

Sudska kontrola nad radom javnopravnih tijela u pogledu diskriminacije

Hrgetić, Helena

Graduate thesis / Diplomski rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:186835>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-18**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



REPUBLIKA HRVATSKA
SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STRUČNI DIPLOMSKI STUDIJ JAVNE UPRAVE

Student:

Helena Hrgetić

DIPLOMSKI RAD

SUDSKA KONTROLA NAD RADOM JAVNOPRAVNIH TIJELA U POGLEDU
DISKRIMINACIJE

Kolegij:

Sudska kontrola uprave

Mentorica:

izv. prof. dr. sc. Mateja Held

Zagreb, 2024.

IZJAVA O IZVORNOSTI

Ja, HELENA HRGETIĆ pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Helena Hrgetić, v. r.

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. OPĆENITO O DISKRIMINACIJI	1
3. USTAV REPUBLIKE HRVATSKE	2
4. ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR	3
4.1. Zakon o suzbijanju diskriminacije	3
<i>4.1.1. Oblici diskriminacije</i>	4
<i>4.1.2. Postupak pred sudom</i>	5
4.2. Tijela nadležna za obavljanje poslova za zaštitu i suzbijanje diskriminacije	6
<i>4.2.1. Pučki pravobranitelj</i>	6
<i>4.2.2. Posebni pravobranitelji</i>	8
<i>4.2.3. Objedinjeni podatci pravobraniteljstva</i>	11
4.3. Zakon o ravnopravnosti spolova	13
<i>4.3.1. Ured za ravnopravnost spolova</i>	14
5. PREGLED SUDSKE PRAKSE	15
5.1. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske; Peyrek	15
5.2. Presuda Europskog suda za ljudska prava; Đorđević protiv Hrvatske	18
6. ZAKLJUČAK	27

1. UVOD

Tema ovog rada je sudska kontrola nad radom javnopravnih tijela u Republici Hrvatskoj u pogledu diskriminacije. U radu je prikazano kako je ustrojen zakonodavni i institucionalni okvir u Republici Hrvatskoj vezano uz diskriminaciju. Uz to, rad se bavi analizom sudske kontrole u praksi kroz dva slučaja diskriminacije; prvi slučaj je riješen pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, a drugi je riješen pred Europskim sudom za ljudska prava. Kod analize naglasak je na postupanju navedenih sudova i tijela javne vlasti u rješavanju i utvrđivanju diskriminacije u pojedinom slučaju.

Ustav, kao temeljni pravni akt države na temelju kojega se donose ostali zakoni i propisi, jamči zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Što se tiče zakonodavnog okvira u pogledu diskriminacije, u Republici Hrvatskoj na snazi je Zakon o suzbijanju diskriminacije i Zakon o ravnopravnosti spolova kojima se osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske te definira i uređuje zaštitu od diskriminacije. Od iznimne važnosti za kontrolu diskriminacije je Pučki pravobranitelj. Institucija Pučkog pravobranitelja predstavlja sponu između građana i tijela javne vlasti u slučajevima diskriminacije od strane javnopravnih tijela.

Cilj ovog rada je istaknuti ulogu javnopravnih tijela u vidu obaveze prijavljivanja diskriminacije i obaveze pružanja informacija kako bi se djelotvorno i pravodobno provodile mjere zaštite od diskriminacije i zadaće institucionalnih mehanizama zaduženih za sprječavanje i zaštitu od diskriminacije.

2. OPĆENITO O DISKRIMINACIJI

Diskriminacijom se smatra postupanje koje osobu stavlja u nepovoljan položaj, bez objektivnog razloga na temelju osobnih karakteristika kao što su rasa, etnička pripadnost, vjera ili uvjerenje, spol, jezik, seksualna orijentacija, invaliditet, dob ili drugi status. Diskriminacija rezultira isključivanjem i odbacivanjem ljudi te uskraćivanjem njihovih prava¹. Postoji nekoliko vrsta diskriminacija, a one su: izravna i neizravna diskriminacija, uznemiravanje, poticanje na

¹ Preuzeto sa službene web stranice Ljudska prava: <https://www.ljudskaprava.hr/hr teme/diskriminacija/sto-je-diskriminacija>

diskriminaciju, neosiguravanje razumne prilagodbe i pristupačnog okruženja i viktimizacija². U Republici Hrvatskoj diskriminacija je zabranjena Zakonom o suzbijanju diskriminacije koji je na snazi od 2008. godine. Uz to, ona je zabranjena i Ustavom RH, kao i europskim i međunarodnim pravom. U svrhu promicanja jednakosti svake osobe u pravima i dostojanstvu, bez obzira na osobne karakteristike, diljem svijeta se 1. ožujka obilježava Dan nulte tolerancije na diskriminaciju.

