Kao i dosadašnjih godina, područje rada i radnih uvjeta se pokazalo kao najproblematičnije, odnosno, najviše je pritužbi na diskriminaciju koje su pristigle organizacijama civilnog društva bilo upravo u ovom području. Tih je pritužbi bilo sveukupno 23, što čini četvrtinu svih pritužbi koje imaju elemente diskriminacije koje su pristigle organizacijama civilnog društva.

Nadalje, diskriminacija u području pravosuđa i uprave se također pokazala čestom, jer je sveukupno 14 pritužbi građana organizacijama bilo upravo u ovom području. Isto tako, česte su bile i pritužbe na diskriminaciju u područjima zdravstvene zaštite i pristupa dobrima i uslugama te pružanju istih, gdje ih je bilo 10. Nešto manje (osam) pritužbi je bilo u područjima stanovanja te obrazovanja znanosti i sporta, dok je pet pritužbi bilo na diskriminaciju u području socijalne sigurnosti, uključujući i područje socijalne skrbi, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Najmanje pritužbi na diskriminaciju koje su zaprimile udruge, odnosno dvije, je bilo u području javnog informiranja i medija. U području članstva i djelovanja u sindikatima, organizacijama civilnog društva, političkim strankama ili bilo kojim drugim organizacijama te u području sudjelovanja u kulturnom i umjetničkom stvaralaštvu nije bilo pritužbi organizacijama civilnog društva.

TABLICA 2: Struktura pritužbi na diskriminaciju koje su OCD zaprimile s obzirom na područja

Područje	Broj pritužbi koje imaju elemente diskriminacije
Rada i radnih uvjeta; mogućnosti obavljanja samostalne ili nesamostalne djelatnosti, uključujući kriterije za odabir i uvjete pri zapošljavanju te napredovanju; pristup svim vrstama profesionalnog usmjerenja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja te prekvalifikacije	23
Obrazovanja, znanosti i sporta	8
Socijalne sigurnosti, uključujući i područje socijalne skrbi, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te osiguranja za slučaj nezaposlenosti	5
Zdravstvene zaštite	10
Pravosuđa i uprave	14
Stanovanja	8
Javnog informiranja i medija	2
Pristupa dobrima i uslugama te pružanju istih	10
Članstva i djelovanja u sindikatima, organizacijama civilnog društva, političkim strankama ili bilo kojim drugim organizacijama	0
Sudjelovanja u kulturnom i umjetničkom stvaralaštvu	0

7.4. Struktura pritužbi na diskriminaciju s obzirom na osnove diskriminacije

Prema podacima koje su organizacije civilnog društva dostavile, u 2012. godini najviše diskriminacije je bilo s osnovom rase etničke pripadnosti ili boje kože, odnosno njih 21. Nakon toga po broju pritužbi slijede diskriminacija po osnovi spolne orijentacije s 13 pritužbi te diskriminacija po osnovi invaliditeta s devet pritužbi. Nadalje, pritužbi organizacijama civilnog društva na diskriminaciju po osnovi nacionalnog ili socijalnog podrijetla bilo je sedam, a pet pritužbi imalo je osnovu rodnog identiteta i izražavanja. Po četiri pritužbe bile su s osnovama spola i obrazovanja, a s po tri pritužbe bile su zastupljene osnove bračni ili obiteljski status i dob. Najmanje pritužbi bilo je na diskriminaciju po sljedećim osnovama: političko ili drugo uvjerenje (1), imovno stanje (2), društveni položaj (2), a bilo je vrlo malo i pritužbi na višestruku diskriminaciju, odnosno diskriminaciju po više osnova (2). Na diskriminaciju po nekoliko osnova uopće nije bilo pritužbi organizacijama civilnog društva u 2012. godini. To su: jezik, vjera, članstvo u sindikatu i genetsko naslijeđe.

Gledajući ove rezultate, moramo zamijetiti da su oni poprilično različiti od onih prošle godine. Naime, kao što je napomenuto u dijelu ovog poglavlja koji objašnjava metodologiju prikupljanja podataka, jasno je da broj pritužbi uvelike ovisi o samim organizacijama koje su odgovorile na upitnik, odnosno o načinu na koji se bave suzbijanjem diskriminacije. To se pogotovo odnosi na diskriminacijske osnove zato što je jedan dio organizacija usmjeren na zaštitu ljudskih prava određenih ugroženih skupina. Isto tako, neke su organizacije među određenim društvenim skupinama prepoznate po svom radu u području suzbijanja diskriminacije i pružanja besplatne pravne pomoći pa su žrtve diskriminacije koje pripadaju određenim ugroženim društvenim skupinama više osnažene da se pritužuju na diskriminaciju upravo tim udrugama.

TABLICA 3: Struktura pritužbi na diskriminaciju koje su OCD zaprimile s obzirom na osnove diskriminacije

Osnova diskriminacije	Broj pritužbi koje imaju elemente diskriminacije
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože	21
Spol	4
Jezik	0
Vjera	0
Političko ili drugo uvjerenje	1
Nacionalno ili socijalno podrijetlo	7
Imovno stanje	2
Članstvo u sindikatu	0
Obrazovanje	4
Društveni položaj	2
Bračni ili obiteljski status	3
Dob	3
Invaliditet	9
Genetsko naslijeđe	0
Rodni identitet i izražavanje	5
Spolna orijentacija	13
Diskriminacija po više osnova (višestruka diskriminacija)	2

8. OPIS POJEDINAČNIH PRITUŽBI NA DISKRIMINACIJU PRISTIGLIH ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA

Kako su podaci koje smo prikupili upitnikom za organizacije civilnog društva kvantitativne naravi, smatramo da je dobro da se prikaže kakve pritužbe na diskriminaciju dolaze organizacijama civilnog društva kako bi čitatelji/ce stekle puniji dojam o tome kakve sve forme diskriminacija može poprimiti. Kao što je navedeno ranije u dijelu koji se tiče metodologije ovog istraživanja, zatražili smo od sedam organizacija koje su ranije popunile upitnik da nam ispune protokole o slučajevima diskriminacije. Šest organizacija je odgovorilo na ovaj dio istraživanja tako da su ispunile protokole, te su nam dostavile sveukupno 17 opisa pojedinačnih pritužbi na diskriminaciju koje su im pristigle u 2012. godini. Radi lakšeg praćenja, podijelili smo slučajeve s obzirom na područja društvenog života u kojima se diskriminacija dogodila.

8.1. Područje rada i radnih uvjeta

Slučaj 1

Stranka M. P. iz B. M. je u ožujku 2012. godine podnijela otvorenu zamolbu za posao čistačice u Domu za starije i nemoćne osobe u B. M. Međutim, u uredu ravnatelja obavijestili su je da će posao dobiti jedino ako se učlani u jednu političku stranku. Stranka M. P. je od rođakinje dobila informaciju da je Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek udruga koja pruža besplatnu pravnu pomoć, te da svake srijede pravnice te udruge dolaze u B. M., gdje im se i obratila. Stranku su upoznali s odredbama Zakona o suzbijanju diskriminacije, te su ju savjetovali da podnese pritužbu povodom diskriminacije, i to diskriminacije prema osnovi članstva u političkoj stranci, Uredu pučke pravobraniteljice kao središnjem tijelu za suzbijanje diskriminacije. Navedenu pritužbu sastavili su u ime stranke M. P. Početkom godine stranka im je donijela na uvid obavijest koju je zaprimila iz Ureda pučke pravobraniteljice. Naime, Pučka pravobraniteljica je zatražila od navedenog poslodavca da se hitno očituje o predmetnoj stvari te da dostavi traženu dokumentaciju, a sve u roku 15 dana. Centar za mir, nenasilje i ljudska prava nema informaciju je li poslodavac postupio po zahtjevu Pučke pravobraniteljice.

Slučaj 2

Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek zaprimio je slučaj stranke Lj. P. (59) iz B. M. Stranka je zaposlena kod privatnog poslodavca u svom mjestu stanovanja. Ima 33 godine radnog staža. Centru za mir Osijek, kao udruzi koja pruža besplatnu pravnu pomoć, se obratila nakon što joj je poslodavac uručio nalog za rad kojim ju upućuje u drugo mjesto rada koje je 260 km udaljeno od njezinog sadašnjeg. U obrazloženju istog stoji da se radi o organizacijskim razlozima, bez navođenja radnog mjesta i poslova koje će obavljati. Stranka nas je također obavijestila da je neposredno prije uručivanja ovog naloga bila pozvana u kadrovsku službu gdje joj je ponuđen odlazak u prijevremenu mirovinu što je ona

odbila. Centar za mir je savjetovao stranci da podnese zahtjev za zaštitu prava (čl. 129. Zakona o radu) u kojem se treba izraziti sumnja na diskriminaciju po osnovi dobi, te se pozvati na Zakon o suzbijanju diskriminacije. Kako nitko od njezinih radnih kolega nije zaprimio ovakav nalog o upućivanju na rad u drugo mjesto rada, Centar za mir smatra da je njihova stranka zbog svoje dobi stavljena u nepovoljniji položaj u odnosu na ostale zaposlenike. Nakon tjedan dana stranka ih je obavijestila da je ostala na svom radnom mjestu, te da je poslodavac odustao od premještaja.

Slučaj 3

B. Š. (46), pripadnica srpske nacionalne manjine, unazad dvadeset godina se javljala na sve natječaje za odgajatelj/ice u dječjem vrtiću čiji je osnivač grad D. U razdoblju od 1994. do 2001. godine je bila primljena na posao i radila kao odgajateljica više od četiri godine. Od 2001. godine do danas nije primljena u radni odnos, unatoč tome što je konkurirala na svim natječajima za posao odgajateljice i što je ispunjavala uvjete natječaja. U istom razdoblju je u dječjem vrtiću zaposleno više osoba na određeno vrijeme te četiri osobe na neodređeno vrijeme koje su imale slabije kvalifikacije ili osobe koje uopće nisu udovoljavale uvjetima natječaja. 2006. godine podnosi Općinskom sudu u D. tužbu protiv dotičnog Dječjeg vrtića radi naknade štete zbog diskriminacije. U tom postupku podnositeljica je isticala i dostavljala dokaze o tome da u D. stanovnici srpske nacionalnosti čine 15,2% stanovništva; da su u dječjem vrtiću od ukupno 30 zaposlenih samo dvije osobe srpske nacionalnosti, ali su one zaposlene prije 1991. godine; da od 1991. godine do danas u dječjem vrtiću nije zaposlena niti jedna osoba srpske nacionalnosti; da je natječaj u dva navrata bio poništen kad je bilo izgledno da će jedini mogući ishod natječaja biti zapošljavanje podnositeljice; te je dostavljala napise iz dnevnog i tjednog tiska u kojima gradonačelnik grada D., osnivača dječjeg vrtića, govori o pripadnicima srpske nacionalne manjine u negativnom kontekstu te se u dopisu Hrvatskom saboru žali na ugroženost Hrvata jer su navodno pripadnici drugih naroda zaposleni u daleko većem postotku nego to odgovara njihovoj zastupljenosti u stanovništvu tog grada. Nakon što nacionalni sudovi (osim poništenom prvom presudom Općinskog suda u D. u prvom stupnju) nisu utvrdili diskriminaciju u slučaju, B. Š. preko odvjetnice Centra za mirovne studije, Lovorke Kušan, podnosi aplikaciju Europskom sudu za ljudska prava na temelju povrede prava na pravično suđenje (čl.6. Europske konvencije o ljudskim pravima), zabranu diskriminacije u ostvarenju prava na pravično suđenje (čl.14. u vezi čl.6. Konvencije) i opću zabranu diskriminacije (čl.1. Protokola 12. Konvencije). Do navedenih povreda prava na pravično suđenje je došlo jer odluke kojima je odbijen tužbeni zahtjev B. Š., odnosno revizija te ustavna tužba, ne sadrže obrazloženje o odlučnim okolnostima o kojima ovisi osnovanost njezinog zahtjeva, te su te odluke arbitrarne. Nadalje, pravo na pravično suđenje povrijeđeno je i zbog neprimjene pravila o teretu dokazivanja koje je u postupcima zbog diskriminacije propisano u ovom slučaju Zakonom o radu (jer u vrijeme podnošenja tužbe 2006. godine još nije bio na snazi Zakon o suzbijanju diskriminacije te se nije mogao primijeniti u ovom slučaju), ali proizlazi i iz prakse Europskog suda za ljudska prava. Naime, bez primjene pravila o teretu dokazivanja na način da je žrtva diskriminacije dužna iznijeti činjenice koje opravdavaju sumnju u diskriminaciju, a da je potom teret dokaza da diskriminacije nije bilo na tuženiku, žrtva diskriminacije nije u mogućnosti voditi postupak zbog diskriminacije, pa joj je u konačnici onemogućen pristup sudu, jer je njezina mogućnost da dokaže da je žrtva diskriminacije samo teoretska. U ovom

8. Opis pojedinačnih pritužbi na diskriminaciju pristiglih OCD

slučaju unatoč postupku koji je vođen u tri stupnja nije jasno koji su to bili objektivni razlozi zbog kojih podnositeljica nije bila zaposlena u dječjem vrtiću u razdoblju od 1998. do danas, unatoč svojim kvalifikacijama, radnom iskustvu i javljanju na sve natječaje koji je dječji vrtić raspisao te isto tako nije jasno zašto dječji vrtić nije niti pokušao pokazati niti dokazati da su zaposleni kandidati objektivno bili bolji od podnositeljice. Niti za jednu zaposlenu osobu dječji vrtić nije rekao po čemu je bila bolji kandidat od podnositeljice.

Preporuke:

Osim što sudovi nisu primijenili procesno pravilo o prebacivanju tereta dokazivanja u slučajevima diskriminacije, problem koji postoji u ovom slučaju je da dječji vrtić nije primijenio nikakve objektivne kriterije kojima se ravnao prilikom donošenja odluke o natječaju za posao. Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi (N.N, 10/97 i 107/07) i Pravilnik o vrsti stručne spreme stručnih djelatnika te vrsti i stupnju stručne spreme ostalih djelatnika u dječjem vrtiću (N.N. 133/97) propisuje samo generalne kriterije koje kandidat/kinja treba zadovoljiti prilikom natječaja za posao kao što su stručna sprema, položen državni ispit te zdravstvena sposobnost. Sam postupak natječaja ne predviđa posebna testiranja znanja i sposobnosti na temelju kojih bi se trebali komparirati kandidati prilikom natječaja za posao. Kod prijema u državnu službu je primjerice detaljno propisan postupak kroz koji prolaze kandidati prilikom natječaja za posao dok je ta regulacija kod primitka u ovakvu javnu službu izostala. Također su izjave gradonačelnika o pripadnicima srpske nacionalne manjine diskriminatorne te je izostala bilo sudska bilo medijska reakcija na takvo uznemiravajuće ponašanje.

Slučaj 4

Prilikom pregledavanja oglasa za posao na jednom portalu i stranicama Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, stranka A. L. (29) je uočila diskriminirajući oglas u kojem se za administrativne poslove u turističkoj agenciji traži mlada muška fakultetski obrazovana osoba, po mogućnosti bez obaveza. Stranka se sukladno proceduri prijavila za posao obzirom da je fakultetski obrazovana i s iskustvom rada u području turizma i administrativnih poslova. Nakon što je završio natječaj dobila je odgovor da nije ušla u drugi krug jer nije odgovarala uvjetima natječaja. Tada se obratila Cenzuri Plus jer je smatrala da je diskriminirana s obzirom na spol i da je kvalificirana za taj posao kojeg, smatra, nije dobila samo zato što nije muškog spola. Nakon zaprimljene pritužbe i sumnje na diskriminaciju, Cenzura Plus je uputila dopis u kojem se poziva na kršenje zakona i diskriminirajuću natječajnu proceduru sa zamolbom da se ponovi natječaj. Također je o istom slučaju obaviješten spomenuti portal i HZZ kako se slični oglasi više ne bi objavljivali. Od HZZ-a je zaprimljen odgovor da su oglas u takvom obliku maknuli sa svojih stranica, te o razlozima istog obavijestili poslodavca i upozorili na kršenje zakona. Od portala nije zaprimljen nikakav odgovor. Poslodavac se u odgovoru Cenzuri Plus poziva na svoje pravo zapošljavanja koga želi u svojoj tvrtci te da traži mušku osobu zbog ranijeg iskustva sa ženama koje brzo nakon što dobiju posao odlaze na porodiljni dopust. Također, od poslodavca je zatraženo da na uvid da životopis osobe koja je primljena na posao, što je isti odbio pod prijetnjom da će on tužiti stranku za uznemiravanje. U ponovnom dopisu poslodavca se upozorilo ponovno na diskriminirajuću natječajnu

proceduru i oglas na posao, te o postojećim mehanizmima u RH za suzbijanje diskriminacije temeljem spola. Iako su svi dopisi i preporuke za nediskriminirajuće postupanje prekršitelju poslana u ime udruge, pritužiteljica je zatražila da se sve zaustavi i da se ne prijavljuje Pravobraniteljici za ravnopravnost spolova zbog straha da se neće biti u mogućnosti zaposliti u tom području zbog poznanstava i utjecaja prekršitelja iz ovog slučaja.

Slučaj 5

Dugogodišnji radnik jedne gradske tvrtke kojem do odlaska u punu mirovinu treba još 5 godina radnog staža prijavio se u kadrovsku službu spomenute firme, na poziv upućen radnicima od šefa službe, na tečaj učenja engleskog jezika i tečaj za ECDL. Tečajevi su namijenjeni svim radnicima/cama tvrtke, a ukupan broj polaznika/ca za prvi krug učenja je 20 radnika/ca kao i za drugi. Nakon selekcijskog postupka na kojem je bilo više od 30-ak zainteresiranih radnika/ca po tečaju, prijavitelj nije primljen niti na jedan. Smatrao je da nije primljen na program usavršavanja zbog svoje dobi. Nakon toga odlazi u kadrovsku službu po informaciju zašto nije primljen i traži da mu se pokažu kriteriji odabira polaznika/ca te rezultati selekcijskog postupka. Spomenuti mu nisu dani na uvid jer su označeni kao tajni, odnosno odgovorna službenica mu je rekla da ukoliko mu se pokažu krši se Zakon o zaštiti osobnih podataka. Nakon daljnjeg raspitivanja među radnicima/cama prijavitelj je došao do informacija da su svi primljeni na tečaj ispod 40 godina starosti. Ubrzo nakon toga pravnu pomoć je zatražio u Dalmatinskom odboru solidarnosti koji je stranku uputio na udruhu Cenzura Plus. U ime prijavitelja na diskriminaciju zatražena je dokumentacija selekcijskog postupka iz koje je vidljivo da su na tečajeve u većoj mjeri primljeni muškarci te da su svi primljeni radnici/e do 42. godine starosti. Na prijedlog Cenzure Plus prijavitelju, direktoru tvrtke je upućen dopis u kojem se istog obavještava o diskriminatornom selekcijskom postupku te se traži ponovljeni postupak selekcije radnika/ca koji/e su zainteresirani za dodatna usavršavanja. Isti dopisi poslani su i Gradu Splitu, kao većinskom vlasniku spomenute gradske tvrtke. Nekoliko dana nakon toga, od Grada Splita je zaprimljen pisani odgovor da je prvi selekcijski postupak poništen te da će biti proveden novi. Prijavitelj nas je obavijestio da je proveden novi selekcijski postupak i da se direktor tvrtke ispričao svim radnicima/ca koji su pristupili selekciji jer mu namjera nije bila nikoga diskriminirati. Nakon obavljenog selekcijskog postupka, rezultati selekcije su objavljeni na oglasnoj ploči tvrtke s bodovnim pragom. Nitko iz tvrtke nije se potužio na diskriminaciju nakon drugog kruga selekcije.

Slučaj 6

Ženska udruga „Izvor“ zaprimila je pritužbu stranke N. M. (52) koji je od 2002. godine po potrebi volonterski radio u jednoj ustanovi za psihički bolesne odrasle osobe na puno radno vrijeme kada bi osobe koje su bile zaposlene na tim poslovima bile na bolovanju ili godišnjem odmoru što je protivno i Zakonu o radu i Zakonu o volonterstvu. Više od 5 godina je bio volonter navedene ustanove, a u dva navrata je bio i zaposlenik, ali na određeno vrijeme (ukupno je stekao 2 godine radnog staža u ustanovi) i dobio preporuke za svoj rad. Ustanova je u vrijeme kada je stranka bila nezaposlena u više navrata raspisivala natječaj za radno mjesto njegovatelja/ce na neodređeno vrijeme (opći uvjeti su bili

PKV, završeno osposobljavanje za njegovatelja/icu, a radno iskustvo nije bio uvjet). Kako je stranka ispunjavala sve uvjete prijavila se na natječaj. Na radno mjesto je primljena zaposlenica poslodavca koja je radila u kuhinji i koja je u međuvremenu završila osposobljavanje za njegovateljicu, ali nije imala radnog iskustva za njegovateljicu. N. M. je u vrijeme objave natječaja bio nezaposlen, imao je radnog iskustva za traženi posao i bio je dugogodišnji volonter i bivši zaposlenik ustanove koji je dobio preporuku iste. N. M. smatra da je višestruko diskriminiran i to po osnovi nacionalne pripadnosti (srpska) jer mu je prethodno izravno rečeno da će biti problema oko njegova zapošljavanja zbog nacionalne pripadnosti. Naime, poslodavcu je bilo dobro poznato da je stranka u razdoblju od 1993. do 1999. godine, nakon što je dobio otkaz u jednoj drugoj ustanovi u drugom gradu također iz razloga „nepoćudne“ nacionalne pripadnosti i problema koje je imao, preselio obitelj u mjesto Karadžićevo u blizini tada okupiranog Vukovara te se i zaposlio u Vukovaru što je bilo vidljivo iz njegove radne knjižice kao i životopisa te druge popratne dokumentacije. Smatra da je diskriminiran i po osnovi spola s obzirom da ustanova na navedenim poslovima zapošljava 22 osobe, od toga 19 žena i 3 muškarca. Stranka je podnijela zahtjev za izmjenu odluke o izboru zaposlenice na koje nije bilo očitovanja ustanove u roku od 15 dana nakon čega je u studenom 2009. podnio tužbu radi utvrđivanja diskriminacije pri zapošljavanju. U travnju 2012. je zaprimio presudu Županijskog suda kojom se potvrđuje prvostupanjska presuda i rješenje kojim se odbacuje tužba nakon čega je uložena izvanredna revizija i paralelno s tim ustavna tužba. Postupak je u tijeku.

8.2. Područje obrazovanja, znanosti i športa

Slučaj 1

Učenica T. M. (13), pripadnica romske nacionalne manjine je upisala Osnovnu školu H. 2010. u šestom razredu kada se njezina obitelj doselila u H. Pohađala je nastavu prema prilagođenom programu. Učenica je od prvog dana ignorirana i izolirana od ostatka razreda, sama sjedi u klupi, učenici/e joj govore pogrdne i diskriminirajuće izraze poput *ciganica* i *smrdiš*. Na tjelesnom odgoju iz tih razloga ne žele poslije nje dirati loptu. Kada je učenica krajem sedmog razreda išla na školsku ekskurziju kolegice iz razreda nisu htjele s njom spavati u sobi. Kako je djevojčica osjetljivog psihičkog zdravlja takva ponašanja su utjecala na nju te je nakon dva tjedna pohađanja nastave osmog razreda na mjesec dana liječena u psihijatrijskoj bolnici za djecu i mlade. Nakon liječenja otpuštena je kući uz redovite odlaske na kontrolu te je bila pošteđena škole još mjesec dana. Zatim mijenja školu i pohađa nastavu u drugoj školi.

Otac djevojčice je u više navrata na takva postupanja upozoravao ravnatelja škole, razrednicu i pedagoginju škole. Također se obratio Udruzi žena Romkinja Hrvatske “Bolja budućnost” koja je kontaktirala Pravobraniteljicu za djecu, inspekciju Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta te Centar za mirovne studije koji je zajedno s novinarkom Barbarom Matejčić izašao na teren u posjet obitelji. Razmatrana je mogućnost podnošenja tužbe prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije, međutim zbog okolnosti slučaja nije se poduzela sudska zaštita učenice. Niti jedno nadležno tijelo koje je postupalo u ovom slučaju nije utvrdilo povrede u postupanju u slučaju učenice T. M. Škola je, tek nakon što je djevojčica

primljena u bolnicu na liječenje, te nakon angažiranja nadležnih institucija i organizacija civilnog društva, pokrenula postupak temeljem Protokola o postupanju u slučaju nasilja među djecom i mladima. Problematično je da niti Pravobraniteljica za djecu, a niti inspekcija Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta nisu kontaktirali učenicu niti njezinu obitelj prilikom vršenja svog nadzora.

Preporuke:

U ovom je slučaju škola propustila na vrijeme reagirati i poduzeti mjere prema Protokolu o postupanju u slučaju nasilja među djecom i mladima koji osim fizičkog podrazumijeva i psihičko i emocionalno nasilje prouzročeno opetovanim ili trajnim negativnim postupcima od strane jednog djeteta ili više djece. Dakle, škola je dužna poduzeti niz mjera: odmah poduzeti sve mjere da se zaustavi nasilno postupanje prema djetetu; odmah obaviti razgovor s djetetom koje je žrtva nasilja u nazočnosti nekog od stručnih djelatnika odgojno-obrazovne ustanove; roditeljima djeteta dati obavijesti o stručnoj pomoći koju dijete može dobiti u školi ili izvan nje; što žurnije obaviti razgovor s djetetom koje je počinilo nasilje uz nazočnost stručne osobe, ukazati djetetu na neprihvatljivost i štetnost takvog ponašanja; pozvati roditelje ili zakonske zastupnike djeteta koje je počinilo nasilje, upoznati ih s događajem, kao i s neprihvatljivošću i štetnošću takvog ponašanja; savjetovati se s nadležnom stručnom osobom ili službom radi pomoći djeci i o svemu tome sačiniti službene bilješke. Centar za mirovne studije smatra da bi Protokol o postupanju u slučaju nasilja među djecom i mladima trebalo nadopuniti obavezom postupanja u slučajevima diskriminacije te tako posebno osvijestiti neprihvatljivost takvog nasilnog ponašanja motiviranog predrasudama. CMS također smatra da tijela mjerodavna za nadzor postupanja i tijela nadležna za zaštitu od diskriminacije pri svojem postupanju moraju kontaktirati žrtvu diskriminacije radi utvrđivanja činjenica i otkrivanja cjelokupne slike slučaja.

Slučaj 2

Dr. sc. I. R. diplomirala je 2001. godine na Pravnom fakultetu u Zagrebu sa *summa cum laude*, a 2008. godine na University College London Sveučilišta u Londonu doktorirala u području međunarodne zaštite ljudskih, odnosno ženskih prava. U svojoj znanstvenoj karijeri predavala je na University College London na kolegiju Međunarodno kazneno pravo te na kolegiju Međunarodno sudovanje na Sveučilištu za mir UN-a u Kostarici, a trenutno predaje kolegij iz ljudskih prava žena na Pravnom fakultetu Sveučilišta J.J. Strossmayer u Osijeku te na Europskom inter-univerzitetском centru za ljudska prava i demokratizaciju u Veneciji. Objavljuje radove iz tematike međunarodne zaštite ljudskih prava u prestižnim međunarodnim i domaćim pravnim časopisima (uključujući *European Journal of International Law*, *European Human Rights Law Review*, *European Gender Equality Law Review* i *International Journal of Human Rights and Religion*) te je radila na jednoj od najprestižnijih međunarodnih pravnih institucija u svijetu – Europskom sudu za ljudska prava. Temeljem članka 33. i članka 35. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 46/07 i 63/11), da bi osoba bila izabrana u određeno znanstveno zvanje koje joj omogućuje napredovanje u znanstvenoj karijeri mora podnijeti molbu znanstvenoj organizaciji koja mora imenovati povjerenstvo i čiju odluku na kraju potvrđuje matični odbor. Također je potrebno i mišljenje stručnog tijela (znanstvene

8. Opis pojedinačnih pritužbi na diskriminaciju pristiglih OCD

organizacije). I. R. je udovoljila svim kriterijima, međutim Matični odbor za polje prava u odluci od 13. lipnja 2012. godine ne potvrđuje mišljenje i prijedlog Pravnog Fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku o izboru tužiteljice u zvanje znanstvene suradnice u znanstvenom području društvenih znanosti – polje prava, znanstvena grana međunarodno pravo, iz razloga što po stajalištu Odbora „radovi pristupnice ne spadaju u znanstvenu granu međunarodno pravo“, bez ikakvog obrazloženja temeljem kojih kriterija je donesen ovakav zaključak. Dr. sc. I. R. takvom je odlukom Matičnog odbora u odnosu na druge kandidate stavljena u nepovoljniji položaj, a koji je uvjetovan činjenicom da je tužiteljica titulu magistre i doktorice znanosti stekla u inozemstvu gdje pravna znanost jasno razaznaje da područje međunarodne zaštite prava žena pripada području međunarodnog prava. Time su ostvareni elementi izravne diskriminacije u području obrazovanja na temelju obrazovanja budući je I.R. upitno daljnje post-doktorsko usavršavanje u polju prava te u području rada budući da je izbor u zvanje uvjet za zapošljavanje u znanstvenoj instituciji. Centar za mirovne studije podnio je upravnu tužbu protiv rješenja matičnog odbora te je Upravni sud u Zagrebu 20. svibnja 2013. poništio odluku Matičnog odbora kojim je I. R. onemogućen izbor u zvanje znanstvene suradnice u području društvenih znanosti - polje prava, ali u trenutku pisanja ovog teksta još se čeka pisani otporak presude.

Preporuka:

Centar za mirovne studije je razmatrao pokretanje antidiskriminacijskog postupka u opisanom slučaju, međutim zaključilo se da bi takav postupak bio potreban ukoliko se ne ostvari zaštita u upravnom sporu gdje je među ostalim povredama koje su učinjene u ovom upravnom postupku isticana i diskriminacija. Kako je rješenje poništeno na prvom ročištu, Centar za mirovne studije nastavlja monitoring oko provedbe odluke Upravnog suda te za sada ne pokreće antidiskriminacijski postupak.

8.3. Područje socijalne sigurnosti, uključujući i područje socijalne skrbi, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te osiguranja za slučaj nezaposlenosti

Slučaj 1

Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek (CZMOS) zaprimio je slučaj stranke D. S. (50), žrtve obiteljskog nasilja, i njezinog maloljetnog sina. Za vrijeme svog boravka u skloništu za žrtve obiteljskog nasilja ona je nadležnom regionalnom uredu podnijela zahtjev za stambeno zbrinjavanje. Stranka je zahtjev podnijela u svibnju 2011. godine, a Centru za mir, nenasilje i ljudska prava se obratila početkom 2012. godine jer je dobila informaciju da ta organizacija pruža besplatnu pravnu pomoć. Budući da o zahtjevu stranke nije odlučeno, uputili su pritužbu Pravobraniteljici za ravnopravnost spolova i Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova EU. U istoj se CZMOS pozvao na Nacionalnu strategiju zaštite od nasilja u obitelji za razdoblje od 2011. do 2016. godine (N.N 20/11), mjeru 7. prema kojoj je navedeno da je Ministarstvo nositelj osiguravanja trajnog ili privremenog stambenog zbrinjavanja žrtava nasilja u obitelji, s određenim rokovima. Međutim, Ministarstvo regionalnog razvoja zamolbu gđe D. S. rješavalo je po Zakonu o područjima posebne državne skrbi, tako da ista nije uopće uvrštena u listu prvenstva budući da nije ispunjavala osnovne uvjete za stambeno zbrinjavanje (suvlasnica je

kuće u kojoj živi bivši suprug, te je zajedno s njim otuđila nekretninu u razdoblju nakon 08. listopada 1991. godine). Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova je utvrdila da je pritužba stranke osnovana, te da njezin zahtjev kao žrtve nasilja u obitelji nije rješavan na odgovarajući način u cilju zaštite i pomoći žrtvama obiteljskog nasilja, a sukladno zakonodavnim i strateškim dokumentima EU i Republike Hrvatske. U svom upozorenju i preporuci koje je uputila Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova EU, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova poziva se na članak 3. Ustava RH koji propisuje ravnopravnost spolova kao jednu od temeljnih vrednota ustavnog poretka. Također je utvrdila da nadležno ministarstvo nije izradilo propise za provedbu mjera iz Nacionalne strategije zaštite od nasilja u obitelji, iako je to bilo dužno učiniti. Stoga se u slučaju stranke D. S., ali i u svim sličnim slučajevima, u postupcima stambenog zbrinjavanja žena žrtava nasilja u obitelji, primjenjuje potpuno neprimjereni Zakon o područjima posebne državne skrbi, koji iz prava na stambeno zbrinjavanje u pravilu isključuje žene žrtve nasilja što ima za posljedicu neizravnu diskriminaciju istih. Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova upozorila je nadležno ministarstvo da je u slučaju stranke D. S., ali i u svim sličnim slučajevima, zbog nedonošenja posebnog propisa za provođenje mjere stambenog zbrinjavanja žena žrtava nasilja u obitelji, u ispunjavanju obaveza određenih Nacionalnom strategijom zaštite od nasilja u obitelji, te primjenjujući na istu potpuno neodgovarajuće propise, dovelo do posredne diskriminacije stranke D. S. budući da su učinci i prakse naizgled neutralnog propisa posredno diskriminatorni jer su isključili stranku D. S. iz mogućnosti stambenog zbrinjavanja zbog uvjeta koji su postavljeni za druge korisnike i neprimjereni su zaštititi žrtve nasilja u obitelji. S obzirom na izloženo, Pravobraniteljica je dala preporuku nadležnom ministarstvu da preispita primjenu Zakona o područjima posebne državne skrbi na žene žrtve nasilja u obitelji u postupcima trajnog ili privremenog stambenog zbrinjavanja, te da izradi propise za provedbu mjera iz svoje nadležnosti određene Nacionalnom strategijom zaštite od nasilja u obitelji. Također je zatražila da ju o poduzetom izvijeste u roku od 30 dana. Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek nema informaciju o tome što je dalje poduzeto.

Slučaj 2

Ženska udruga „Izvor“ zaprimila je slučaj u kojem je riječ o propisu koji je diskriminatoran. Naime, Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji NN 174/04, 92/05, 107/07, 65/09, 137/09, 146/10, OUSRH, 55/11, 140/12, 33/13) u članku 102. propisuje prednost pri smještaju u domove socijalne skrbi za roditelje, udovicu ili udovca smrtno stradalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata i HRVI iz Domovinskog rata od 100% oštećenja organizma I. skupine do 80% oštećenja organizma, po navedenom redoslijedu te propisuje da isti imaju prednost pri smještaju u domove socijalne skrbi kojima je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave. Stranka koja se obratila „Izvoru“ je osoba koja u svojstvu civila stradala za vrijeme rata i od zadobivenih ozljeda ostala potpuno slijepa. Živi sam, bez članova uže obitelji koji bi mu mogli pružati svakodnevnu pomoć. Suvlasnik je kuće u kojoj živi, a koja je u derutnom stanju i po život opasnom za slijepu osobu. Obaviješten je i nadležni Centar za socijalnu skrb. Podnesen je zahtjev za smještaj u državni Dom za starije i nemoćne osobe u Osijeku te su naznačene specifične životne okolnosti kao i činjenica da je riječ o osobi koja je 100% civilni invalid rata, ali usmeno je pojašnjeno da civilne žrtve rata nemaju prednost pri smještaju u Dom. Postupak u ovom slučaju je i dalje u tijeku.

8. Opis pojedinačnih pritužbi na diskriminaciju pristiglih OCD

Preporuka:

Ženska udruga „Izvor“ smatra da je nužna promjena zakonske odredbe kojom bi se omogućila prednost pri smještaju u domove socijalne skrbi kojima je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave osobama koje su civilne žrtve rata na jednak način kako tu prednost Zakon daje članovima/cama obitelji hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata i HRVI iz Domovinskog rata.