Zabrana diskriminacije propisana je člankom 14. Ustava Republike Hrvatske. Ona je propisana i člankom 14. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe koju su nadležna domaća tijela, uključujući sudove, dužna neposredno primjenjivati od 5. studenoga 1997., te člankom 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju koji je za Republiku Hrvatsku na snazi od 1. travnja 2005.³

3. USTAV REPUBLIKE HRVATSKE

Kao što je već spomenuto u uvodu rada, Ustav je najviši pravni i politički akt i temeljni konstitutivni državni dokument na temelju kojega se donose ostali zakoni i propisi. Zabrana diskriminacije je propisana čl. 14. Ustava koji glasi „Svaki čovjek i građanin u Republici Hrvatskoj ima sva prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama. Svi su pred zakonom jednaki.“⁴ Također, zabrana diskriminacije, odnosno zaštita od diskriminacije, jamči se i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja predstavlja međunarodni ugovor i dio je unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske od 1997. godine. Članak 14. Konvencije jamči zaštitu od diskriminacije u uživanju prava navedenih u Konvenciji. Prema sudskoj praksi Suda, načelo nediskriminacije je „temeljne” prirode i u osnovi je Konvencije zajedno s vladavinom prava i vrijednostima tolerancije i socijalnog mira. Nadalje, ova zaštita upotpunjena je člankom 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju koji zabranjuje diskriminaciju općenito, u uživanju bilo kojeg prava utvrđenog zakonom.⁵ S obzirom na to da je Konvencija međunarodni ugovor, položaj i

² Preuzeto sa službene web stranice Ljudska prava: <https://www.ljudskaprava.hr/hr teme/diskriminacija/sto-je-diskriminacija/vrste-diskriminacije>

³ Omejec, Jasna: Zabrana diskriminacije u praksi Europskog suda za ljudska prava; Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 59 no. 5, 2009 (str. 874.)

⁴ Ustav Republike Hrvatske, NN 05/14 (čl. 14.)

⁵ European Court of Human Rights: Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights and on Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention, 2024. (str. 6.)

pravna snaga su određeni Ustavom u kojem je navedeno da međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, uz to što čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, su po pravnoj snazi iznad zakona. „Ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije, izjednačeno je s ostvarivanjem prava koja su zajamčena hrvatskim pravnim poretkom. Pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom Europske unije. Hrvatski sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini Europske unije. Državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima izravno primjenjuju pravo Europske unije.“⁶ Dodatna zaštita od diskriminacije u Republici Hrvatskoj osigurana je dvama zakonima: Zakon o suzbijanju diskriminacije, NN 85/08, 112/12 (dalje u tekstu: Zakon o suzbijanju diskriminacije) i Zakon o ravnopravnosti spolova, NN 82/08, 69/17 (dalje u tekstu: Zakon o ravnopravnosti spolova).

4. ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

4.1. Zakon o suzbijanju diskriminacije

Zakon o suzbijanju diskriminacije je u Republici Hrvatskoj stupio na snagu 2009. godine. Riječ je o organskom zakonu koji je po pravnoj snazi iznad običnih zakona, ali ispod Ustava. Svrha Zakona o suzbijanju diskriminacije je osigurati zaštitu i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka i time se stvaraju pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje se zaštita od diskriminacije. „Ovim se Zakonom osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju se pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog naslijeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije.“⁷ Zakon obvezuje sva tijela i osobe kojima zabranjuje diskriminatorno postupanje na obavještanje pučke pravobraniteljice ili posebnih pravobraniteljica o diskriminaciji kojoj su nazočili osobno ili koja im je prijavljena. U Zakonu stoji kako „sva državna tijela, jedinice lokalne i područne

⁶ Ustav Republike Hrvatske, NN 05/14 (čl. 141.c)

⁷ Zakon o suzbijanju diskriminacije, NN 112/12 (čl. 1., st.1.)

(regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima te sve pravne i fizičke osobe moraju prijaviti osnovanu sumnju na diskriminaciju pučkoj pravobraniteljici ili posebnim pravobraniteljicama.“ Pri tom je od žrtve diskriminacije potrebno zatražiti pristanak prije nego što se njen slučaj proslijedi pravobraniteljskim institucijama. Potreba za žrtvinim pristankom ne znači da se slučaj ne može proslijediti anonimno. „Ukoliko žrtva ne želi da se njezin identitet otkrije, slučaj se može prijaviti bez ikakvih informacija o žrtvinim osobnim ili kontakt podacima. U tom slučaju pučka pravobraniteljica ili posebni pravobranitelji ograničeni su u istraživanju slučaja i pružanju pomoći žrtve u suzbijanju diskriminacije.“

4.1.1. Oblici diskriminacije

Postoji nekoliko oblika diskriminacije sukladno člancima 2., 3., 4., 5., 6. i 7. Zakona o suzbijanju diskriminacije, a to su: izravna i neizravna diskriminacija, uznemiravanje i spolno uznemiravanje, poticanje na diskriminaciju i propuštanje razumne prilagodbe, segregacija i teži oblici diskriminacije – višestruka diskriminacija (diskriminacija počinjena prema jednoj osobi po više osnova), ponovljena diskriminacija (diskriminacija počinjena više puta) i produljena diskriminacija (diskriminacija počinjena kroz dulje vrijeme ili koja posljedicama teško pogađa žrtvu).