8.4. Područje zdravstvene zaštite

Slučaj 1

Beskućnica o kojoj se dulji niz godina skrbi udruga „Most“ u trećem mjesecu trudnoće zatražila je liječničku pomoć na hitnom prijemu jedne bolnice, gdje je medicinska sestra nije htjela primiti jer nema zdravstvenu iskaznicu i jer je liječena ovisnica s hepatitisom. Liječnica i medicinska sestra su joj dok je čekala na pomoć nekoliko puta prigovorile da bi bilo bolje za dijete da ga ne rodi, uz dobacivanje kako još izgleda kao da se drogira i da vjerojatno ima i sidu. Jedna od medicinskih sestara bolnice nazvala je predsjednicu udruge „Most“ koja je o svemu obavijestila predstavnicu udruge Cenzura Plus, te se zajedničkom intervencijom hitnom prijemu bolnice, uz upozoravanje liječnice i medicinske sestre na odgovornost i zakletvu te diskriminacijsko postupanje prema pacijentici, kao i upozoravanje da će o svemu biti obaviješteno nadležno ministarstvo, ravnatelj bolnice i mediji, utjecalo na to da se pacijentici primi i pregleda. Ravnatelju bolnice je nakon svega, kao i nadležnom ministarstvu, prijavljen slučaj uz molbu da se liječnica i medicinska sestra prijave Komori te suspendiraju s radnog mjesta. Ravnatelj bolnice je spomenutima uručio opomenu, a Ministarstvo je odgovornost, uz priopćenje kako ovakvo ponašanje treba sankcionirati, prebacilo na ravnatelja bolnice. Liječnica i medicinska sestra su suspendirane na razdoblje od mjesec dana. Također, od ravnatelja bolnice je zatraženo da apelira na liječnike/ce i medicinske sestre da ubuduće beskućnike ne odbijaju kada zatraže liječniku pomoć jer nemaju zdravstveno osiguranje, a što je i napravio, ali to je ipak samo u pojedinačnim slučajevima usvojeno. Međutim, dio beskućnika/ca je uz pomoć udruge liječen u privatnim ordinacijama.

8.5. Područje pravosuđa i uprave

Slučaj 1

Dalmatinski odbor solidarnosti (DOS) je zaprimio slučaj stranke V. T. (50) i podnio je zahtjev za odobravanjem besplatne pravne pomoći u obiteljskim postupcima (smanjenje iznosa uzdržavanja za punoljetno dijete iz prvog braka) Uredu državne uprave u Splitsko-dalmatinskoj županiji. Ured donosi negativno rješenje, na koje V. T. izjavljuje žalbu Ministarstvu pravosuđa, koja je također odbijena. Bitno je naglasiti da V. T. udovoljava svim zakonski postavljenim uvjetima za ostvarenje besplatne pravne pomoći. Hrvatski je državljanin te je tijekom postupka dokazao da je njegova materijalna situacija

takva da bi plaćanje odvjetnika ugrozilo njegovu egzistenciju, kao i egzistenciju članova njegove obitelji (supruga i troje malodobne djece). Zahtjev za besplatnu pravnu pomoć podnio je za smanjenje iznosa uzdržavanja u sporu koji je protiv njega pokrenuo njegov punoljetni sin iz prvog braka. Dakle, unatoč činjenici da je V. T. ispunio sve kumulativno postavljene uvjete iz članka 5. i 8. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, ista mu nije odobrena u prvostupanjskom i drugostupanjskom postupku pred tijelima državne uprave. Iskoristivši redovite pravne lijekove, V. T. pokreće upravni spor pred Upravnim sudom u Splitu. Upravni sud tužbu odbija uz obrazloženje da se u konkretnom slučaju ne radi o složenom postupku, odnosno da stranka može samostalno zastupati i braniti pred sudom svoja prava i interese, te stoga nisu kumulativno ispunjeni uvjeti iz članka 5. stavka 2. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Takva tvrdnja je u potpunosti neprihvatljiva jer je V. T. osoba limitiranog pravnog znanja, a pravni slučaj je daleko od jednostavnog pravnog postupka. Besmisleno je očekivati da stranka sama može sastavljati podneske i iznositi pravnu argumentaciju bez stručne pravne pomoći u slučajevima poput ovoga. S druge strane, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći je jamstvo pravne države koja omogućava svima jednakost pred zakonom, odnosno jednaku mogućnost angažiranja stručne pravne pomoći u vidu zastupanja pred sudom bez ikakve diskriminacije u pogledu poznavanja pravne materije ili ekonomske situacije. Stoga je V. T. uslijed svoje loše ekonomske situacije odlukom Upravnog suda stavljen u neravnopravan položaj u odnosu na druge državljane RH koji zbog izobrazbe ili boljeg imovinskog položaja mogu priuštiti angažiranje odvjetnika koji će zastupati i braniti njihove pravne interese. Protiv odluke Upravnog suda V. T. je podnio Ustavnu tužbu (povreda članka 14. Ustava RH – zabrana diskriminacije i načelo jednakosti svih pred zakonom) koja je također odbijena. Nakon što su iscrpljeni svi pravni lijekovi u RH u veljači 2013. podnesena je tužba Europskom sudu za ljudska prava. Dalmatinski odbor solidarnosti još uvijek nema povratnu informaciju. DOS je stranku tijekom čitavog postupka pravno savjetovao i sastavljao podneske pro bono, s obzirom na specifičnost situacije, odnosno neodobravanje besplatne pravne pomoći od strane države.

Preporuka:

S obzirom da se DOS bavi primarno pružanjem besplatne pravne pomoći, te je u potpunosti fokusiran na taj aspekt, smatramo da bi bilo korisno bolje medijski popratiti ovakve slučajeve.

Slučaj 2

U srpnju 2012. godine Zagreb Pride se upoznao sa slučajem transrodnog dječaka, srednjoškolca, koji pohađa srednju školu te koji od upisa u srednju školu živi i predstavlja se u drugom rodnom identitetu negoli je to upisano u njegovom rodnom listu. Budući da je sa 16 godina obavezan posjedovati osobnu iskaznicu, uz suglasnost njegove majke, koja je Zagreb Pride o svemu i obavijestila, zatraženo je da mu u osobnoj iskaznici umjesto oznake spola za žensku osobu, stoji oznaka spola za mušku, kako se i inače predstavlja i kako ga gotovo sva okolina, ne znajući za njegovu transeksualnost, prihvaća. Međutim, Ministarstvo uprave odbilo je promijeniti upis podataka o spolu pozivajući se na Pravilnik o načinu prikupljanja dokumentacije o promjeni spola, kao i na tada važeći Zakon o državnim maticama, koji ostavlja Nacionalnom zdravstvenom vijeću ekskluzivno pravo odlučivanja o pravnom statusu spola koji

8. Opis pojedinačnih pritužbi na diskriminaciju pristiglih OCD

će osoba imati. Budući da transrodni dječak nije u to vrijeme podvrgnut nikakvim operativnim zahvatima na svojim genitalijama, niti je prema standardima većine drugih zemalja nužno uraditi genitalne operacije za priznavanje promjene statusa spola pojedine osobe, svaki zahtjev za promjenu oznake spola Nacionalno zdravstveno vijeće je odbilo. Slično je i s pravnim statusima ostalih transrodnih osoba koje su u tom razdoblju zatražile promjenu oznake spola, a nisu ili ne žele raditi operativne zahvate na genitalijama. Prilikom pisanja ovog izvještaja, majka transrodnog dječaka je obavijestila Zagreb Pride da na pragu punoljetnosti njezin sin i dalje nema osobne dokumente, te da je zahtjev i dalje u žalbenom upravnom postupku.

Preporuka:

Zagreb Pride smatra da je potrebna hitna promjena Pravilnika o načinu prikupljanja dokumentacije o promjeni spola na način da se omogući promjena upisa spola u osobnim dokumentima, uključujući rodni list, a bez endokrinoloških i drugih genitalnih operacijskih zahvata. Isto tako, treba hitno promijeniti Pravilnik o načinu prikupljanja dokumentacije o promjeni spola na način da se umjesto mišljenja Nacionalnog zdravstvenog vijeća o dokumentaciji na temelju koje se provodi postupak upisa promjene podatka o spolu u matici rođenih osobe, traži mišljenje psihologa ili liječnika opće medicine za osobu koja traži promjenu upisa. Na kraju, Zagreb Pride smatra da je potrebna izrada jedinstvenog Zakona o rodnom identitetu koji bi regulirao utvrđivanje rodne disforije, preko postupka za administrativnu promjenu upisa spola do svih socijalnih i zdravstvenih prava osoba koje prolaze spolnu tranziciju.

8.6. Područje stanovanja

Slučaj 1

Lj. I. se početkom 2012. godine obratila predstavniku stanara svoje zgrade sa molbom da se dizalo i stepenište prilagodi potrebama osobama s invaliditetom i starijim osobama koje žive u zgradi. Traženo je postavljanje poluautomatskih vrata na drugi i treći kat gdje žive osobe s invaliditetom te postavljanje rukohvata do trećeg kata u slučaju kada lift ne radi, a osobe kojima je lijeva strana slabije funkcionalna ne mogu doći do svoga stana te bi im rukohvat, postavljen s desne strane, omogućio pristup njihovom stanu. Predstavnik stanara je zajedno s vijećem stanara odbio učiniti bilo kakvu prilagodbu obrazlažući tu odluku skupoćom takve vrste vrata na liftu te je izrazio sumnju u postojanje invaliditeta LJ. I. Također je pogrešno ustvrdio da je za bilo kakve veće intervencije potrebna suglasnost svih suvlasnika što se ne može postići budući da neki suvlasnici ne žive u RH. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima člankom 87. stavkom 3. predviđa iznimku od potrebne suglasnosti jer se radi o poboljšanju kojom se na zajedničkim dijelovima i uređajima nekretnine osigurava nesmetan pristup, kretanje i rad osobama smanjene pokretljivosti. Predstavnik stanara je također rekao da rukohvat postoji te da se vijeće jednoglasno usprotivilo postavljanju rukohvata s druge strane stuba. LJ. I. se obratila Centru za mirovne studije koji je upozorio predstavnika stanara na kršenje Zakona o suzbijanju diskriminacije (odnosno propuštanje razumne prilagodbe) te obavijestio Pravobraniteljicu za osobe s invaliditetom. Nakon toga, Pravobraniteljica je kontaktirala predstavnika stanara, traži uvid u potrebnu dokumenta-

ciju koja uključuje i analitički pregled knjigovodstvenog stanja (prihodi i rashodi) za navedenu zgradu za posljednjih 10 godina. Također, Pravobraniteljica odlazi u terenski posjet zgradi. U listopadu 2012. predstavnik stanara u desetak ulaza zgrade, u kojima je on predstavnik, stavlja obavijest u kojoj iskazuje da je vijeće stanara odlučilo postaviti dodatni rukohvat na stubište, ali da "se navedeni rukohvat postavlja u korist samo jedne osobe", navodeći ime i prezime gospođe LJ. I., te da "osobno smatra da takve aktivnosti treba financirati institucija koja je potpisala Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom", a ne da se vrši pritisak na njega i suvlasnike zgrade da troše sredstva iz zajedničke pričuve. Krajem godine je postavljen dodatni rukohvat, a na daljnje inzistiranje gospođe Lj. I. i Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom, početkom godine su postavljena i odgovarajuća poluautomatska vrata na dizalo na prizemlju i drugom katu.

Preporuke:

U opisanom slučaju je na temelju angažmana Centra za mirovne studije i Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom ostvarena razumna prilagodba, međutim, ponašanje predstavnika stanara prilikom procesa predstavlja problem. Isticanjem imena i prezimena osobe s invaliditetom na oglasnim pločama u desetak ulaza u zgradi te prozivanjem da se samo radi nje troše sredstva iz zajedničke pričuve predstavlja daljnju povredu Zakona o suzbijanju diskriminacije iz članka 7. koji govori o zabrani viktimizacije: "Nitko ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj zbog toga jer je u dobroj vjeri prijavio diskriminaciju, nazočio diskriminaciji, odbio nalog za diskriminatornim postupanjem ili na bilo koji način sudjelovao u postupku vođenom povodom diskriminacije sukladno odredbama ovoga Zakona."

Slučaj 2

U 2012. godini se Centru za mirovne studije obratio T. C., osoba u statusu azilanta u RH koja je željela sklopiti brak sa svojom djevojkom, međutim zbog svog specifičnog statusa koji se temelji na političkoj zaštiti ne može pribaviti potrebne dokumente koje stranci inače mogu pribaviti jer mogu komunicirati s matičnom zemljom. Tako azilanti/osobe pod supsidijarnom zaštitom ne mogu pribaviti potvrde koji matičari traže prilikom sklapanja braka: izvratke iz matice rođenih (koji nisu stariji od 3 mjeseca) i potvrde o tome da su ispunjeni uvjeti za sklapanje braka stranog državljanina prema propisima države koje je državljanin. Time se cijeloj skupini ljudi onemogućava pravo na privatni život i pravo na sklapanje braka. Međutim, prema članku 10. Obiteljskog zakona matičari na osnovi izjava nevjeste i ženika i na drugi način trebaju provjeriti jesu li ispunjene pretpostavke za sklapanje braka. Podnesen je zahtjev za sklapanje braka sa izjavom ovjerenom od strane javnog bilježnika kojom T. C. pod materijalnom i kaznenom odgovornošću tvrdi da se ne nalazi u braku i da nema osobnih prepreka za sklapanje braka. Također se u zahtjevu T. C. pozvao na članak 10. Obiteljskog zakona. Rješenjem Gradskog ureda za opću upravu utvrđeno je da nije dopušteno sklopiti brak jer nisu ispunjene pretpostavke za sklapanje braka. Podnijeli smo žalbu protiv rješenja Gradskog ureda za opću upravu. Nakon što je Ministarstvu uprave Republike Hrvatske kao drugostupanjskom tijelu protekao rok od 60 dana za donošenje odluke CMS je pokrenuo upravni spor zbog šutnje administracije, odnosno drugostupanjskog tijela. Trenutno CMS čeka obavijest o ročištu, a zastupnica T. C. je odvjetnica Lovorka Kušan.

8. Opis pojedinačnih pritužbi na diskriminaciju pristiglih OCD

Preporuka:

Centar za mirovne studije je već u 2011. upozoravao na slučaj neizravne diskriminacije azilanata i osoba pod supsidijarnom zaštitom koje žele sklopiti brak u RH međutim zbog uvjeta koji su generalno postavljeni to ne mogu učiniti. U ovom slučaju pravo na sklapanje braka je prioritetno u odnosu na pravo države da zaštiti monogamiju. Centar za mirovne studije smatra da interes koji se štiti nije proporcionalan mjeri kojom se postiže te je predložio da se u tim slučajevima dozvoli sklapanje braka i da se iskoristi institut poništenja braka u slučajevima naknadnog saznanja prijašnjeg braka (čl. 29., čl. 30., čl. 36., čl. 40. i čl. 41. Obiteljskog zakona). Na to je CMS uputio Ministarstvo uprave, koje ih je uputilo na tadašnje Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti i preporučilo izmjene članka 10. Obiteljskog zakona. Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti je s druge strane lopticu vratilo na Ministarstvo uprave i reklo da prema članku 10. Obiteljskog zakona matičari na osnovi izjava nevjeste i ženika te na drugi način trebaju provjeriti jesu li ispunjene pretpostavke za sklapanje braka. Centar za mirovne studije smatra da bi se jednim napatkom Ministarstva uprave upućenim matičnim uredima u kojem se objašnjava njihova specifična situacija, a time i drugačije ispitivanje pretpostavki za sklapanje braka mogla riješiti ova problematična situacija. Iz korespondencije s nadležnim ministarstvima Centar za mirovne studije zaključuje da nema iskrene želje za rješavanjem ovog problema.

8.7. Područje pristupa dobrima i uslugama te pružanju istih

Slučaj 1

Zagreb Pride treći je put dobio pritužbu na ophođenje vlasnika i radnika jednog kafića u Zagrebu. Kafić, iako naveden u zagrebačkom *Gay Guideu*, ima praksu da istospolnim parovima i/ili LGBT osobama zabranjuje javno pokazivanje seksualnog identiteta, kao i bilo kakav oblik istospolnog kontakta i bliskosti. Tako je bilo i u slučaju njemačkog državljanina sa stalnim boravkom u RH koji je, prema vlastitoj tvrdnji, došao u kafić s drugim muškarcem jer je kafić našao na zagrebačkom gej vodiču. Konobar i vlasnik prostora pristupio im je onog trenutka kad je par počeo izmjenjivati nježnosti, prekinuo ih je riječima da „takvo ponašanje ovdje nije dozvoljeno“ jer se „ne radi o gej klubu“. Prijava na takvo postupanje Zagreb Pride došla je kasnije, nakon što je u 2013. godini Zagreb Pride podnio prekršajni postupak protiv zaposlenice jednog drugog kafića. Prijava za postupanje konobarice u zasebnom slučaju veoma brzo se proširila društvenim mrežama i unutar LGBT zajednice pa Zagreb Pride smatra da je osoba, ohrabrena tim postupkom, željela skrenuti pozornost na odavno poznatu praksu dotičnog kafića.

Preporuka:

Zagreb Pride smatra da treba podizati svijest kod građana RH o pravu na zaštitu od diskriminacije u ovakvim slučajevima te je potrebno informiranje i uključivanje javnosti u osudi ovakvih postupaka.

Isto tako, treba informirati vlasnike prostora koji sami pristaju staviti svoj lokal u popis gej prostora u Zagrebu što takvo deklariranje sa sobom donosi.

Slučaj 2

U kolovozu 2012. godine u Glasu Slavonije je objavljen članak „Majka i dvoje djece ne čine obitelj!?”⁴. Iz sadržaja navedenog novinskog članka je proizašlo da je poslovna praksa koja se primjenjuje na prodaju ulaznica na gradskim bazenima u Osijeku diskriminatorna tj. omogućava povoljniju cijenu za kupnju obiteljske ulaznice pri čemu se pod pojmom obitelji podrazumijevalo (Sukladno Pravilniku Gradskih bazena) isključivo dvoje roditelja i dijete/djecu iz čega proizlazi da cijena povoljnije ulaznice nije vrijedila za jednoroditeljske obitelji iz čega proizlazi da je navedeni Pravilnik diskriminacijski. Zakon o socijalnoj skrbi propisuje da obitelj čine bračni drugovi, djeca i drugi srodnici koji zajedno žive, privređuju, odnosno ostvaruju prihode na drugi način i troše ih zajedno. Navedeni zakon definira i pojam jednoroditeljskih obitelji kao i samohranih roditelja. Jednoroditeljska obitelj je obitelj koju čine dijete/djeca i jedan roditelj. Ženska udruga „Izvor“ je prosljedila predstavke Gradu Osijeku (Uredu gradonačelnika i Upravnom odjelu za društvene djelatnosti (Odsjek za šport)) pri čemu je posebno skrenuta pozornost na to da skrbnici djece ne moraju nužno biti roditelji te da nemali broj djece ima skrbnike/ce koji/e nisu roditelji ili žive u udomiteljskim obiteljima, domovima za nezbrinutu djecu i dr. Jednako tako, „Izvor“ je upozorio da je od 2009. godine u Republici Hrvatskoj na snazi Zakon o suzbijanju diskriminacije kojim se osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske. „Izvor“ je prosljedio i predstavku Pravobraniteljici za ravnopravnost spolova, koja je sukladno svojim ovlastima provela postupak utvrđivanja ima li navedeni Pravilnik diskriminatorne odredbe. Kako je u kratkom roku od objave novinskog članka došlo do promjene Pravilnika na način da je otklonjena navedena diskriminatorna odredba, Pravobraniteljica je po zaprimljenoj dokumentaciji utvrdila da novi Pravilnik ne diskriminira jednoroditeljske obitelji prilikom kupnje povoljnije ulaznice za bazene, ali je također utvrđeno da je prethodni Pravilnik (na koji se predstavka odnosila) sadržavao tu odredbu.

9. PODACI DOBIVENI IZ EVIDENCIJE I STATISTIČKIH PODATAKA O SUDSKIM PREDMETIMA VEZANIM ZA DISKRIMINACIJU MINISTARSTVA PRAVOSUĐA

Sukladno članku 14. Zakona o suzbijanju diskriminacije „sva pravosudna tijela dužna su voditi evidencije o sudskim predmetima vezanim za diskriminaciju i osnovama diskriminacije po kojima se ti postupci vode te ih dostavljati ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa.“⁵⁹ Stoga, Ministarstvo pravosuđa od 2009. godine, odnosno od stupanja Zakona o suzbijanju diskriminacije na snagu, prikuplja ove podatke. Godine 2010. obrasci za praćenje slučajeva su promijenjeni tako da se sada ova evidencija vodi na način puno adekvatniji od prethodnoga, odnosno po svim osnovama odvojeno što do tada nije bio slučaj. Sada u tim evidencijama možemo pratiti diskriminaciju po dvadeset osnova, što se razlikuje od osnova kako su definirane Zakonom o suzbijanju diskriminacije jer su neke osnove iz ZSD razdvojene na više osnova. Ono, međutim, što nam stvara problem, a to smo detektirali u prošlogodišnjem Izvještaju o provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije jest činjenica da u evidenciji imamo navedenu osnovu *izražavanje (po svim osnovama)* koja zapravo, prema nekim tumačenjima, ne postoji već je *izražavanje* zapravo sastavni dio osnove *rodni identitet i izražavanje*. Ovo tumačenje nam, dakle, onemogućava pratiti stvarno stanje broja slučajeva po konkretnim osnovama.

Statističko praćenje predmeta koji se tiču diskriminacije se vodi prema vrsti predmeta, a time i suda pred kojim se postupci odvijaju, te stoga postoje obrasci za građanske, prekršajne i kaznene predmete. Stoga ćemo se u narednom tekstu posebno i osvrnuti na te tri različite vrste postupaka.

9.1. Građanski predmeti

Prema podacima općinskih i županijskih sudova za 2012. godinu (Obrazac br. 1), ostalo je ukupno 52 neriješena slučaja iz prethodnog razdoblja, i to prema sljedećim osnovama: izražavanje po svim osnovama (10), nacionalno podrijetlo (8), spolna orijentacija (7), članstvo u sindikatu (6), invaliditet i spol (po 4 slučaja), obrazovanje (3), društveni položaj i zdravstveno stanje (po 2 slučaja) te rasa ili boja kože, vjera, političko ili drugo uvjerenje, bračni ili obiteljski status i dob (po jedan slučaj).

Novih zaprimljenih predmeta u izvještajnom razdoblju je bilo 64, dok je na kraju izvještajnog razdoblja neriješenih predmeta ostalo 100. U 2012. godini ukupno je pravomoćno riješeno 16 predmeta, od čega je jedan riješen na način da je usvojen tužbeni zahtjev (diskriminacije po osnovi članstva u sindikatu), tri na način da je odbijen tužbeni zahtjev, a 12 predmeta je riješeno na drugi način. Od tih pravomoćno riješenih predmeta, utvrđeno je da je bila diskriminirana jedna žena i tri muškarca. Što se tiče trajanja

⁵⁹ Zakon o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08), članak 14(1)

postupaka, osam je postupaka riješeno u manje od 12 mjeseci, dok je osam postupaka riješeno u više od 12 mjeseci.

Što se tiče 64 predmeta koji su primljeni u 2012. godini, njihova struktura prema diskriminacijskim osnovama je sljedeća: izražavanje po svim osnovama (30 predmeta), nacionalno podrijetlo (7 predmeta), društveni položaj (6 predmeta), spol (5 predmeta), članstvo u sindikatu (4 predmeta), spolna orijentacija, političko ili drugo uvjerenje, dob (svaka po 2 predmeta) te rasa ili boja kože, vjera, bračni ili obiteljski status, obrazovanje, invaliditet i rodni identitet (svaka osnova po jedan predmet).

9.2. Prekršajni predmeti

Prema statistici prekršajnih sudova, u 2012. godini (Obrazac br. 2) je ostalo 32 predmeta neriješeno iz prethodnog razdoblja. Ti se slučajevi odnose na sljedeće osnove: spol (9 predmeta), nacionalno podrijetlo (7 predmeta), etnička pripadnost (6 predmeta), spolna orijentacija (4 predmeta), imovno stanje (3 predmeta), društveni položaj (2 predmeta) i dob (1 predmet). Nadalje, u izvještajnom je razdoblju primljeno 63 predmeta, i to po sljedećim osnovama: spol (23 predmeta), nacionalno podrijetlo (13 predmeta), rasa ili boja kože (11 predmeta), društveni položaj (6 predmeta), etnička pripadnost (5 predmeta), te osnove spolna orijentacija, vjera, članstvo u sindikatu, dob i izražavanje po svim osnovama su bile zastupljene s po jednim predmetom.

Što se tiče dinamike rješavanja predmeta, u izvještajnom je razdoblju, dakle u 2012. godini, bilo pravomoćno riješeno 37 predmeta, od čega je 26 završeno osuđujućom presudom, sedam oslobađajućom presudom, a četiri na drugi način. Sveukupno je 34 predmeta bilo riješeno u manje od 12 mjeseci, dok su tri predmeta bila riješena u više od 12 mjeseci. Na kraju 2012. godine sveukupno je ostalo neriješeno 58 predmeta.

9.3. Kazneni predmeti

Kad gledamo statistiku kaznenih predmeta (Obrazac br. 3), vidljivo je da se radi o osjetno manjem broju slučajeva u odnosu na statistiku prekršajnih i građanskih predmeta. Prvo, broj neriješenih predmeta iz prethodnog razdoblja je bio 11 i to po sljedećim diskriminacijskim osnovama: rasa ili boja kože (3 predmeta), etnička pripadnost (3 predmeta), spol (1 predmet), spolna orijentacija (1 predmet), nacionalno podrijetlo (1 predmet), društveni položaj (1 predmet) i bračni ili obiteljski status (1 predmet). U izvještajnom je razdoblju primljeno svega 5 slučajeva: od toga se tri predmeta odnose na nacionalno podrijetlo, dok je po jedan predmet bio vezan za diskriminacijske osnove etnička pripadnost i spol. U 2012. godini ukupno je pravomoćno riješeno 4 predmeta, od čega je jedan rezultirao oslobađajućom presudom dok su tri riješena na drugi način. Osuđujućih presuda u kaznenim predmetima za diskriminaciju stoga u 2012. godini nije bilo.

9. Podaci dobiveni iz evidencije i statističkih podataka

Obrazac br. 1

MINISTARSTVO PRAVOSUĐA

OBRAZAC ZA STATISTIČKO PRAĆENJE PREDMETA VEZANIH ZA DISKRIMINACIJU I OSNOVE DISKRIMINACIJE

IZVJEŠTAJNO RAZDOBLJE OD 01.01. DO 31.12.2012.

OSNOVE DISKRIMINACIJE iz čl. 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije	GRADANSKI PREDMETI							
	NERIJEŠENO IZ PRETHODNOG RAZDOBLJA	PRIMLJENO u izvještajnom razdoblju	VRSTA TUŽBE				PRAVOMOĆNO RIJEŠENO	
			UTVRĐENJE DISKRIMINACIJE (čl.17. st.1. toč.1. Zakona o suzbijanju diskriminacije)	ZABRANA ILI OTKLANJANJE DISKRIMINACIJE (čl.17. st.1. toč.2. Zakona o suzbijanju diskriminacije)	NAKNADA ŠTETE (čl.17. st.1. toč.3. Zakona o suzbijanju diskriminacije)	OSTALO	USVOJEN TUŽBENI ZAHTEV	
Rasa ili boja kože	1	1	1	0	0	0	0	0
Etnička pripadnost	0	0	0	0	0	0	0	0
Spol	4	5	3	0	1	1	0	
Spolna orijentacija	7	2	2	1	2	0	0	
Jezik	0	0	0	0	0	0	0	
Vjera	1	1	1	0	0	0	0	
Političko ili drugo uvjerenje	1	2	1	0	1	0	0	
Nacionalno podrijetlo	8	7	5	0	4	0	0	
Socijalno podrijetlo	0	0	0	0	0	0	0	
Imovno stanje	1	0	0	0	0	0	0	
Članstvo u sindikatu	6	4	3	1	0	0	1	
Društveni položaj	2	6	4	1	2	0	0	
Bračni ili obiteljski status	1	1	1	0	0	0	0	
Dob	1	2	1	0	1	0	0	
Obrazovanje	3	1	1	0	0	0	0	
Zdravstveno stanje	2	0	0	0	0	0	0	
Invaliditet	4	1	1	0	0	0	0	
Genetsko nasljeđe	0	0	0	0	0	0	0	
Rodni identitet	0	1	0	0	1	0	0	
Izražavanje (po svim osnovama diskriminacije)	10	30	14	5	6	5	0	
UKUPNO	52	64	38	8	18	6	1	

9. Podaci dobiveni iz evidencije i statističkih podataka

			UKUPNO PRAVO- MOĆNO RIJEŠENO	BROJ DISKRI- MINIRANIH ŽENA	BROJ DISKRI- MINIRANIH MUŠKARACA	TRAJANJE POSTUPKA		OSTALO NERIJEŠENO na kraju izvješt. razdoblja
	ODBIJEN TUŽBENI ZAHTJEV	NA DRUGI NAČIN				DO 12 MJESECI	PREKO 12 MJESECI	
	0	0	0	0	0	0	0	2
	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	1	1	0	0	0	1	8
	0	1	1	1	0	1	0	8
	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	2
	0	0	0	0	0	0	0	3
	2	2	4	0	1	0	4	11
	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	1
	1	0	2	0	1	2	0	8
	0	1	1	0	0	0	1	7
	0	0	0	0	0	0	0	2
	0	0	0	0	0	0	0	3
	0	0	0	0	0	0	0	4
	0	0	0	0	0	0	0	2
	0	1	1	0	0	0	1	4
	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	1	1	0	0	1	0	0
	0	5	5	0	1	4	1	35
	3	12	16	1	3	8	8	100

9. Podaci dobiveni iz evidencije i statističkih podataka

Obrazac br. 2

MINISTARSTVO PRAVOSUĐA

OBRAZAC ZA STATISTIČKO PRAĆENJE PREDMETA VEZANIH ZA DISKRIMINACIJU I OSNOVE DISKRIMINACIJE

PREKRŠAJNI SUDOVI IZVJEŠTAJNO RAZDOBLJE OD 01.01.2012. DO 31.12.2012.

OSNOVE DISKRIMINACIJE iz čl. 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije	PREKRŠAJNI PREDMETI					
	NERIJEŠENO IZ PRETHODNOG RAZDOBLJA	PRIMLJENO u izvještajnom razdoblju	PRAVOMOĆNO RIJEŠENO			
			OSUĐUJUĆA PRESUDA	OSLOBAĐAJUĆA PRESUDA	NA DRUGI NAČIN	
Rasa ili boja kože	0	11	2	1	0	
Etnička pripadnost	6	5	3	1	1	
Spol	9	23	8	4	0	
Spolna orijentacija	4	1	0	0	0	
Jezik	0	0	0	0	0	
Vjera	0	1	0	0	1	
Političko ili drugo uvjerenje	0	0	0	0	0	
Nacionalno podrijetlo	7	13	9	0	1	
Socijalno podrijetlo	0	0	0	0	0	
Imovno stanje	3	0	0	0	0	
Članstvo u sindikatu	0	1	0	0	0	
Društveni položaj	2	6	3	0	1	
Bračni ili obiteljski status	0	0	0	0	0	
Dob	1	1	1	0	0	
Obrazovanje	0	0	0	0	0	
Zdravstveno stanje	0	0	0	0	0	
Invaliditet	0	0	0	0	0	
Genetsko nasljeđe	0	0	0	0	0	
Rodni identitet	0	0	0	0	0	
Izražavanje (po svim osnovama diskriminacije)	0	1	0	1	0	
UKUPNO	32	63	26	7	4	

9. Podaci dobiveni iz evidencije i statističkih podataka

	UKUPNO PRAVO-MOĆNO RIJEŠENO	BROJ DISKRI-MINIRANIH ŽENA	BROJ DISKRI-MINIRANIH MUŠKARACA	BROJ OSUĐENIH OSOBA	TRAJANJE POSTUPKA		OSTALO NERIJEŠENO na kraju izvještajnog razdoblja
					DO 12 MJESECI	PREKO 12 MJESECI	
	3	0	0	0	2	1	8
	5	1	3	4	4	1	6
	12	8	0	8	11	1	20
	0	0	0	0	0	0	5
	0	0	0	0	0	0	0
	1	0	1	0	1	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	10	2	6	9	10	0	10
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	3
	0	0	0	0	0	0	1
	4	0	1	1	4	0	4
	0	0	0	0	0	0	0
	1	1	0	1	1	0	1
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	1	0	0	0	1	0	0
	37	12	11	23	34	3	58

9. Podaci dobiveni iz evidencije i statističkih podataka

Obrazac br. 3

MINISTARSTVO PRAVOSUĐA

OBRAZAC ZA STATISTIČKO PRAĆENJE PREDMETA VEZANIH ZA DISKRIMINACIJU I OSNOVE DISKRIMINACIJE

IZVJEŠTAJNO RAZDOBLJE OD 01.01. DO 31.12.2012.

OSNOVE DISKRIMINACIJE iz čl. 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije	KAZNENI PREDMETI					
	NERIJEŠENO IZ PRETHODNOG RAZDOBLJA	PRIMLJENO u izvještajnom razdoblju	PRAVOMOĆNO RIJEŠENO			
			OSUĐUJUĆA PRESUDA	OSLOBAĐAJUĆA PRESUDA	NA DRUGI NAČIN	
Rasa ili boja kože	3	0	0	0	1	
Etnička pripadnost	3	1	0	0	0	
Spol	1	1	0	1	0	
Spolna orijentacija	1	0	0	0	0	
Jezik	0	0	0	0	0	
Vjera	0	0	0	0	0	
Političko ili drugo uvjerenje	0	0	0	0	0	
Nacionalno podrijetlo	1	3	0	0	2	
Socijalno podrijetlo	0	0	0	0	0	
Imovno stanje	0	0	0	0	0	
Članstvo u sindikatu	0	0	0	0	0	
Društveni položaj	1	0	0	0	0	
Bračni ili obiteljski status	1	0	0	0	0	
Dob	0	0	0	0	0	
Obrazovanje	0	0	0	0	0	
Zdravstveno stanje	0	0	0	0	0	
Invaliditet	0	0	0	0	0	
Genetsko nasljeđe	0	0	0	0	0	
Rodni identitet	0	0	0	0	0	
Izražavanje (po svim osnovama diskriminacije)	0	0	0	0	0	
UKUPNO	11	5	0	1	3	

9. Podaci dobiveni iz evidencije i statističkih podataka

	UKUPNO PRAVO-MOĆNO RIJEŠENO	BROJ DISKRIMINIRANIH ŽENA	BROJ DISKRIMINIRANIH MUŠKARACA	BROJ OSUĐENIH OSOBA	TRAJANJE POSTUPKA		OSTALO NERIJEŠENO na kraju izvještajnog razdoblja
					DO 12 MJESECI	PREKO 12 MJESECI	
	1	0	1	0	0	1	2
	0	0	0	0	0	0	4
	1	1	0	1	0	1	1
	0	0	0	0	0	0	1
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	2	0	0	0	2	0	2
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	1
	0	0	0	0	0	0	1
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0
	4	1	1	1	2	2	12

10. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Ocijenili smo ZBPP na osnovi prikupljenih podataka od dionika uključenih u sustav besplatne pravne pomoći i temeljem sadržajne analize zakonskih rješenja i drugih dokumenata koji obrađuju sustav besplatne pravne pomoći prema utvrđenom metodološkom postupku za evaluaciju i praćenje zakona. Usredotočili smo se na četiri osnovna kriterija za vrednovanje zakona:

- relevantnost
- djelotvornost
- učinkovitost i
- održivost.

Za svaki od navedenih kriterija sačinili smo listu ključnih pitanja na koja smo tražili odgovor, indikatore za svako pojedino pitanje, izvore podataka i metode prikupljanja podataka. Analizirali smo prikupljene podatke i relevantne dokumente te smo ocijenili sadašnje funkcioniranje ZBPP i dali preporuke tamo gdje smo smatrali da je potrebno. Većina preporuka koje smo dali u *Izveštaju za 2011. godinu* kao primjerice ublažavanje kriterija imovnog stanja, pojednostavljenje postupka odobravanja primarne pravne pomoći, proširenje opsega primarne pravne pomoći na sva pravna područja, pravno savjetovanje i informiranje izvan i prije sudskih, upravnih i drugih postupaka za sve vrste pravnih problema, projektno financiranje udruga u kojem će se razmjerno pokriti stvarni troškovi pružanja pravne pomoći ugrađeni su u prijedlog novog ZBPP. Smatramo da preporuke koje u nastavku dajemo također trebaju naći svoje mjesto u novom ZBPP radi njegova daljnjeg unapređenja i prilike za punu afirmaciju djelotvornog i učinkovitog sustava besplatne pravne pomoći za što treba osigurati preduvjete.

Gledajući, s druge strane, podatke o provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije, također je jasno kako se još mnogo toga treba napraviti u ovom području. U prvom redu, ovo je istraživanje potrebno prvenstveno gledati u svjetlu podataka koji pokazuju koje su diskriminacijske osnove posebno prisutne i koja su područja posebno problematična kako bi se radilo na posebnim mjerama kako bi se umanjila ili otklonila diskriminacija po tim osnovama i područjima. Isto tako, je rezultate potrebno promatrati u kontekstu cjelokupne antidiskriminacijske politike, a ne samo provedbe Zakona o suzbijanju diskriminacije. S obzirom na to da se u ovom području nije mnogo toga promijenilo, preporuke koje se ne razlikuju znatno od onih koje smo dali uz *Izveštaj o provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije u 2011. godini*.