„Izravna diskriminacija je postupanje kojim se osoba stavlja ili je bila stavljena ili bi mogla biti stavljena u nepovoljni položaj od druge osobe u usporedivoj situaciji. S druge strane, neizravna diskriminacija je kada naizgled neka neutralna odredba, kriterij ili praksa stavlja ili bi mogla staviti osobe u nepovoljni položaj u odnosu na druge osobe u usporedivoj situaciji, osim ako se takva odredba, kriterij ili praksa mogu objektivno opravdati legitimnim ciljem, a sredstva za njihovo postizanje su primjerena i nužna.“

Uznemiravanje je svako neželjeno ponašanje uzrokovano nekim od osnova sukladno Zakonu koje ima za cilj ili stvarno predstavlja povredu dostojanstva osobe, a koje uzrokuje strah, neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje. Zakon razlikuje spolno uznemiravanje od uznemiravanja te ga zasebno definira kao: „svako verbalno, neverbalno ili fizičko neželjeno ponašanje spolne naravi koje ima za cilj ili stvarno predstavlja povredu dostojanstva osobi, koje uzrokuje strah, neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje.“⁸

Poticanje na diskriminaciju i propuštanje razumne prilagodbe su također oblici diskriminacije. Ukoliko je poticanje na diskriminaciju počinjeno s namjerom, smatrat će se

⁸ Zakon o suzbijanju diskriminacije, NN 112/12 (čl. 3., st. 2.)

diskriminacijom sukladno Zakonu. „Propuštanje razumne prilagodbe odnosi se na propust da se sa osoba s invaliditetom postupa sukladno njihovim specifičnim potrebama. U Zakonu su navedeni određeni oblici prilagodbe potrebama osoba s invaliditetom: korištenje javno dostupnih resursa, sudjelovanje u javnom i društvenom životu, pristup radnom mjestu i odgovarajući uvjeti rada, prilagodbom infrastrukture i prostora, korištenjem opreme i na drugi način koji nije nerazmjern teret za onoga tko je to dužan omogućiti.“ Zakon prvi put u nacionalnom pravu zabranjuje i segregaciju kao prisilno i sustavno razdvajanje osoba po nekoj od nabrojanih diskriminacijskih osnova.

Zakonom je propisana i zaštita od viktimizacije u smislu da 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. „Osoba koja je prijavila diskriminaciju, nazočila diskriminaciji ili odbila postupiti po diskriminatornom nalogu mora biti zaštićena od nepovoljnih učinaka svojih djela.“

4.1.2. Postupak pred sudom

Postupak pred sudom predstavlja najvažnije područje Zakona koje je izazvalo široku raspravu u javnosti. Posebni postupci za zaštitu od diskriminacije u području rada i zapošljavanja smatrat će se sporovima iz radnih odnosa. Sud i druga tijela koja provode postupak dužna su radnje u postupku poduzimati hitno, nastojeći da se sve tvrdnje o diskriminaciji što prije ispituju. Osim toga, Zakon predviđa i posebne tužbe za zaštitu od diskriminacije: „tužba za utvrđivanje diskriminacije, tužba za zabranu ili otklanjanje diskriminacije, tužba za naknadu štete te da se presuda kojom je utvrđena povreda prava na jednako postupanje na trošak tuženika objavi u medijima.“⁹ S obzirom na to da je diskriminaciju teško dokazati, iz europskog prava je preuzeta Direktiva 90/80/EZ o teretu dokazivanja. „Institut prebacivanja tereta dokazivanja leži na stranci koja je dužna učiniti vjerojatnim da je došlo do diskriminacije u slučaju kada je stranci povrijeđeno pravo na jednako postupanje koje joj je zajamčeno sukladno Zakonu.“ Shodno tome, teret dokazivanja da nije bilo diskriminacije leži na protivnoj stranci. Mogućnost sudjelovanja trećih strana u postupku je previđena u Zakonu. Kao treće osobe mogu sudjelovati: tijelo, organizacija, ustanova, udruga ili druga osoba koja se u okviru svoje djelatnosti bavi zaštitom prava na jednako postupanje u odnosu na

⁹ Vasiljević, Balen: Zakon o suzbijanju diskriminacije u svjetlu europskog prava, Zagreb, Pravni fakultet, 2009. (str.216)

skupine o čijim se pravima odlučuje u postupku. O sudjelovanju umješaka odlučuje sud primjenjujući na odgovarajući način odredbe Zakona o parničnom postupku.¹⁰ „Što se tiče pokretanja postupka pred sudom, u Republici Hrvatskoj je vrlo mali broj sudskih sporova pokrenut pred sudom vezano uz diskriminaciju. Razlog tome, između ostalog, jest i to što je sam čin diskriminacije vezan uz nešto, uz neki prekršaj. Nerijetko se diskriminacija javlja kao zasebna stvar u tužbenom zahtjevu. Kao što je već navedeno, mali je broj pokrenutih sudskih sporova u svezi s diskriminacijom te se niti jedan tužbeni zahtjev ne poziva na više od jedne diskriminacijske osnove. Osim toga, do sada ne postoji pravomoćna sudska presuda u svezi s diskriminacijom općenito. To ukazuje na neprovedbu postojećih zakona u praksi. Potrebno je učiniti pozitivne pomake u zaštiti od diskriminacije u hrvatskom pravnom sustavu, a jedan od načina je učinkovita primjena antidiskriminacijskog zakona.“¹¹

4.2. Tijela nadležna za obavljanje poslova za zaštitu i suzbijanje diskriminacije

4.2.1. Pučki pravobranitelj

Prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije, Pučki pravobranitelj obavlja poslove središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije. „Pučki pravobranitelj je opunomoćenik Hrvatskog sabora za zaštitu i promociju ljudskih prava i sloboda te je neovisan o vladi, parlamentu i sudovima. Pučki pravobranitelj djeluje u okviru svojih nadležnosti propisanih Ustavom, Zakonom o pučkom pravobranitelju, Zakonom o suzbijanju diskriminacije, Zakonom o nacionalnom preventivnom mehanizmu te Zakonom o zaštiti prijavitelja nepravilnosti.“ Republika Hrvatska ima pravobraniteljicu – Tenu Šimonović Einwalter. Hrvatski sabor izabrao ju je za pučku pravobraniteljicu 19. ožujka 2021. godine. Ovlasti i nadležnosti pravobraniteljice su mnogobrojne, a što se tiče područja diskriminacije su sljedeće: „zaprimanje pritužbi svih fizičkih i pravnih osoba; pružanje potrebnih obavijesti fizičkim i pravnim osobama o njihovim pravima i obvezama te mogućnostima sudske i druge zaštite; ispitivanje pojedinačnih prijava i poduzimanje radnji u okviru nadležnosti, potrebnih za otklanjanje diskriminacije i zaštitu prava diskriminirane osobe (ukoliko nije započet sudski postupak); upozoravanje javnosti na pojave diskriminacije; uz pristanak stranke, provođenje postupka mirenja, uz mogućnost sklapanja izvansudske nagodbe; podnošenje kaznenih prijava u vezi sa slučajevima diskriminacije nadležnom državnom odvjetništvu; prikupljanje i analiza statističkih podataka o slučajevima

¹⁰ Zakon o suzbijanju diskriminacije, NN 112/12 (čl. 21.)

¹¹ Vasiljević, Balen: Zakon o suzbijanju diskriminacije u svjetlu europskog prava, Zagreb, Pravni fakultet, 2009. (str. 217)

diskriminacije; izvještavanje Hrvatskog sabora o pojavama diskriminacije, u godišnjem izvješću, a po potrebi i izvanrednim izvješćem; provođenje istraživanja u području diskriminacije, davanje mišljenja i preporuka te predlaganje odgovarajućih zakonskih i strateških rješenja Vladi RH.“ Svatko tko smatra da je diskriminiran, može se obratiti pučkoj pravobraniteljici; kako fizičke, tako i pravne osobe. Temeljem svake pritužbe na diskriminaciju koju zaprimi, pučka pravobraniteljica ispituje je li riječ o diskriminaciji i ako utvrdi da je moguće sumnjati na diskriminaciju, upućuje upozorenje osobi, instituciji ili tvrtki koja je diskriminirala stranku, ili daje preporuku za postupanje u budućnosti, ili upućuje obavijest stranci o tome na koji način treba postupiti kako bi se zaštitila od diskriminacije. No, ako se pučkom pravobranitelju obrati osoba koja je već pokrenula sudski spor u vezi slučaja, tada pučki pravobranitelj ne može ispitivati radi li se o diskriminaciji, ali se u takvim slučajevima osoba svejedno može obratiti pučkom pravobranitelju i zatražiti od nje da u sudskom postupku sudjeluje kao umješac tj. treća stranka, odnosno da sudjeluje u postupku na njenoj strani.