Preporuke

Preporuke vezane za provedbu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći:

- Osigurati znatno povećanje financijskih sredstava za besplatnu pravnu pomoć iz Državnog proračuna i drugih alternativnih izvora posebice europskih fondova, kako bi građani Hrvatske

uživali ista prava i standarde građana europskih zemalja koje imaju razvijen sustav besplatne pravne pomoći i imali jednak pristup pravdi.

- Osigurati financiranje primarne i sekundarne pravne pomoći iz proračunskih izvora u približno istom omjeru, zbog iznimne preventivne važnosti primarne pravne pomoći, te da se na taj način izbjegne dosadašnja praksa nejednakog izdvajanja na štetu primarne pravne pomoći.
- Potrebno bi bilo proširiti krug korisnika besplatne pravne pomoći na strance - povratnike u Republiku Hrvatsku koji se vraćaju u Hrvatsku u programu povratka ili obnove ili stambenog zbrinjavanja i ukinuti ispunjavanje uvjeta uzajamnosti za ovu kategoriju korisnika. Ponovno uvesti mogućnost dobivanja besplatne pravne pomoći i za kaznene, prekršajne i zemljišno-knjižne postupke za žrtve nasilja u obitelji.
- Statističko praćenje o korisnicima besplatne pravne pomoći koje vodi Ministarstvo pravosuđa potrebno je dopuniti podacima primjerice o dobu, spolu, statusu, etničkoj pripadnosti i sl. radi sustavnijeg i cjelovitijeg praćenja i izvještavanja.
- Nužno je, a u svrhu povećanja djelotvornosti sustava pravne pomoći, informatički povezati urede za odobravanje pravne pomoći s državnim organima radi lakše i brže provjere propisanih uvjeta za odobravanje pravne pomoći.
- Potrebno bi bilo redefinirati ulogu i zadaće Povjerenstva za pravnu pomoć na način da postane nezavisno i nepristrano tijelo s većim ovlastima.
- U postupku donošenja novog ZBPP nastaviti savjetovanje s pružateljima pravne pomoći i zainteresiranom javnošću.

Preporuke vezane za Zakon o suzbijanju diskriminacije:

- Nastavak provođenja edukacije i osvještavanja građana/ki o diskriminaciji i Zakonu o suzbijanju diskriminacije, mehanizmima koje ZSD nudi kao i drugim antidiskriminacijskim zakonima i politikama koji su na snazi u Republici Hrvatskoj.
- Osnaživanje društvenih skupina koje su posebno izložene diskriminaciji da prepoznaju i prijavljuju diskriminaciju te koriste mehanizme Zakona o suzbijanju diskriminacije kako bi se zaštitili od diskriminatornog postupanja. Prema rezultatima ovog istraživanja, radi se prvenstveno o osnovama rasa, etnička pripadnost ili boja kože, nacionalno ili socijalno podrijetlo, invaliditet, spolna orijentacija i spol.
- Posebnu pozornost posvetiti području rada i radnih uvjeta, uključujući i zapošljavanje. Raditi na edukaciji poslodavaca o štetnosti diskriminacije i o njihovim pravnim obvezama proisteklim iz Zakona o suzbijanju diskriminacije, Zakona o ravnopravnosti spolova i Zakona o radu.
- Raditi na boljoj koordiniranosti tijela nadležnih za suzbijanje diskriminacije.
- Nastaviti raditi na povećanju kapaciteta policijskih službenika/ca, državnih odvjetnika te sudaca za rad na suzbijanju govora mržnje i zločina iz mržnje.

- Podizati financijske i stručne kapacitete organizacija civilnog društva za pružanje besplatne pravne pomoći.
- Ministarstvo pravosuđa treba javno objavljivati evidenciju i statističke podatke o slučajevima diskriminacije na svojim službenim internetskim stranicama.

Zaključak

Što se tiče Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, cijelu 2012. godinu ocijenili smo izgubljenom budući da nije započeo ciklus zakonskih izmjena bez kojih korjenita poboljšanja sustava besplatne pravne pomoći jednostavno nisu moguća. Posljednje izmjene iz 2011. godine nisu donijele očekivani, nužan i objektivno ostvariv kvalitativni iskorak, niti pridonijele djelotvornosti i učinkovitosti sustava besplatne pravne pomoći. Najozbiljniji problemi koji se prenose iz godine u godinu su i dalje nefunkcionalnost i neadekvatnost sustava posebno u odnosu na socijalno ugrožene osobe kojima je zakon namijenjen, o čemu zorno govori podatak o razmjerno malom broju osoba koje su ostvarile pravnu pomoć. Sužena je mogućnost za podupiranje svih oblika pravnog savjetovanja, jer je iz sustava isključeno svako pravno savjetovanje izvan sudskih i upravnih postupaka i upravnog spora. Savjetovanje građana prije pokretanja formalnih pravnih postupaka, često je od utjecaja na odluku građana o pokretanju postupka, te značajno može pridonijeti umanjeњу nepotrebnih postupaka, a posljedično i rasterećenju sudova i upravnih tijela. Utvrđeni imovinski kriteriji za odobravanje besplatne pravne pomoći i dalje su restriktivni i isključuju velik broj građana. Tako postavljeni kriteriji predstavljaju rizik od diskriminacije po osnovi imovnog stanja. Građani slabijeg imovnog stanja kojima je besplatna pravna pomoć namijenjena, nemaju jednak pristup upravnim i sudskim tijelima u odnosu na ostale građane Hrvatske. Stavljanje u nepovoljni položaj ovih osoba zbog nemogućnosti ostvarivanja besplatne pravne pomoći dovodi u pitanje učinkovitost cjelokupnog sustava zaštite od diskriminacije.

Ključna poruka ovog Izvještaja je da je potrebno izmijeniti ZBPP na način da se uvažavaju mišljenja pružatelja pravne pomoći i struke, te uspostave blaži uvjeti i pojednostavi postupak odobravanja primarne pravne pomoći širokom krugu korisnika koji takvu pomoć nužno trebaju. Kako bi se djelotvornost i efikasnost sustava poboljšala, nužno je osigurati dostatna financijska sredstva u proračunu.

U slučaju provedbe Zakona o suzbijanju diskriminacije, radi se o zakonu koji je mnogo adekvatniji od Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, ali vidimo da provedba i dalje ne funkcionira onako kako bi trebala. Nadalje, situacija se nije značajno promijenila u odnosu na prethodnu godinu, te smo u ovom Izvještaju zaista mogli ponoviti preporuke koje smo dali u Izvještaju o provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije u 2011. godini. Nadamo se, međutim, da će tijela izvršne vlasti raditi na kreiranju sveobuhvatne antidiskriminacijske politike uz koju bi onda Zakon o suzbijanju diskriminacije mogao dobiti novi zamah i smisao.

11. PRILOZI

11.1. Metodološki postupak za praćenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Relevantnost	Prijedlog indikatora	Izvori podataka	Metode
1. Odgovara li zakon na potrebe hrvatskog društva?	<ul style="list-style-type: none"> Socio-demografski pokazatelji (standard života) Usporedba pružene pravne pomoći kroz sustav i izvan sustava Samoprocjena pružatelja BPP 	Svjetska banka UNDP HZZ DZS HOK – <i>pro bono</i> Pružatelji Pružatelji	Analiza dokumenta Anketa Anketa
2. Koliko je primjeren i sveobuhvatan izbor korisničkih skupina?	<ul style="list-style-type: none"> Postojanja skupina koje ne mogu ostvariti BPP 	Pružatelji	Anketa
3. Jesu li dovoljno sveobuhvatno definirana pravna područja?	<ul style="list-style-type: none"> Nemogućnost ostvarenja BPP za određena pravna područja 	Pružatelji Međunarodna stručna analiza Centar za ljudska prava	Anketa Analiza dokumenta

Djelotvornost	Prijedlog indikatora	Izvori podataka	Metode
1. Je li procedura za ostvarivanje BPP korisnicima jasna (razumljiva)?	<ul style="list-style-type: none"> • 2/3 korisnika ocjenjuje proceduru jasnom • 2/3 zahtjeva su ispunili sami korisnici • Mišljenje HOK-a i pružatelja 	<p>Korisnici</p> <p>Pružatelji</p> <p>HOK</p>	<p>Anketa korisnika</p> <p>Anketa pružatelja</p> <p>Anketa HOK-a</p>
2. Koji je obuhvat pružene BPP?	Povećanje obuhvata korisnika (iako nema strateškog određenja)	Statistika MP-a	Analiza dokumenata
3. Kakva je regionalna dostupnost BPP-a?	Pokrivenost pružateljima BPP-a	Registar HOK-a i MP-a Statistika MP-a	Analiza dokumenata
4. Informiranost o postojanju zakona i načinu ostvarivanja prava?	Postojanje i ažuriranost popisa odvjetnika i registriranih udruga	<p>Korisnici</p> <p>Izvješće MP-a</p>	<p>Anketa</p> <p>Analiza dokumenta</p>

Djelotvornost 2	Prijedlog indikatora	Izvori podataka	Metode
5.a. Je li adekvatno definiran kriterij imovinskog stanja (čl.8)? b. Diskrecijska ocjena (čl. 5a i čl. 8 st. 2)?	1/2 smatra da je arbitrarna i neadekvatna	a) Međunarodna stručna analiza Centra za ljudska prava Odluka Ustavnog suda b) Ured državne uprave	Analiza dokumenata Anketa/Intervju
6. Izbor članova i djelotvornost rada Povjerenstva za BPP?	Broj sjednica Sastav Povjerenstva	Zapisnici sa sjednica Izješće MP-a	Analiza dokumenata
7. Je li u praksi ostvareno projektno financiranje? (Kompenzacija indirektnih troškova - hladni pogon)		Izješće MP-a, dodijeljena i vraćena sredstva u proračun Pružatelji	Analiza dokumenata Anketa

Učinkovitost, efikasnost	Prijedlog indikatora	Izvori podataka	Metode
1. Financiranje zakona?	Usporedba planiranih troškova iz obrazloženja Zakona i stvarna potrošnja	Statistika MP-a	Analiza dokumenata
2. Efikasnost neposredne provedbe?	Omjer/postotak troškova za provedbu BPP-a i pratećih/administrativnih troškova (prikaz po korisniku)	Statistika MP-a	Analiza dokumenata

Održivost	Prijedlog indikatora	Izvori podataka	Metode
1. Koji je omjer financiranja pružanja neposredne pravne pomoći iz proračuna i vanjskih izvora/donatora? (Pregled kroz godine – usporedba)	<i>Komentar: Manjak vizije što sa zakonom nakon odlaska stranih donatora</i>	Pružatelji	Anketa
2. Koliko su građani upoznati s postojanjem Zakona?	2/3 građana upoznato sa Zakonom	Korisnici	Anketa
3. Je li državna uprava spremna za provedbu?		Uredi državne uprave	Anketa/Intervjui
4. Je li ministarstvo spremno reagirati na pravovremene promjene?	Broj javnih rasprava Odaziv na intervju		Analiza dokumenata

11.2. Anketni upitnik za korisnike

ANKETA ZA KORISNIKE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

- 1) Da li znate da u Republici Hrvatskoj postoji Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći?
DA NE
- 2) Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje pozitivan, kako ste došli do informacije?
(*moгуće zaokružiti više odgovora*)
- a) putem medija (TV, radio, internet)
 - b) preko ureda koji odobravaju pravnu pomoć
 - c) preko Centra za socijalnu skrb
 - d) preko Općinskog suda
 - e) preko pružatelja besplatne pravne pomoći (ovlaštene udruge, odvjetnici, uredi državne uprave u županijama, pravne klinike)
 - d) neki drugi način. Koji?_____
- 3) Iz Vašeg osobnog iskustva, kakva je dostupnost besplatne pravne pomoći u vašoj županiji?
Jednostavna Otežana
- 4) Ukoliko je otežana, koji su razlozi? (*moгуće zaokružiti više odgovora*)
- a) troškovi puta
 - b) ishođenje dokumentacije
 - c) nedostatak pružatelja besplatne pravne pomoći
 - d) neki drugi razlog. Koji?_____
- 5) Zna li gdje u svom mjestu prebivališta i/ili najbližem mjestu možete dobiti obrasce zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći?
DA NE
- 6) Da li ste mogli samostalno ispuniti zahtjev za odobravanje besplatne pravne pomoći?
DA NE

HVALA VAM NA ISPUNJAVANJU OVE ANKETE

Svrha ove ankete je povećati dostupne informacije o sustavu besplatne pravne pomoći radi njegova unapređenja.



III. DODATAK



KIŠOBRANOM PROTIV DISKRIMINACIJE

ANALIZA DIZAJNA NACIONALNOG PLANA ZA BORBU PROTIV DISKRIMINACIJE I PREPORUKE ZA POBOLJŠANJA



Urednici:Anka Kekez Koštro i Milan Koštro

Autori i autorice:Sandra Benčić, Gordan Bosanac, Ljiljana Božić Krstanović, Željana Buntić Pejaković, Angel Čabarkapa, Blanka Čop, Karmela Gajdek, Kristijan Grđan, Natalija Havelka, Jadranka Klekar, Suzana Kunac, Martina Križanić, Sara Lalić, Mila Marinković, Branka Meić, Lana Milanović, Neda Milišić Buklijaš, Nikolina Patalen, Milana Romić, Cvijeta Senta, Milena Sužnjević, Branislav Tekić, Silvija Trgovec Greif



PREDGOVOR

Ova analiza rezultat je procesa osnaživanja organizacija civilnog društva za djelovanje na razvoju antidiskriminacijske politike u Hrvatskoj započetog 2012. godine, kada je sinergijom dvaju projekata оформljena skupina od 20-ak stručnjaka/kinja iz organizacija civilnog društva i pravobraniteljskih ureda. Projekti su financirani sredstvima pomoći Europske zajednice iz programa IPA 2008 *Jačanje kapaciteta i uloge organizacija civilnoga društva za praćenje provedbe pravne stečevine EU na području sveobuhvatne antidiskriminacijske strategije*.

Kroz dvije radionice u sklopu projekta Centra za mirovne studije „Jačanje organizacija civilnog društva za učinkovitu provedbu i praćenje antidiskriminacijske politike u Hrvatskoj“ skupina je upoznata s ključnim pojmovima i analitičkim postupcima u razvoju i implementaciji javnih politika te su, uz mentorsku podršku, proveli analizu dizajna Nacionalnog plana borbe protiv diskriminacije od 2008. do 2013. godine.

Na trećoj radionici, u sklopu projekta „Inicijativa organizacija civilnog društva za promjene u antidiskriminacijskoj politici“, koji provodi Centar za mir, nenasilje i ljudska prava – Osijek u partnerstvu s Centrom za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć – Vukovar i Srpskim demokratskim forumom, skupina je sažela i strukturirala rezultate provedene analize, što je rezultiralo nastankom ovog dokumenta – Kišobranom protiv diskriminacije (*Analiza dizajna Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije u Hrvatskoj od 2008. do 2013. i prijedlozi za poboljšanja*).

Fokus je stavljen na Nacionalni plan jer ga dionici nisu doživjeli kao djelotvoran i relevantan okvir za razvoj i provedbu antidiskriminacijske politike, iako predstavlja važan *policy* dokument. Analitički rad proveden u okviru drugog petodnevnog seminara rezultirao je obuhvatnim i relevantnim ocjenama dizajna (ciljeva i instrumenata) i provedbe postojećeg Nacionalnog plana borbe protiv diskriminacije i nacrtom preporuka za njegovo unapređenje u novom ciklusu provedbe.

KRATICE

NP – Nacionalni plan za suzbijanje diskriminacije od 2008. do 2013.

AP – Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje 2011. do 2013. godine

ZSD – Zakon o suzbijanju diskriminacije

OSI – Osobe s invaliditetom

OCD – Organizacije civilnoga društva

TDU – Tijela državne uprave

SADRŽAJ

SAŽETAK	106
UVOD	109
RELEVANTNOST DEFINICIJE PROBLEMA DISKRIMINACIJE I LOGIKA INTERVENCIJE	110
Izostanak kvalitetne analize problema diskriminacije i struktura plana	110
Podjela na ciljne skupine: loša logika intervencije	111
Selektivna logika intervencije po područjima diskriminacije	113
Nepovezanost ciljeva i instrumenata	113
POTENCIJAL ZA DJELOTVORNOST PREDVIĐENIH INSTRUMENATA	115
Nedosljedna i manjkava kombinacija instrumenata politike	115
Prevelika dominacija instrumenata koji se zasnivaju na informacijama	116
Manjkava operacionalizacija predviđenih instrumenata	116
EFIKASNOST IMPLEMENTACIJSKE STRUKTURE	117
Provedba, koordinacija i praćenje	117
Tko su provoditelji?	117
MJESTO PLANA U ANTIDISKRIMINACIJSKOJ POLITICI I POTENCIJAL ZA UTJECAJ	119
Usklađenost s antidiskriminacijskim policy okvirom	119
RAZRADA POLICY OPCIJA ZA NAREDNO RAZDOBLJE	121
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	123
Preporuke za izradu i upravljanje provedbom novog 'kišobranskog' Nacionalnog plana:	123
PRILOG	126
KRITERIJI I SPECIFIČNA PITANJA KORIŠTENA ZA VREDNOVANJE POLICY DIZAJNA NACIONALNOG PLANA ZA SUZBIJANJE DISKRIMINACIJE	126

SAŽETAK

Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije od 2008. do 2013. nije donio željene rezultate i predstavlja lošu podlogu za izradu novog strateškog dokumenta. Definicija problema diskriminacije, ciljevi i mjere za ukidanje diskriminacije u društvu Nacionalnim planom nisu dobro razrađeni, Nacionalni plan nije usklađen drugim dokumentima vezanim za suzbijanje diskriminacije niti je jasna njegova uloga u nacionalnoj antidiskriminacijskoj politici.

Imajući u vidu i izostanak djelotvorne kombinacije instrumenata te nefunkcionalnu provedbenu strukturu, teško je očekivati da će Nacionalni plan znatnije i u duljem vremenskom razdoblju utjecati na pozitivne promjene u društvu.

S obzirom da ove godine istječe ciklus provedbe Plana, donošenje novoga strateškog dokumenta baziranog na postojećem rezultiralo bi daljnjim gomilanjem administrativnih troškova, nastavkom nepovezanog djelovanja tijela javne vlasti, kao i gubitkom ljudskopravaške perspektive u pristupu antidiskriminaciji.

Zbog lošeg dizajna, kao i vidljivog nedostatka političke volje za stvaranjem provedivog dokumenta, usklađenog s ostalim dijelovima antidiskriminacijske politike u Hrvatskoj, nužno je drugačije pristupiti izradi novog strateškog dokumenta.