U Izvješću pučke pravobraniteljice za 2023.¹² godinu izneseni su podaci o postupanju povodom diskriminacije. „Tijekom 2023. godine vodio se postupak u 773 predmeta povodom diskriminacije, od čega je 552 predmeta otvoreno temeljem pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu, a 221 predmet se odnosi na opće inicijative. Broj predmeta otvorenih temeljem pritužbi ili na vlastitu inicijativu uključuje one koji su otvoreni u 2023. godine, odnosno njih 362 te 190 predmeta iz ranijih godina u kojima se postupalo i u 2023. godini zbog složenosti predmeta ili u kojima na vrijeme nisu zaprimljeni potrebni odgovori. U 2023. godini otvorena je 171 opća inicijativa, a u još 50 je nastavljen rad iz prethodnih godina. Kao i ranijih godina, najveći je broj pritužbi na diskriminaciju zbog rase, etničke pripadnosti i boje kože ili nacionalnog podrijetla, koje čine četvrtinu svih zaprimljenih diskriminacijskih pritužbi. Potom su sa 7% zastupljene pritužbe na diskriminaciju temeljem zdravstvenog stanja, sa 6% na diskriminaciju temeljem dobi i temeljem političkog ili drugog uvjerenja te sa 5% na diskriminaciju zbog spola (koje su prosljeđene pravobraniteljici za ravnopravnost spolova). Sve ostale osnove zastupljene su s manje od 5%, dok se u 14% pritužbi navodilo više od jedne diskriminacijske osnove (najčešće dob i spol te dob i zdravstveno stanje). U 15% pritužbi nije bila istaknuta niti jedna osnova iz Zakona o suzbijanju diskriminacije. U vezi područja u kojima je diskriminacija prituživana, kao i svih godina do sada najčešće je zastupljeno područje rada i zapošljavanja s 37% svih zaprimljenih diskriminacijskih pritužbi. Nakon područja rada i

¹² Izvješće preuzeto sa službene web stranice Pučke pravobraniteljice dana 26. srpnja 2024.: <https://www.ombudsman.hr/hr/pucka-pravobraniteljica-hrvatskom-saboru-podnijela-izvjesce-za-2023-godinu/>

zapošljavanja te pristupa dobrima i uslugama, značajnije su zastupljene pritužbe u području uprave (7%), obrazovanja (6%) i pravosuđa (5%). 75% svih diskriminacijskih pritužbi podnijele su fizičke osobe, pri čemu se obratilo nešto više žena (145) nego muškaraca (125). Zaprimljene su pritužbe i od grupa (52) i pritužitelja koje nije bilo moguće identificirati (18), a dio postupaka je pokrenut na vlastitu inicijativu (23). Gledajući pritužene strane, najviše pritužbi na diskriminaciju odnosilo se na postupanje pravnih osoba (104), no značajan je broj pritužbi i na postupanje fizičkih osoba (93). Potom slijede pritužbe na diskriminaciju od strane tijela državne uprave (62), pravnih osoba s javnim ovlastima (40), jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (25) te pravosudnih tijela (7). Zaključno, i u 2023. godini zaprimljen je sličan broj pritužbi kao ranijih godina te su najzastupljenija ista područja diskriminacije i diskriminacijske osnove. Pri tome je potrebno istaknuti da broj zaprimljenih pritužbi ne održava stvarnu prisutnost diskriminacije jer velik broj slučajeva i dalje ostaje neprijavljen. U Izvješću se naglašava kako je potrebno raditi na podizanju svijesti građana o pojava ma diskriminacije, zakonskoj zabrani te mehanizmima za zaštitu od diskriminacije. Uz to, potrebno je raditi i na podizanju razine svijesti i informiranosti o diskriminaciji kao zabranjenom postupanju svih pružatelja usluga (javnih i privatnih) te kontinuirano educirati stručnjake koji provode antidiskriminacijske propise.“

4.2.2. Posebni pravobranitelji

Osim pučke pravobraniteljice po pritužbama na diskriminaciju postupaju i posebne pravobraniteljice: pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, pravobranitelj za osobe s invaliditetom i pravobraniteljica za djecu.

4.2.2.1. Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova je neovisno i samostalno tijelo za suzbijanje diskriminacije u području ravnopravnosti spolova. Pravobraniteljici se građani/ke mogu obratiti ako smatraju da su doživjeli diskriminaciju temeljem spola i bračnog ili obiteljskog statusa te spolne orijentacije i rodnog identiteta. Pravobraniteljica prati provođenje Zakona o ravnopravnosti spolova i drugih propisa koji se tiču ravnopravnosti spolova. O svom radu svake godine izvještava Hrvatski sabor. Na čelu neovisnog tijela za suzbijanje diskriminacije u području ravnopravnosti spolova nalazi se Višnja Ljubičić, koju je na mjesto pravobraniteljice za ravnopravnost spolova imenovao Hrvatski sabor 28. listopada 2011. godine. „Pravobraniteljica postupa po pritužbama na diskriminaciju temeljem spola, bračnog

ili obiteljskog statusa i spolne orijentacije te razmatra slučajeve kršenja načela ravnopravnosti spolova, slučajeve diskriminacije prema pojedincima ili grupama pojedinaca koju su počinila tijela državne uprave, jedinica tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave i druga tijela s javnim ovlastima, zaposleni u tim tijelima i druge pravne i fizičke osobe. U obavljanju poslova iz svoga djelokruga pravobraniteljica je ovlaštena upozoravati, predlagati i davati preporuke. Ako u obavljanju poslova pravobraniteljica sazna za povredu odredbi Zakona o ravnopravnosti spolova s obilježjima kaznenog djela podnijet će prijavu nadležnom državnom odvjetništvu.² Ukoliko ocijeni da je povrijeđeno načelo ravnopravnosti spolova, pravobraniteljica ima pravo podnijeti prijedlog za pokretanje postupka ocjene ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa.

Izvješće o radu za 2023. godinu¹³ ukazuje da je „pravobraniteljica radila na ukupno 1.909 predmeta, od kojih se 829 pritužbi odnosilo na zaštitu od diskriminacije, dok se većina ostalih odnosila na praćenje primjene Zakona o ravnopravnosti spolova, na suradnju na međunarodnoj, nacionalnoj i lokalnoj razini s dionicima zakonodavne i izvršne, predstavnicima drugih institucija i organizacija. Prema području diskriminacije analiza pokazuje da najveći udio od 74,7 % čine pritužbe koje se odnose na područje uprave (40,5%) - od čega najveći broj čine pritužbe građana u statusu roditelja odgajatelja, područje socijalne sigurnosti, uključujući i područje socijalne skrbi, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja (20,1%) i na područje zapošljavanja i rada (14,2%), što ukazuje da je ovaj trend doista postojan i uzlazan, potom na druga područja.“

4.2.2.2. Pravobranitelj za osobe s invaliditetom

„Pravobranitelj za osobe s invaliditetom je nezavisna državna institucija čija je osnovna uloga zaštita, praćenje i promicanje prava i interesa osoba s invaliditetom na temelju Ustava Republike Hrvatske, međunarodnih ugovora i zakona.“ Darijo Jurišić, odlukom Hrvatskog sabora u ožujku 2024. godine, imenovan je pravobraniteljem za osobe s invaliditetom. „Vizija Pravobranitelja je pridonijeti stvaranju društva jednakih mogućnosti za sve građane na području Republike Hrvatske, za sve kategorije osoba s invaliditetom u svim životnim segmentima, svih starosnih skupina i u svim područjima njihova djelovanja.“

¹³ Izvješće preuzeto sa službene web stranice Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova dana 26. srpnja 2024.: <https://www.prs.hr/cms/post/1210>

Sukladno Izvješću o radu za 2023. godinu¹⁴ zaključena su 1.789 predmeta u kojima se postupalo na osnovi zaprimljenih pritužbi fizičkih i pravnih osoba. „Postotak utvrđivanja povreda prava među zaključenim predmetima odnosi se na 449 predmeta iz prethodnih razdoblja i 1.340 predmeta iz 2023. godine. U 355 predmeta ili njih 26,5% zaključenih nije bilo povrede prava. U 406 predmeta ili njih 30,3% se nije utvrđivala povreda prava. Povreda prava je utvrđena u ukupno 482 predmeta ili njih 43,2% od ukupnog broja zaključenih predmeta. Prateći najčešća područja u kojima su povrijeđena prava osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju, vidljivo je kako je povreda zakonom zajamčenih prava bila upravo najčešća povreda prava u svim područjima, a najčešće u područjima: pristupačnost i mobilnost, socijalna zaštita, zdravstvo, zapošljavanje i rad te odgoj i obrazovanje.“

4.2.2.3. Pravobraniteljica za djecu

U svom djelovanju pravobraniteljica je samostalna i neovisna i ne može biti pozvana na odgovornost, pritvorena ili kažnjena za izraženo mišljenje i poduzete radnje u okviru svog djelokruga rada, osim ako se radi o kršenju zakona koje predstavlja kazneno djelo. Pravobraniteljica podnosi jednom godišnje izvješće Hrvatskom saboru o svom radu, a u slučajevima većeg stupnja ugroženosti prava i interesa djece, može o tim slučajevima podnijeti i posebna izvješća Hrvatskom saboru. Helenca Pirnat Dragičević, imenovana je pravobraniteljicom za djecu 17. studenoga 2017. odlukom Hrvatskog Sabora. „U okviru djelokruga rada prati usklađenost zakona i drugih propisa u Republici Hrvatskoj koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece s odredbama Ustava Republike Hrvatske, Konvencije o pravima djeteta i drugih međunarodnih dokumenta koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece; izvršavanje obveza Republike Hrvatske koje proizlaze iz Konvencije o pravima djeteta i drugih međunarodnih dokumenata; primjenu svih propisa koji se odnose na zaštitu prava i interesa djece; prati povrede pojedinačnih prava djece i proučava opće pojave i načine povreda prava i interesa djece; zalaže se za zaštitu i promicanje prava i interesa djece s posebnim potrebama; predlaže poduzimanje mjera za izgradnju cjelovitog sustava zaštite i promicanja prava djece i za sprečavanje štetnog djelovanja koja ugrožavaju njihove interese.“