Razmatrajući nalaze analize Nacionalnog plana i njegovog Akcijskog plana za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje 2011. do 2013. godine razvili smo tri konkurentne opcije za novi ciklus provedbe Nacionalnog plana:

1. Usvajanje novog petogodišnjeg Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije, koji će i dalje imati nedefiniranu poziciju u antidiskriminacijskoj politici.
2. Nedonošenje novog Nacionalnog plana, poticanje i pojačani nadzor provedbe Zakona o suzbijanju diskriminacije i antidiskriminacijske dimenzije novog Nacionalnog programa zaštite i promicanja ljudskih prava te jačanje antidiskriminacijskih elemenata u sektorskim politikama i politikama prema osjetljivim ciljnim skupinama.
3. Usvajanje novog petogodišnjeg Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije koji će imati krovnu, kišobransku ulogu u antidiskriminacijskoj politici. Takav dokument bi nadograđivao, povezivao i usmjeravao implementaciju postojećih programa, strategija, planova i Zakona iz različitih područja društvenog života.

S obzirom da bi prihvaćanje prve opcije vodilo gomilanju administrativnog troška i nastavku nekoordiniranog djelovanja tijela javne vlasti, smatramo da bi ga trebalo izbjeći. Nedonošenjem nacionalnog plana ostao bi neriješen jedan od ključnih problema – koordinacija djelovanja provoditelja antidiskriminacijske politike.

Zbog slabe povezanosti provoditelja antidiskriminacijske politike, fragmentiranosti implementacijskih struktura te manjkavog mjerenja provedbe i rezultata javnih politika, zalažemo se za treću, *kišobransku* opciju, kojom bi se u jednom dokumentu povezale i nadopunile antidiskriminacijske mjere i instrumenti iz važećih programa i strategija. Za uspješnu realizaciju kišobranske opcije, a temeljem provedbene analize dizajna Nacionalnog plana, donositeljima politike razradili smo prijedloge.

Preporuka 1: *Novi Nacionalni plan strukturirati prema područjima u kojima se diskriminacija zabranjuje te unutar svakog područja obraditi osnove temeljem kojih je diskriminacija raširena.*

Preporuka 2: *Za svako područje osnovati radne skupine koje će napraviti analizu pojavnosti, oblika, uzroka i posljedica diskriminacije s obzirom na različite osnove diskriminacije.*

Preporuka 3: *Za svako područje napraviti analizu postojećih programa, strategija i planova te identificirati uspjehe i probleme u provedbi dijelova koji se tiču borbe protiv diskriminacije.*

Preporuka 4: *Temeljem ovih analiza odrediti specifične ciljeve za svako područje Nacionalnog plana. Aktivnosti, odnosno instrumenti, koji vode ostvarenju tih specifičnih ciljeva razrađuju se akcijskim planovima. U novom NP-u treba odvojeno strukturirati ciljeve za krajnje korisnike - građane/ke i sekundarnu ciljnu skupinu - provoditelje politike.*

Preporuka 5: *Iz drugih strategija preuzeti i u Akcijski plan unijeti aktivnosti koje su provedive i imaju potencijal za učinak. Kako bi se u budućnosti olakšalo izvještavanje važno je preuzeti aktivnosti pozivajući se na izvorne policy dokumente.*

Preporuka 6: *Razviti nove instrumente kao nadogradnju na instrumente preuzete iz drugih strategija i programa. U razvoju instrumenata važno je voditi računa o kombinaciji različitih vrsta.*

Preporuka 7: *Jasno i detaljno operacionalizirati instrumente, odnosno aktivnosti. Treba prikazati mapu uključenih provoditelja, dati jasnu podjelu zadataka te specificirati rokove i iznose potrebnih i osiguranih sredstava.*

Preporuka 8: *U Akcijskom planu postaviti indikatore provedbe i učinka te razviti okvir, upitnike i procedure za praćenje i izvještavanje o provedbi. U izvještavanje uključiti sve provoditelje, uključujući i organizacije civilnog društva koje u partnerskim aranžmanima provode aktivnosti plana. Izvještavati svake godine i objavljivati izvještaje.*

Preporuka 9: *Odrediti tijelo koje će koordinirati provedbu Plana i osigurati tijelu potrebne koordinacijske resurse i ovlasti. Tijelo koje koordinira provedbom može imati u zadatak prikupljanja i objedinjavanja godišnjeg izvješća o provedbi.*

Preporuka 10: *Osnovati međusektorsko tijelo koje će pratiti provedbu i razmatrati godišnje izvješće o provedbi. U tijelo imenovati predstavnike TDU, predstavnike OCD-a koji se bave suzbijanjem diskriminacije te stručnjake. Tijelu osigurati jasan djelokrug i resurse za kvalitetno funkcioniranje.*

Preporuka 11: *Osigurati mehanizme horizontalne koordinacije: identifikacija osoba zaduženih za praćenje provedbe NP-a, u svakom tijelu postaviti nositelje mjera, predvidjeti radne sastanke, sugerirati učinkovite komunikacijske kanale.*

Preporuka 12: *Koordinacijsko tijelo bi u tijeku provedbe trebalo pratiti djelovanje provoditelja mjera NP te im osiguravati smjernice, upute i druge mehanizme vertikalne koordinacije.*

Preporuka 13: *Osmisliti učinkovit pristup za snažnije uključivanje regionalnih i lokalnih vlasti u provedbu Nacionalnog plana.*

UVOD

Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije od 2008. do 2013. donesen je zbog obveze koju je Republika Hrvatska preuzela na „Međunarodnoj konferenciji protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i srodnih oblika netolerancije“, održanoj u Durbanu 2001. godine. Nacionalni plan Vlada RH usvojila je u srpnju 2008., u isto vrijeme kada je donesen i pet i pol mjeseci prije nego je stupio na snagu Zakon o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08, 112/12), koji je u domaće antidiskriminacijsko pravo uveo niz noviteta u materijalnopравnom i procesnopравnom smislu. I Zakon i Plan doneseni su prvenstveno kako bi se ispunili uvjeti za zatvaranje pretpristupnih pregovora s EU.

Usljed vremenskog tjesnaca, Nacionalnim planom nije bilo moguće inkorporirati sve novitete iz Zakona o suzbijanju diskriminacije. Stoga je upitna i njegova funkcionalnost kao glavnog strateškog dokumenta, kojim se „utvrđuje postojeće stanje, određuje ciljeve i donosi mjere za njihovo ostvarivanje kako bi se dogradio postojeći sustav zaštite od diskriminacije.“⁶⁰ Dionici, međutim, Plan nisu prihvatili kao djelotvoran i relevantan okvir za razvoj i provedbu antidiskriminacijske politike niti su tim dokumentom utvrđeni ciljevi i razradile mjere koje bi na obuhvatan način odgovorile na potrebe hrvatske antidiskriminacijske politike.

S obzirom na istek ciklusa važenja Plana, može se očekivati skora izrada novog petogodišnjeg strateškog dokumenta, za koji postoji realna opasnost da preuzme loša rješenja i obrasce iz postojećeg Plana, što bi rezultiralo neadekvatnim okvirom za borbu protiv diskriminacije u razdoblju pred nama. Svrha analize njegova dizajna je pokazati koje su dobre strane dokumenta, a koje su greške i nedostaci učinjeni i nužno ih je izbjeći pri izradi novog strateškog dokumenta.

Istraživačko pitanje analize bilo je: Kakva je kvaliteta dizajna (ciljeva i instrumenata) hrvatske antidiskriminacijske politike na primjeru Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije? Specifičnije, analizom Nacionalnog plana i njegova Akcijskog plana (2011./2012.) nastojali smo utvrditi kakvi su ciljevi postavljeni, koji instrumenti i kakva upravljačka struktura su predviđeni za njihovo ostvarenje. Za ocjenu navedenih elemenata dizajna Nacionalnog plana i njegovog Akcijskog plana koristili smo veći broj kriterija vrednovanja (Prilog 1).

Kao istraživačku metodu koristili smo analizu spomenutih dokumenata pritom konzultirajući sekundarnu literaturu, što je ujedno i metodološko ograničenje. S druge strane, činjenica da je analizu provela grupa od dvadesetak stručnjaka i stručnjakinja OCD-a i pravobraniteljskih institucija je dodana vrijednost jer oni djeluju kao angažirani akteri formuliranja i provedbe hrvatske antidiskriminacijske politike.

Za izradu ovog dokumenta korištene kriterije vrednovanja saželi smo u četiri skupine: 1. Relevantnost definicije problema i logika intervencije, 2. Potencijal za djelotvornost predviđenih instrumenata, 3. Efikasnost implementacijske strukture, 4. Potencijal za utjecaj i usklađenost s antidiskriminacijskim *policy* okvirom.

Na temelju evaluacijskih zaključaka iznosimo tri *policy* opcije za naredno razdoblje te predlažemo prihvaćanje jedne od njih - donošenje novog, krovnog Nacionalnog plana za iduće razdoblje. Kombinirajući zaključke evaluacije s odabranom *policy* opcijom, na kraju dokumenta donosimo preporuke za novi dizajn Nacionalnog plana borbe protiv diskriminacije za iduće petogodišnje razdoblje.

⁶⁰ Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije 2008 -2013. (rujan 2008). Zagreb: Vlada Republike Hrvatske. str. 3.

RELEVANTNOST DEFINICIJE PROBLEMA DISKRIMINACIJE I LOGIKA INTERVENCIJE

Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije od 2008. do 2013. strateški je dokument kojim su se trebali i pokušali utvrditi ciljevi i razraditi mjere za ukidanje problema diskriminacije u društvu.

Radi se o jednom od najvećih društvenih problema, s obzirom da je 2009. godine 43% građana/ki smatralo kako je diskriminacija najveći problem u društvu ili među najvećim problemima u društvu, a 37% ih to isto smatra i dalje 2012. godine.⁶¹

Analiza strukture plana, definicije problema i ciljeva ukazala je na nedosljednost u određivanju poglavlja plana, izostanak prave analize pojavnosti i uzroka problema po pojedinim područjima te manjkavost logičke povezanosti između identificiranih problema, postavljenih ciljeva i predviđenih instrumenata.

Izostanak kvalitetne analize problema diskriminacije i struktura plana

Nacionalni plan za suzbijanje diskriminacije ne sadrži samo jednu definiciju diskriminacije, već se pojam definira na čak 11 načina, slijedeći primjere iz nacionalnog i međunarodnog zakonodavstva. Definicija izravne i neizravne diskriminacije najbliže ja definiciji iz Zakona o suzbijanju diskriminacije, kao ključnog zakonodavnog akta na ovom području, no nije dovoljno jasno koja od ponuđenih definicija je mjerodavna za primjenu Nacionalnog plana. Taj problem, među ostalim, proizlazi iz činjenice da u vrijeme kada je Nacionalni plan izrađen ZSD još nije stupio na snagu.

S obzirom da nema jednoznačne definicije diskriminacije, nema ni opisa diskriminacijskih osnova na temelju kojih bi se mogla odrediti struktura NP-a, a nije provedena ni odgovarajuća analiza postojećeg stanja kako bi se odredila prioritetna područja.

Zbog te neusklađenosti, a i navedenih razloga za donošenje ovog dokumenta (usklađivanje s međunarodnim obvezama i obvezama zbog pristupanja EU navedeni su kao temeljni ciljevi, nakon čega slijede općeniti ciljevi koji se svode na „život bez diskriminacije“), NP ne detektira ključna problematična područja na kojima se diskriminacija najčešće pojavljuje. Također je nekonzistentan odabir „područja“ u kojima se predviđa provođenje mjera jer se neke mjere predviđaju za pojedina područja društvenog života (npr. obrazovanje ili rad i zapošljavanje), a druge za određene skupine. Nejasno je, također, po kojem su kriteriju te skupine izdvojene, jer to nigdje nije eksplicitno navedeno. S obzirom na logiku antidiskriminacijske politike, pretpostavljamo da su izdvojene posebno društveno ugrožene i/ili marginalizirane skupine, no među njima nisu one koje bi po bitnim pokazateljima tamo pripadale: žene, te seksualne i rodne manjine.

⁶¹ *Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije 2012.* (2012) Zagreb: Pučki pravobranitelj.

Čak i u dijelovima u kojima obuhvaća područja i osnove koje su Hrvatskoj zaista problematične s aspekta diskriminacije, Nacionalni plan nema dobro razvijenu logiku intervencije. Naime, specifični ciljevi kao ni instrumenti kojima se ti ciljevi namjeravaju ostvariti, ne proizlaze iz prethodno napravljene analize problema u područjima koje NP obuhvaća. Izostanak opisa i analize problema tako rezultira ciljevima i instrumentima koji ne zahvaćaju sve važne aspekte problema diskriminacije u pojedinim područjima. Ova se ocjena odnosi na uvodne tekstove za svako poglavlje u kojima se po područjima (npr. zdravstvu, tržištu rada ili obrazovanju) ili prema ciljnoj skupini (npr. osobe s invaliditetom, starije osobe, nacionalne manjine) prikazuje opis stanja. Iako ti opisi, uglavnom, uključuju detaljan prikaz postojećeg institucionalnog i regulatornog okvira te okvirne ocjene problema, nedostaje im kvalitetna analiza pojavnosti i uzroka problema diskriminacije u pojedinom području, kao i ujednačena analiza uspješnosti i problema u provedbi postojećih mjera suzbijanja diskriminacije.

Podjela na ciljne skupine: loša logika intervencije

Problem neadekvatne analize stanja posebno je izražen u dijelovima NP-a koji se odnose na pojedine ciljne skupine. Tako, na primjer, u dijelu u kojem se govori o sprječavanju diskriminacije osoba s invaliditetom (OSI), obuhvatno se prikazuje postojeći regulatorni i institucionalni okvir politike prema OSI, ali se ne daje analitičan prikaz stanja s aspekta antidiskriminacije OSI. U opisu stanju navedene su pojedine dimenzije problema diskriminacije OSI (Dijagram 1), poput prevage institucionalne nad izvaninstitucionalnom skrbi, ali nije napravljena analiza uzroka tih problema. Tako u prikazu problema u ostvarivanju prava OSI na neovisan život u zajednici nije kvalitetno prikazan omjer skrbi u zajednici prema skrbi u institucijama, nije napravljena analiza uzroka zbog kojih se osobe s invaliditetom upućuje na skrb izvan zajednice/obitelji niti je dana procjena koje bi usluge u zajednici trebalo osigurati kako bi se spriječila daljnja institucionalizacija OSI. Specifični ciljevi koji proizlaze iz neadekvatne analize problema primjerice cilj razvoja mreže službi podrške ili cilj osiguravanja informacija o uslugama za OSI na lokalnoj razini, su ili preopćeniti ili zahvaćaju samo segmente problema. Stoga ne predstavljaju dobru osnovu za Akcijski plan te operacionalizaciju u relevantne i djelotvorne instrumente. Dodatan problem koji umanjuje potencijal za logičnost intervencije je i izostanak pokazatelja uspješnosti pomoću kojih se može mjeriti ostvarenost kratkoročnih i dugoročnih rezultata provedbe instrumenata.

Dijagram 1

MANJKAVA LOGIKA INTERVENCIJE U NP-u: Primjer sprječavanja diskriminacije OSI

DEFINICIJA PROBLEMA:

Otežano osiguranje neovisnog življenja u zajednici, problem diskriminacije zatvorenika OSI, prevaga institucionalne skrbi za OSI, potreba provođenja procesa deinstitucionalizacije, loša koordinacija društvenih područja (zdravstvo, tržište rada, komunikacija, kultura, stanovanje, socijalna skrb, socijalno planiranje), neusklađen status OSI s istom vrstom i stupnjem invaliditeta.

Selektivan pregled dimenzija problema diskriminacije OSI i izostanak analize uzroka tih problema.



PRETPOSTAVKE O KONTEKSTU I PROVEDBENIM KAPACITETIMA:

Obuhvatan prikaz regulatornog i institucionalnog okvira i postojećih programa politike za OSI

Izostanak kritičkog uvida u provedbu postojećih programa.



OPĆI CILJ: pristup invaliditetu s gledišta nediskriminacije

Nije jasno naznačen



SPECIFIČNI CILJEVI=MJERE:

1. Ujednačavanje položaja i prava OSI u različitim sustavima
2. Osiguravanje na lokalnoj razini pružanja brzih i dostupnih informacija o ostvarivanju različitih vrsta pomoći i usluga
3. Uspostavljanje mreže službi podrške s ponudom raznovrsnih usluga koja bi trebala svakoj OSI osigurati ostanak i uspješno sudjelovanje u lokalnoj zajednici

Nedostatni, dijelom preopćeniti, a dijelom zahvaćaju samo segmente problema.



AKTIVNOSTI = INSTRUMENTI:

- 1.1. Probno primijeniti listu funkcionalnih sposobnosti radi uvođenja jedinstvenog načina vještačenja
- 1.2. Izraditi propise za poboljšanje prava s osnova invaliditeta
- 2.1. Uvođenje novog načina rada u centrima za socijalnu skrb po modelu „ured sve na jednom mjestu“
- 3.1. Provedba projekata i programa OCD-a koje se bave problemima osoba s invaliditetom

Nedostatno operacionalizirani.



OČEKIVANI REZULTATI I UČINCI:

nisu navedeni

Nema indikatora



OČEKIVANI DUGORIČAN UTJECAJ:

nije naveden

Nema indikatora

Selektivna logika intervencije po područjima diskriminacije

Problem manjkave logike intervencije manje je izražen u poglavljima koja su strukturirana prema područjima diskriminacije (u odnosu na ona prema ciljnim skupinama), ali je i dalje prisutan. Tako u području rada i zapošljavanja (Dijagram 2) Nacionalni plan problem diskriminacije uvodno veže za probleme povreda prava na tržištu rada i problem nezaposlenosti osoba u osjetljivom položaju na tržištu rada, ali se u ciljevima i mjerama usmjerava samo na potonji aspekt problema. Uvodna analiza problema nezaposlenosti posebno osjetljivih društvenih skupina ukazuje na njegove ključne aspekte, što se odražava na formulaciju dovoljno specifičnih, a opet obuhvatnih, ciljeva i razradu relevantnih instrumenata. S druge strane, u opisu stanja se kao dimenzija problema diskriminacije u području rada identificira povreda prava na tržištu rada. Međutim, iako se NP u opisu problema poziva na regulatorni okvir koji djeluje na zaštiti radnika, u specifičnim ciljevima i instrumentima propušta mogućnost da na jednom mjestu sintetizira mjere iz postojeće regulative (kao što je to napravljeno po pitanju nezaposlenosti) i razvije nove, komplementarne mjere i instrumente.