U Izvješću o radu iz 2023. godine¹⁵ evidentirano je 28 prijava u području diskriminacije u kojima se postupali na temelju Zakona o suzbijanju diskriminacije. „Najveći

¹⁴ Izvješće preuzeto sa službene web stranice Pravobranitelja za osobe s invaliditetom dana 26. srpnja 2024.: <https://posi.hr/izvjesca-o-radu/#7ca4e0f7bd5496a23>

¹⁵ Izvješće preuzeto sa službene web stranice Pravobraniteljice za djecu dana 26. srpnja 2024.: <https://dijete.hr/hr/izvjesca/izvjesca-o-radu-pravobranitelja-za-djecu/>

broj prijava u području odgoja i obrazovanja (19) ukazuje na potrebu sustavne edukacije odgojno-obrazovnih radnika o pravima djece i zabrani diskriminacije te načinima zaštite djece. U po tri slučaja prijave su se odnosile na pristup dobrima i uslugama te na socijalnu skrb, a po jedan slučaj na javno informiranje i medije, sport te diskriminaciju općenito. Potrebno je ubrzati proces uvođenja alternativnog predmeta vjeronauku u osnovnim školama; u školskim aktivnostima u kojima se očekuje sudjelovanje sve djece zajamčiti svakom djetetu ravnopravan položaj; osigurati da aktivnosti, programi i projekti u školskim ustanovama budu bez sadržaja koji vode usvajanju negativnih stereotipa, netolerancije i nepoštivanja različitosti te diskriminacijskih stavova i praksi; ulagati dodatne napore za osiguravanje pohađanja predškolskog odgoja i obrazovanja svoj djeci predškolske dobi, neovisno o statusu zaposlenja ili prebivalištu/boravištu roditelja; provoditi edukacije za predstavnike tijela javne vlasti o ljudskim i dječjim pravima i zabrani diskriminacije, načinima njena sprječavanja i pružanja zaštite djeci, posebno ugroženim skupinama djece (djeca s teškoćama u razvoju, djeca s invaliditetom, djeca stranaca, transrodna djeca).“

4.2.3. Objedinjeni podatci pravobraniteljstva

U Izvješću Pučke pravobraniteljice za 2023. godinu, objedinjeni su podatci novozaprimljenih pritužbi na diskriminaciju svih pravobraniteljskih institucija prema spolu i vrsti pritužitelja, području i osnovi.¹⁶ Najveći broj zaprimljenih pritužbi u ukupnom zbroju ima Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, odmah nakon nje je Pučka pravobraniteljica te Pravobranitelj za osobe s invaliditetom, dok najmanji broj zaprimljenih pritužbi ima pravobraniteljica za djecu.

SPOL I VRSTA PRITUŽITELJA/ICE	PUČKA	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU ^{lvii}	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Žena	145	59	10	612
Muškarac	125	49	9	130
Drugo (transrodna, nebinarna osoba i dr.)	-	-	-	-
Nepoznato	17	-	-	-
Grupa	52	24	12	29
Vlastita inicijativa	23	15	-	58
UKUPNO	362	147	31	829

¹⁶ Slike tablica su preuzete sa službene Internet stranice Pučke pravobraniteljice: <https://www.ombudsman.hr/hr/podaci-o-postupanju-2023/>

PODRUČJE	PUČKA	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama	2	1	-	11
Javno informiranje i mediji	10	-	1	107
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	5	-	-	3
Obrazovanje	21	26	19	14
Sport	9	7	1	1
Znanost	4	-	-	-
Pravosuđe	17	2	-	20
Uprava	27	1	-	335
Pristup dobrima i uslugama	29	47	3	12
Rad	93	13	-	98
Zapošljavanje	41	3	-	20
Mirovinsko osiguranje	6	1	-	7
Socijalna skrb	13	3	3	124
Zdravstveno osiguranje	6	10	-	36
Stanovanje	12	8	-	7
Zdravstvena zaštita	9	2	-	30
Pritužbe s višestrukim područjima	5	1	-	-
Diskriminacija - općenito	53	22	1	4
UKUPNO	362	147	28	829