Nepovezanost ciljeva i instrumenata

Opisani problem manjkavosti logike intervencije veže se i za problem povezivanja ciljeva i instrumenata te razvoja instrumenata koji djeluju u međusobnoj sinergiji. Tako su, u području sprječavanja diskriminacije starijih osoba, uspjesi i djelovanje postojećih mjera odvojeno prikazani s obzirom na međugeneracijsku solidarnost i na razvoj mreže davatelja usluga. Shodno tome, odvojeno su i osmišljeni pripadajući instrumenti pa se sustavno poticanje projekata organizacija civilnoga društva usmjerenih poboljšanju kvalitete života starijih osoba (mjera 1.4.1.2.) propustilo integrirati u mjeru kojom se djeluje na razvoj mreže lokalnih pružatelja socijalnih usluga (mjera 1.4.2.2.). Dodatan problem je što su mjere NP-a ponekad definirane dovoljno obuhvatno da imaju funkciju specifičnih ciljeva, a ponekad su jako specifične čime im je dana funkcija instrumenata za ostvarenje ciljeva. Ova neujednačenost donekle je ispravljena u pripadajućem Akcijskom planu koji u tabličnom prikazu preglednije nudi opis poglavlja, mjera i aktivnosti te nositelje za provedbu tih aktivnosti s rokom i potrebnim sredstvima za izvršenje tih mjera i aktivnosti. Međutim, problem izostanka logike između opisa problema, ciljeva i predviđenih instrumenata ne može riješiti Akcijski plan jer je njegov doseg operacionalizacija ciljeva i šireg skupa instrumenata koji su prethodno postavljeni Nacionalnim planom.

Dijagram 2

SELEKTIVNA LOGIKA INTERVENCIJE: Primjer antidiskriminacije na tržištu rada

DEFINICIJA PROBLEMA:

Kratko naznačeni oblici povreda prava na tržištu rada, problem rada za vrijeme izvršavanja kazne zatvora, problem nezaposlenosti osoba u osjetljivom položaju na tržištu rada



PRETPOSTAVKE O KONTEKSTU I PROVEDBENIM KAPACITETIMA:

Prikaz postojećeg regulatornog okvira i postojećih programa



OPĆI CILJ: Ponovno uključiti u svijet rada sve osobe koje su, zbog bolesti i drugih osobina ličnosti, u nemogućnosti se ravnopravno natjecati na tržištu rada.



SPECIFIČNI CILJEVI=MJERE:

1. Izrada programa aktivnosti za uključivanje nezaposlenih osoba u društveno koristan rad
2. Izrada programa aktivnosti za poticanje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba
3. Poduzimanje aktivnosti radi povećanja zapošljavanja pripadnika romske manjine
4. Poduzimati aktivnosti radi povećanja mogućnosti radnog angažmana zatvorenika/zatvorenica i intenzivirati suradnju sa zavodom za zapošljavanje



AKTIVNOSTI = INSTRUMENTI:

- 1.1. Sufinanciranje zapošljavanja nezaposlenih osoba u javnom radu
- 1.2. Financiranje zapošljavanja nezaposlenih osoba u javnom radu
- 2.1. Sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba
- 2.2. Sufinanciranje zapošljavanja posebnih skupina nezaposlenih osoba
- 2.3. Sufinanciranje zapošljavanja osoba s invaliditetom
- 2.4. Obrazovanje nezaposlenih
- 2.5. Obrazovanje za stjecanje vještina aktivnog traženja posla
- 3.1. Sufinanciranje/financiranje obrazovanja osoba romske nacionalne manjine
- 3.2. Sufinanciranje zapošljavanja osoba romske nacionalne manjine u trajanju od 24 mjeseca
- 3.3. Javni radovi
- 3.4. Obrazovanje za stjecanje vještina aktivnog traženja posla
- 4.1. Omogućiti zapošljavanje većeg broja zatvorenika/ica kroz njihovu organizaciju zapošljavanja i smanjenje prekovremenog rada



OČEKIVANI REZULTATI I UČINCI – nisu navedeni



OČEKIVANI DUGOROČAN UTJECAJ – nije naveden

Obuhvaćeni ključni aspekti i uzroci problema diskriminacije na tržištu

Obuhvatan, ali nedostatan kritičan prikaz

Jasno naznačen, no izostaje aspekt zaštite prava na tržištu

Specifični ciljevi vezani za nezaposlenost posebno osjetljivih društvenih, izostanak ciljeva vezanih za problem povrede prava

Operacionalizacija postavljenih ciljeva, no propuštena mogućnost da na jednom mjestu sintetiziraju i nadograde mjere iz postojeće regulative koja uređuje zaštitu

Nema indikatora

Nema indikatora

POTENCIJAL ZA DJELOTVORNOST PREDVIĐENIH INSTRUMENATA

Dizajn i izbor kombinacije različitih instrumenata važan je uvjet djelotvornosti, a Nacionalni plan i njegov Akcijski plan ne koriste dovoljno široku kombinaciju instrumenata. Za ostvarivanje ciljeva javnih politika neophodna su, naime, oruđa politike (*policy tools*), ono što se u tehničkom smislu naziva instrumentima javnih politika. Vlast, kao središnji akter javnih politika, društvene probleme može rješavati kroz uporabu informacija kojima raspolaže (nodalnost), kroz zakonske ovlasti, financijske oblike bogatstva i formalne organizacije kojima raspolaže. Instrumenti unutar svake kategorije dijele se, pak, na sadržajne i procesne, pri čemu prvi izravno utječu na postizanje ciljeva politike (primjerice informativna kampanja), a potonji na sam proces stvaranja javnih politika (poput radne skupine za praćenje provedbe određene politike).

Nedosljedna i manjkava kombinacija instrumenata politike

Od ukupno 60 mjera koje NP predviđa u najvećem dijelu, čak 37 mjera, dominiraju

instrumenti koji se zasnivaju na uporabi informacija, od čega je njih 26 vezano za kampanje, informiranje i obrazovanje, a 11 mjera predviđa procesne instrumente koji se odnose na praćenje provedbe, analizu i pokazatelje uspješnosti postojećeg stanja (Tablica 1). Uz mjere vezane za sadržajne i procesne instrumente nodalnosti, NP tek u manjoj mjeri predviđa korištenje ovlasti i financija, a u nešto značajnijem opsegu predviđa instrumente koji se zasnivaju na korištenju organizacijskih kapaciteta i direktnog pružanja usluga kroz izravno djelovanje tijela javnih vlasti (7 mjera) ili kroz delegiranje ovlasti i partnerstva s OCD-ima (8 mjera).

TABLICA 1. Zastupljenost vrsta instrumenata u mjerama nacionalnog plana

	NODALNOST- INFORMACIJE		OVLA- STI		FINANCIJSKI OBLI- CI BOGATSTVA		ORGANIZACIJA	
SADRŽAJ- NI INSTRU- MENTI	Kampanje i uvjeravanje	8	Dozvole i naplate korištenja	1	Subvencije, porezne olakšice, zajmovi	3	Direktno pruža- nje usluga i javna poduzeća	7
	Obrazovanje i trening	17	Regulacija	2	Porezi i korisničke naknade	-	Kvazi-autonomna tijela agencije	-
	Savjetovanje	1	Samo – regulacija	-	Donacije	-	Partnerstva, obitelj, dobrovoljne organi- zacije i tržište	8
PROCESNI INSTRU- MENTI	Pokazatelji uspješnosti i analize	11	Savje- todavna tijela	-	Financiranje interesnih i zagovaračkih skupina	-	Reorganizacija uprava i tijela javne vlasti	2

Prevelika dominacija instrumenata koji se zasnivaju na informacijama

Kampanje, informiranje, edukacija i treninzi su važni instrumenti, posebice imajući u vidu koliko je hrvatskom društvu važno osvještavanje o problemima diskriminacije. Međutim, za efektivnost antidiskriminacijske politike, odnosno stvarnu društvenu promjenu i dugoročan učinak, još važnija je kombinacija nodalnih instrumenata s drugim instrumentima, primjerice regulacijom, subvencijama ili direktnim pružanjem usluga. Takvu kombinaciju Nacionalni plan i njegov Akcijski plan donekle osigurava u već spomenutom području rada i zapošljavanja, gdje se zapošljavanje dugotrajno nezaposlenih osoba potiče kroz obrazovanje i trening posebno osjetljivih skupina nezaposlenih osoba, ali i kroz sufinanciranje njihova zapošljavanja. S druge strane, u velikom dijelu područja instrumenti nodalnosti postavljaju se kao osnovni, a ponegdje i jedini smjer aktivnosti provedbe. Tako se, primjerice, instrumenti za ostvarivanje antidiskriminacijske politike prema osnovama rodnog identiteta i spolne orijentacije u Nacionalnom planu svode na provedbu javnih kampanja. Propušta se, pak, u instrumente ugraditi aktivnosti već predviđene i drugim dokumentima. Također, od sedam instrumenata koji su predviđeni za provedbu antidiskriminacijske politike prema pripadnicima romske nacionalne manjine, čak četiri mjere se zasnivaju na instrumentima nodalnosti (edukacije službenika, predstavnika Roma, javnosti), a tri mjere se odnose na procesne instrumente - praćenje donošenja planova zapošljavanja, provođenje istraživanja o zapošljavanju i praćenje zastupljenosti pripadnika romske manjine.

Osim problema dominacije instrumenata nodalnosti, ovaj primjer ukazuje i na problem neadekvatnog korištenja procesnih instrumenata. Praćenje provedbe mjera Nacionalnog plana važan je procesni instrument, ali je bitno i da se njegova primjena sustavno planira za sve, a ne samo neke mjere. Stoga instrumentima praćenja nije mjesto u pojedinim mjerama koje uređuju područja borbe protiv diskriminacije, već bi se praćenje trebalo osigurati putem indikatora i okvira za praćenje koji se odnosi na čitav plan. Kako Akcijski plan nema predviđene indikatore, sustavno praćenje provedbe i rezultata teško je ostvarivo.

Manjkava operacionalizacija predviđenih instrumenata

Iako ima dobre preduvjete za provedivost jer se mnoge mjere provode kao dio redovne djelatnosti pojedinih ministarstava ili tijela državne uprave, problem nedostatne operacionalizacije ključna je boljka Akcijskog plana budući da ne daje dovoljno jasan pregled potrebnih i dostupnih sredstava niti se dovoljno specifično određuju akteri i redoslijed radnji u procesu. Problem operacionalizacije posebno se odnosi na mjere koje se zasnivaju na korištenju instrumenata organizacije. Tako mjere i vezane aktivnosti Akcijskog plana koje se temelje na partnerstvu s organizacijama civilnog društva uglavnom predviđaju donacije ili natječaje za organizacije koje rade s ciljnim skupinama plana, ali pritom ne definiraju usluge koje se planiraju pružiti ni specifične aktivnosti koje bi te udruge trebale provoditi.

U Akcijskom planu troškovi se navode objedinjeno za nekoliko mjera koje spadaju u istu kategoriju, što može dovesti do nejednake raspodjele sredstava među mjerama koje su u istoj kategoriji. Također, iz plana nije dovoljno razvidno tko i kada treba što napraviti pa je upitno i pitanje odgovornosti za ishode, odnosno izostanak i jednog i drugog.

EFIKASNOST IMPLEMENTACIJSKE STRUKTURE

U koordinaciji provedbe hrvatske antidiskriminacijske politike, koju sačinjavaju ZSD i NP, kombiniraju se čvrste i labave vertikalne veze. U dijelu politike koji se odnosi na Zakon, provedba počiva na djelovanju sudstva i policije gdje je jasna vertikalna linija i podjela odgovornosti. K tome, Zakonom o suzbijanju diskriminacije Uredu pučkog pravobranitelja/ice dodana je nadležnost središnjeg tijela za suzbijanje diskriminacije. S druge strane, Nacionalni i Akcijski plan minimalno koriste regulatorne instrumente, a mjere zasnivaju na instrumentima informiranja i organizacije. Stoga se upravljanje ovim dijelom nacionalne antidiskriminacijske politike odvija kroz tzv. *kormilarenje* koje se očituje u labavijim vertikalnim vezama s raznolikim i relativno autonomnim provoditeljima. Međutim, upravljanje provedbom NP-a moglo bi se nazvati *kormilarenjem bez kormilara* jer je upitna struktura odgovornosti i problematična identifikacija tijela koje ima zadatak koordinacije provedbe.

Provedba, koordinacija i praćenje

Nacionalni plan daje ovlasti praćenja provedbe Povjerenstvu Vlade Republike Hrvatske za ljudska prava. U tu svrhu Povjerenstvo je osnovalo stručnu radnu skupinu čiji rad podupire Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. Međutim, stručna radna skupina ne može istovremeno koordinirati i pratiti provedbu pa se postavlja pitanje u čiji djelokrug treba biti stavljen zadatak upravljanja provedbom. Kako je implementacijska struktura važan indikator političke volje, postavlja se pitanje tijela koje bi djelotvorno moglo upravljati provedbom Nacionalnog plana.

Prema našem mišljenju, upravljanje provedbom može se povjeriti Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH; vladinoj Koordinaciji za društvene djelatnosti i ljudska prava, kao i zajedničkoj koordinaciji ministarstava ili kabineta vlade. Osim identifikacije koordinacijskog tijela u upravljanju provedbom, posebno bi trebalo voditi računa o suradnji između svih ministarstava - osmišljavanju učinkovitih mehanizama konzultacija i horizontalne koordinacije. Važno je, također, osmisлити i učinkovite upravljačke instrumente kojima bi se unaprijedio sustav vertikalne koordinacije.

Po pitanju vertikalne koordinacije, Nacionalni i Akcijski plan uz mjere i aktivnosti naznačavanju različita ministarstva i tijela državne uprave. Međutim NP i AP ne navode tijela javne vlasti i ustanove koje su subordinirane ministarstvima ili jedinicama regionalne i lokalne vlasti, a upravo potonja tijela djeluju kao provoditelji. Propuštanjem njihova navođenja umanjuje se vjerojatnost da će se mjere i provesti jer se ovako nitko neće osjećati odgovornim za provedbu. Stoga bi bilo važno da plan u sebi sadrži i mapu aktera iz koje se može vidjeti koji sve tipovi institucija sudjeluju u provedbi.

Tko su provoditelji?

S obzirom da je antidiskriminacijska politika *nad-politika* koja ulazi u niz *policy* područja, dio aktera antidiskriminacijske politike djeluje na prevenciji i suzbijanju diskriminacije, dok u nekim *policy* po-

dručjima akteri trebaju osigurati da se u njihovom svakodnevnom radu ne događa diskriminacija. U ovoj politici važno je razlikovati direktne provoditelje antidiskriminacijskih instrumenata od provoditelja drugih politika koji trebaju voditi računa o tome da njihovo djelovanje ne bude diskriminatorno (primjerice, neizravna diskriminacija azilanata u javnoj upravi prilikom prikupljanja dokumentacije za sklapanje braka).

Provoditelji drugih politika su sekundarna ciljna skupina plana jer plan treba osigurati internalizaciju antidiskriminacijskih vrijednosti kako korisnici, kao krajnja ciljna skupina, ne bi bili diskriminirani. Veliki dio provoditelja raznih politika u svakodnevnom djelovanju provodi antidiskriminacijsku politiku, no to nisu osvijestili. Zato je važna internalizacija vrijednosti među provoditeljima, koja treba biti jedan od ciljeva i vodilja za dio aktivnosti Nacionalnog plana. Također, u novom Nacionalnom planu trebalo bi odvojiti mjere za krajnje korisnike - građane/ke i sekundarnu ciljnu skupinu - provoditelje politike.

Osim tijela koje su nositelji provedbe aktivnosti, kao suradnici u implementaciji Nacionalnog plana spominju se i organizacije civilnog društva (primjerice, u području ravnopravnosti spolova, izjednačavanja mogućnosti za OSI). Važnost uloge nedržavnih aktera, posebice udruga i sindikata, država prepoznaje jer daju legitimitet političkim odlukama, ali ih ne uključuje u provedbu. Način sudjelovanja razlikuje se od područja do područja, od ciljne skupine do ciljne skupine: jedni su samo ugovaratelji u provedbi, a drugi su istinski partneri. Uz suradnju s nedržavnim akterima, Nacionalni plan naglašava decentraliziran pristup provedbi (primjerice kod područja ravnopravnosti spolova i osoba s invaliditetom), no upitno je u kojoj su mjeri jedinice regionalne i lokalne samouprave informirane i posvećene provedbenim aktivnostima te kakvim resursima za provedbu raspolažu.

MJESTO PLANA U ANTIDISKRIMINACIJSKOJ POLITICI I POTENCIJAL ZA UTJECAJ

Na mogućnost utjecaja i održivosti utječe nedostatak političke volje za implementacijom određenih dijelova Nacionalnog plana, na što su upozoravale organizacije civilnog društva u svojim izvještajima. Vidljivo je da su svi dokumenti vezani za suzbijanje diskriminacije (Zakon o suzbijanju diskriminacije i Nacionalni plan) doneseni kako bi se ispunili uvjeti za zatvaranje pretpripravnih pregovora s EU, posebice Poglavlje 23.

Mjere iz Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije od 2008. do 2013. i njegovih akcijskih planova nisu održive bez kontinuirane intervencije i potpore države. Djelovanje države ovdje podrazumijeva jasno usmjeravanje sredstava i resursa koje država ima na raspolaganju u provedbi aktivnosti planiranih Akcijskim planom. Iako Akcijski plan uz aktivnosti navodi sredstava koja će se uložiti u provedbu i izvore financiranja, u tome vrlo često navodi da „dodatna sredstva nisu potrebna“ budući da su osigurana iz državnog proračuna u okviru redovitih poslova nadležnih ministarstava. Ovakva objašnjenja ne ukazuju na postojanje političke volje za provedbom niti nude sigurnost izvršenja programa ni njegove održivosti. Rizik održivosti postaje tim veći ako se uzme u obzir dugotrajna ekonomska kriza u Republici Hrvatskoj te nužno rezanje proračunskih troškova.

Usklađenost s antidiskriminacijskim policy okvirom

Imajući u vidu manjkavost logike intervencije, izostanak efektivne kombinacije i operacionalizacije instrumenata te nefunkcionalnu implementacijsku strukturu, teško je očekivati da će Nacionalni plan znatnije i u duljem vremenskom razdoblju utjecati na pozitivne promjene u društvu. Osim navedenog ovakav zaključak proistječe iz same neprepoznatljivosti ovog plana u odnosu na Zakon o suzbijanju diskriminacije kao i u odnosu na druge postojeće planove i politike koje detaljnije problematiziraju ili uključuju neke ciljeve vezane uz posebne društvene skupine (Nacionalna politika za ravnopravnost spolova 2011. – 2015., Nacionalna strategija zaštite mentalnog zdravlja za razdoblje od 2011. do 2016., Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine, Nacionalni program za Rome te Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava, Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama, Desetljeće za Rome, Nacionalni program za mlade od 2009. do 2013. godine, Zajednički memorandum o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske). Dok Zakon problem diskriminacije rješava korištenjem instrumenata koji se temelje na ovlastima, ovaj Plan je imao mogućnost osigurati druge komplementarne instrumente kojim se osnažuje i nadopunjuje učinak Zakona. Dok nabrojani programi diskriminaciju suzbijaju u okviru ukupnog djelovanja prema svojim ciljnim skupinama, Nacionalni plan je imao mogućnost staviti u fokus problem diskriminacije u različitim područjima i prema različitim skupinama te stvoriti sinergiju između programa koji uređuju različita područja i brinu o različitim ranjivim skupinama. Na taj način mogao je biti centralni dokument antidiskriminacijske politike koji sintetizira i nadopunjuje postojeći

regulatorni i institucionalni okvir za borbu protiv diskriminacije i djeluje kao prijeko potreban vodič za provoditelje obrazovne, zdravstvene, kulturne, socijalne i drugih politika. No to se nije napravilo, već je Nacionalni plan razvijen kao marginalan dokument kojim se nije stvorila dodana vrijednost niti su se kvalitetno preuzeli i na jedno mjesto stavili relevantni instrumenti iz drugih politika. Osim izostanka kvalitete sadržaja, marginalnoj poziciji Nacionalnog plana u ukupnoj antidiskriminacijskoj politici pridonijelo je i nedovoljno promoviranje od strane Vlade RH i nadležnih institucija te izostanak uključivanja zainteresiranih strana, posebice organizacija civilnog društva, u njegovu formulaciju i provedbu.

RAZRADA POLICY OPCIJA ZA NAREDNO RAZDOBLJE

Ove godine, 2013., istječe ciklus provedbe Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije i stoga je sada pravo vrijeme za odluku kako dalje. Imajući u vidu nalaze analize trenutno važećeg dokumenta Nacionalnog plana i njegovog Akcijskog plana razvili smo tri konkurentne *policy* opcije za novi ciklus provedbe Nacionalnog plana.

1. Usvajanje novog petogodišnjeg Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije koji će i dalje imati nedefiniranu poziciju u antidiskriminacijskoj politici.
2. Nedonošenje novog petogodišnjeg Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije, poticanje provedbe Zakona o suzbijanju diskriminacije i antidiskriminacijske dimenzije novog Nacionalnog programa zaštite i promicanja ljudskih prava te jačanje antidiskriminacijskih elemenata u sektorskim politikama i politikama prema osjetljivim ciljnim skupinama. U ovom scenariju posebnu pažnju bi trebalo staviti na jače integriranje antidiskriminacijskih elemenata u obrazovnu politiku.
3. Usvajanje novog petogodišnjeg Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije koji će imati centralnu, kišobransku, ulogu u antidiskriminacijskoj politici i djelovati kao dokument koji nadograđuje, povezuje i usmjerava implementaciju postojećih programa, strategija, planova i Zakona iz različitih područja društvenog života. Ovakav scenarij naglasak stavlja na implementacijski proces i odgovara na potrebu horizontalnog povezivanja različitih aktera koji djeluju na suzbijanju diskriminacije aktera.

U procjeni prikazanih opcija usvajanje novog, sličnog plana pokazuje se kao najmanje isplativ i učinkovit scenarij jer je suzbijanje diskriminacije za neke ciljne skupine čak bolje uređeno i zasebnim programima, kao što su novi Program za Rome, Nacionalna politika za ravnopravnost spolova i Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom, nego postojećim Nacionalnim planom. Ako Nacionalni plan ne predstavlja nikakvu dodanu vrijednost za antidiskriminacijsku politiku, njime se samo gomila administrativni trošak i rad na njegovoj provedbi svodi se samo na izvještavanje nepovezanim tekućim aktivnostima tijela javne vlasti. Krajnja posljedica takvog pristupa je gubitak ljudsko-pravaške perspektive.

Druga opcija predstavlja scenarij koji ne iziskuje previše napora ili troškova, ali i koji ne nudi rješenje problema koordinacije djelovanja različitih direktnih i indirektnih provoditelja antidiskriminacijske politike. Zasebno djelovanje na suzbijanju diskriminacije kroz politike prema osjetljivim društvenim skupinama i kroz obrazovnu, zdravstvenu, socijalnu, ekonomsku i druge politike imalo bi smisla u kontekstu integrirane javne uprave. Međutim, u situaciji izražene fragmentiranosti implementacijskih struktura te manjkavog mjerenja provedbe i rezultata javnih politika ipak je potrebno uložiti napore i resurse na povezivanje programa i provoditelja.

Stoga se mi zalažemo za treću, tzv. kišobrasku, opciju u kojoj bi se u Nacionalnom planu na jednom mjestu navele i povezale antidiskriminacijske mjere i instrumenti iz važećih programa i strategija te bi se, temeljem prethodne analize, razvile i nadopunjujuće nove mjere. Uz horizontalno povezivanje mjera, u Nacionalnom planu i njegovim Akcijskim planovima razradila bi se jasna implementacijska struktura i smjernice za provoditelje različitih sektorskih politika i politika prema ciljnim skupinama. Na taj način bi se dobio svrhovit Nacionalni plan koji nudi rješenje gorući problem koordinacije i time jača vlastiti potencijal za stvaran utjecaj na društvenu promjenu.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Analiza Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije od 2008. do 2013. godine ukazala je na niz problema po pitanju definicije problema i ciljeva, kombinacije instrumenata, implementacije strukture te potencijala za utjecaj i održivost. Tako je analiza strukture plana, definicije problema i ciljeva ukazala na nedosljednost u određivanju poglavlja plana, izostanak prave analize pojavnosti i uzroka problema po pojedinim područjima te manjkavost logičke povezanosti između identificiranih problema, postavljenih ciljeva i predviđenih instrumenata. Analiza instrumenata predviđenih za ostvarenje postavljenih ciljeva pokazala je preveliku dominaciju instrumenata koji se zasnivaju na informiranju, nedostatno širok – a time i neučinkovit- spektar kombinacije različitih vrsta instrumenata te manjkavu operacionalizaciju provedbe predviđenih instrumenata. Razmatranje implementacije strukture ukazalo je na točke koje onemogućuju efikasno upravljanje provedbom, a među kojima se posebno ističu nepostojanje koordinacijskog tijela, nepovezanost djelovanja različitih nositelja mjera te nejasna raspodjela zaduženja i odgovornosti provedbene aktivnosti. Policy dokument s takvim sadržajem i implementacijskom strukturom ima malene šanse za održivost i utjecaj, a te šanse se dodatno umanjuju nedefiniranim statusom Nacionalnog plana u odnosu prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije i u odnosu prema drugim planovima i strategijama koji uokviruju različite sektorske politike i politike prema ciljnim skupinama. Tako marginalna pozicija Nacionalnog plana u ukupnoj antidiskriminacijskoj politici u zadnjoj godini prvog ciklusa provedbe nužno otvara pitanje scenarija za dalje.

Stoga smo kao odgovore na to pitanje razradili tri policy opcije od kojih bi prva podrazumijevala istu poziciju Nacionalnog plana u novom ciklusu provedbe, druga njegovo ukidanje, a treća razvoj Nacionalnog plana u smjeru 'kišobranskog' dokumenta koji bi na jednom mjestu naveo, povezao i nadopunio mjere iz postojećih sektorskih politika i politika prema ciljnim skupinama. S obzirom da za stvaran društveni utjecaj antidiskriminacijske politike kao preduvjet prepoznajemo unapređenje koherentnost različitih sektora i koordinaciju različitih provoditelja, kao optimalnu smo izabrali treću 'kišobrasku' opciju. Stoga se zalazemo za usvajanje novog petogodišnjeg Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije koji će imati centralnu ulogu u antidiskriminacijskoj politici i djelovati kao dokument koji nadograđuje, povezuje i usmjerava implementaciju postojećih programa, strategija, planova i Zakona iz različitih područja društvenog života. Zagovarajući 'kišobrasku' opciju, u nastavku popisujemo preporuke koje proizlaze iz naše analize.

Preporuke za izradu i upravljanje provedbom novog 'kišobranskog' Nacionalnog plana:

1. Novi Nacionalni plan strukturirati prema područjima u kojima se diskriminacija zabranjuje (primjerice radni odnosi, socijalno, obrazovanje i znanost, zdravstvena zaštita, sport, stanovanje, javno informiranje, pravosuđe i uprava, društvene organizacije, umjetničko stvaralaštvo i ostala područja) te unutar svakog područja obraditi osnove temeljem kojih je diskriminacija raširena.

2. Za svako područje napraviti analizu pojavnosti, oblika, uzroka i posljedica diskriminacije i to s obzirom na različite osnove diskriminacije. Poželjno bi bilo za svako područje osnovati radne skupine koje će analizu temeljiti na istraživanjima i konzultacijama s različitim akterima.
3. Za svako područje napraviti analizu postojećih programa, strategija i planova te izdvojiti dijelove koji direktno i indirektno odnose na suzbijanje diskriminacije. Proučiti analize o provedbi tih dokumenata i identificirati uspjehe i probleme u provedbi dijelova koji se tiču borbe protiv diskriminacije. U okviru analize identificirati ciljeve i aktivnosti koje se provode i imaju efekte, ciljeve i aktivnosti koje se ne provode ili/i nemaju efekte kao i ciljeve i aktivnosti koje nedostaju.
4. Temeljem analize pojavnosti i uzroka kao i analize provedbe postojećih sektorskih politika i politika prema ciljnim skupinama, odrediti specifične ciljeve za svako područje Nacionalnog plana. Aktivnosti, odnosno instrumenti, koji vode ostvarenju tih specifičnih ciljeva razrađuju se u jednogodišnjem ili dvogodišnjem Akcijskom planu. Kako su provoditelji drugih politika ujedno i sekundarna ciljna skupina NP-a u novom NP-ubi se trebalo odvojeno strukturirati ciljeve za krajnje korisnike – građane/ke i sekundarnu ciljnu skupinu – provoditelje politike.
5. Temeljem nalaza analize provedbe i učinkovitosti ciljeva i aktivnosti iz drugih strategija preuzeti i u Akcijski plan staviti aktivnosti koje su provedive i imaju potencijal za učinak. Kako bi se u budućnosti olakšalo izvještavanje važno je aktivnosti preuzeti pozivajući se na izvorne policy dokumente.
6. Temeljem analize pojavnosti i uzroka diskriminacije po područjima i vodeći se postavljenim ciljevima razviti nove instrumente kao nadogradnju na instrumente preuzete iz drugih strategija i programa. U razvoju instrumenata važno je voditi računa o kombinaciji različitih vrsta instrumenata- instrumenti koji se zasnivaju na uporabi informacija kojima država raspolaže (nodalnost), instrumenti temeljeni na zakonskim ovlastima, financijske oblike bogatstva i instrumenti koji mobiliziraju formalne organizacije ili partnerstva kojima država raspolaže.
7. Jasno i detaljno operacionalizirati instrumente, odnosno aktivnosti. Prikazati mapu uključenih provoditelja, dati jasnu podjelu zadataka te specificirati rokove i iznose potrebnih i osiguranih sredstava. Važnost operacionalizacije se odnosi i na aktivnosti koje se integriraju u redovite aktivnosti tijela vlasti. Operacionalizacija je posebno važna kada se provedba odvija u partnerstvu s organizacijama civilnog društva.
8. U akcijskom planu postaviti indikatore provedbe i učinka te razviti okvir, upitnike te procedure za praćenje i izvještavanje o provedbi. U izvještavanje uključiti sve provoditelje uključujući i organizacije civilnog društva koje u partnerskim aranžmanima provode aktivnosti plana. Izvještavati svake godine i izvještaje objavljivati.
9. Odrediti tijelo koje će koordinirati provedbu Plana i osigurati tijelu potrebne koordinacijske resurse i ovlasti. Opcije za upravljanje provedbom su Ured za ljudska prava i prava nacionalnih

manjina Vlade RH, vladina Koordinacija za društvene djelatnosti i ljudska prava te zajednička koordinacija ministarstava ili uži kabinet vlade. Tijelo koje koordinira provedbom može imati u zadatak prikupljanja i objedinjavanja godišnjeg izvješća o provedbi.

10. Osnovati međusektorsko tijelo koje će pratiti provedbu i razmatrati godišnje izvješće o provedbi. U tijelo imenovati predstavnike TDU djelovati, predstavnike OCD-a koji se bave suzbijanje diskriminacije te stručnjake. Tijelu osigurati jasan djelokrug i resurse za kvalitetno funkcioniranje.
11. Osigurati mehanizme horizontalne koordinacije-identifikacija osoba zaduženih za praćenje provedbe NP-a u svakom tijelu nositelji mjera, radni sastanci, učinkoviti komunikacijski kanali.
12. Osim jasne operacionalizacije instrumenata, koordinacijsko tijelo bi u tijeku provedbe trebalo redovito pratiti djelovanje provoditelja mjera NP te im osiguravati smjernice, upute i druge mehanizme vertikalne koordinacije.
13. Osmisliti učinkovit pristup za snažnije uključivanje regionalnih i lokalnih vlasti u provedbu Nacionalnog plana.

PRILOG

KRITERIJI I SPECIFIČNA PITANJA KORIŠTENA ZA VREDNOVANJE POLICY DIZAJNA NACIONALNOG PLANA ZA SUZBIJANJE DISKRIMINACIJE⁶²

Relevantnost – Kako procjenjujete adekvatnost definicije diskriminacije u općem dijelu Nacionalnog plana? Jesu li po vama u plan uvršteni kvalitetni opisi problema i relevantne mjere borbe protiv, za Hrvatsku, značajnih oblika diskriminacije? Kako Procjenjujete relevantnost postavljenih ciljeva i mjera plana? Osiguravaju li Nacionalni i njegov Akcijski plan adekvatnu vrstu i kombinaciju instrumenta s obzirom na kontekst i ciljne skupine?

Potencijal za djelotvornost/efektivnost – Kako ocjenjujete izbor različitih vrsta instrumenata u Nacionalnom i Akcijskom planu? Može li po vama kombinacija instrumenata u Nacionalnom i Akcijskom planu osigurati željene rezultate?

Provedivost – Jesu li instrumenti jednostavni za primjenu i mogu li se uopće primijeniti, s obzirom na postojeće tehnološke uvjete, ljudske resurse, financijska ograničenja i organizacijsku strukturu? Kako procjenjujete kvalitetu operacionalizacije instrumenata u Akcijskom planu? Oslanjajući se na analizu teksta Nacionalnog plana, prepoznajete li potencijalne poteškoće za upravljanje njegovom provedbom?

Efikasnost – Kako u odabranoj kombinaciji instrumenata ocjenjujete omjer troškova i koristi? Kako ocjenjujete efikasnost implementacijske strukture koju postavljaju Nacionalni i Akcijski plan?

Politička izvedivost – Prepoznajete li neke faktore u političkom okruženju koji se mogu pozitivno ili negativno odraziti na implementaciju Nacionalnog plana?

Legalnost – Kako ocjenjujete ukotvljenost Nacionalnog plana u postojeći pravni okvir i temeljna ustavna i ljudska prava?

Koherentnost(unutarnja i vanjska) – Kako procjenjujete usklađenost definicije specifičnih problema diskriminacije po različitim osnovama s ciljevima te s instrumentima Nacionalnog plana? Drugim riječima, kakva je po vama logika intervencije? Kako procjenjujete usklađenost Nacionalnog i Akcijskog plana sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije kao i s drugim relevantnim dokumentima kojima se uređuje borba protiv diskriminacije različitih ciljnih skupina?

Pravednost i demokratizacijski potencijal – Kako ocjenjujete jednakopravnost, distribuciju troškova i koristi u društvu? Kako ocjenjujete potencijal Nacionalnog plana za participaciju i transparentnost?

⁶² Prilagodeno prema Škrabalo, M. (2010). *Priručnik za razvoj javnih politika za službenike BiH*. Sarajevo: UNDP BiH

Održivost – Kako ocjenjujete mogućnost dugoročne provedbe Nacionalnog i Akcijskog plana u odnosu na predviđene troškove?

Potencijal za utjecaj- Prepoznajete li mogućnost promjene u širem okružju i u duljem vremenskom razdoblju uslijed ukupnih učinaka provedbe Nacionalnog plana?

Europsku uniju čini 28 zemalja članica koje su odlučile postupno povezivati svoja znanja, resurse i sudbine. Zajednički su, tijekom razdoblja proširenja u trajanju od 50 godina, izgradile zonu stabilnosti, demokracije i održivog razvoja, zadržavajući pritom kulturalnu raznolikost, toleranciju i osobne slobode. Europska unija posvećena je dijeljenju svojih postignuća i svojih vrijednosti sa zemljama i narodima izvan svojih granica.



Ovaj projekt financira Europska unija
Projekt sufinancira Ured za udruge Vlade RH



**CENTAR ZA MIR,
NENASILJE
I LJUDSKA PRAVA -
OSIJEK**

Trg Augusta Šenoje 1
HR-31 000 Osijek

Ured za pravnu pomoć
Ivana Gundulića 34/I

tell/fax:
++ 385 31 206 887

e-mail:
ljudska-prava@centar-za-
mir.hr

web:
www.centar-za-mir.hr



**CENTAR ZA MIR,
PRAVNE SAVJETE I
PSIHOSOCIJALNU
POMOĆ - VUKOVAR**

Fra. Antuna Tomaševića 32
HR-32 000 Vukovar

tell/fax:
++385 32 413 319

e-mail:
centar-za-mir@vu.t-com.hr

web:
www.center4peace.org



**SRPSKI
DEMOKRATSKI
FORUM**

Ilica 16
HR-10 000 Zagreb

tel: ++385 1 4921 862
fax: ++385 1 4921 827

e-mail:
zagreb-sdf@sdf.hr

web:
www.sdf.hr



[Centar za]mirovne[studije]

**CENTAR
ZA MIROVNE
STUDIJE**

Selska cesta 112a
HR-10 000 Zagreb

tel: ++385 1 482 00 94
fax: ++385 1 482 00 94

e-mail:
cms@cms.hr

web:
www.cms.hr