OSNOVA	PUČKA	ZA OSOBE S INVALIDITETOM	ZA DJECU	ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA
Bračni ili obiteljski status	12	-	2	18
Članstvo u sindikatu	6	-	-	1
Dob	20	-	4	3
Društveni položaj	7	-	-	-
Genetsko nasljeđe	-	-	1	-
Imovno stanje	9	-	1	1
Invaliditet	12	143	1	10
Jezik	3	-	-	-
Nacionalno podrijetlo	36	-	1	2
Obrazovanje	20	-	-	-
Političko ili drugo uvjerenje	19	-	-	-
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože/nacionalno podrijetlo	54	-	1	-
Rodni identitet ili izražavanje	3	-	1	22
Socijalno podrijetlo	-	-	-	-
Spol	15	-	-	499
Spolna orijentacija	3	-	1	21
Vjera	11	-	6	-
Zdravstveno stanje	24	4	3	4
Višestruka diskriminacija	52	-	1	235
Nama osnove po ZSD-u	56	-	5	13
UKUPNO	362	147	28	829

4.3. Zakon o ravnopravnosti spolova

„Donošenjem Zakona o ravnopravnosti spolova iz 2003. godine Republika Hrvatska je ispunila jedan od uvjeta za članstvo u Europskoj uniji te se je svrstala u red zemalja koje posebnim zakonodavstvom reguliraju pitanje ravnopravnosti spolova.“ Izmjenama Zakona iz 2008. godine dodatno je ojačan postojeći sustav zaštite, modificiranjem sadržaja postojećih odredbi i uvođenjem novih rješenja, u skladu s konstantnim napretkom koji se odvija na području ravnopravnosti spolova u pravu Europske unije. U 2017. godini je ponovno mijenjan Zakon na način da od tada sadrži i prekršajne odredbe. „Zakonom se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode i utvrđuju opće osnove za zaštitu i promicanje ravnopravnosti spolova kao temeljne vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, te definira i uređuje način zaštite od diskriminacije na temelju spola i stvaranje jednakih mogućnosti za žene i muškarce. Zakon definira pojmove ravnopravnosti spolova, diskriminacije na temelju spola, izravne i neizravne diskriminacije, uznemiravanja i spolnog uznemiravanja i posebnih mjera.“ Ovim Zakonom utvrđeni su institucionalni mehanizmi za postizanje ravnopravnosti spolova, osnivanje i nadležnost tijela za osiguranje njegove provedbe na državnoj i lokalnoj razini i uspostavljeno je neovisno tijelo za suzbijanje diskriminacije u području ravnopravnosti spolova. Za provedbu Zakona o ravnopravnosti spolova uz Ured za ravnopravnost spolova i pravobraniteljicu za ravnopravnost spolova, zaduženi su i koordinatori za ravnopravnost spolova u tijelima državne uprave te na lokalnoj razini povjerenstva za ravnopravnost spolova. „Poslovi koordinatora su da, u skladu s nadležnosti i djelokrugom rada tijela državne uprave, koordinira provedbu Zakona o ravnopravnosti spolova i Nacionalne politike za promicanje ravnopravnost spolova, te surađuje s Uredom za ravnopravnost spolova. Uz to, dužan je pripremati izvješća o provedbi Nacionalne politike za promicanje ravnopravnost spolova, a koja tijela državne uprave dostavljaju Uredu, svake dvije godine.“ Uz koordinate, kao institucionalni mehanizmi za postizanje ravnopravnosti spolova, djeluju i povjerenstva za ravnopravnost spolova. „Povjerenstva, sukladno Zakonu, su radno-savjetodavna tijela županijskih skupština i skupštine Grada Zagreba u čijem sastavu su zastupljeni županijskih skupština odnosno skupštine Grada Zagreba, koordinatori/ice u uredima državne uprave¹⁷, predstavnici/ce nevladinih udruga i nezavisni stručnjaci/kinje.“¹⁸

¹⁷ Donošenjem novog Zakona o sustavu državne uprave iz 2019. (NN 66/19, 155/23) uredi državne uprave su ukinuti, a poslovi koje su uredi obavljali povjereni su županijama s iznimkom poslova upravnog i inspekcijskog nadzora koji su pridržani središnjoj državnoj upravi.

¹⁸ Zakon o ravnopravnosti spolova, NN 82/08, 69/17 (čl. 28. st. 2.)

4.3.1. Ured za ravnopravnost spolova

„Ured za ravnopravnost spolova osnovan je 3. veljače 2004. godine temeljem Uredbe Vlade Republike Hrvatske kao stručna služba Vlade RH za obavljanje stručnih i administrativnih poslova u vezi s ostvarivanjem ravnopravnosti spolova u Republici Hrvatskoj.“ S radom je započeo u ožujku 2004. godine. Misija Ureda za ravnopravnost spolova kao stručne službe Vlade Republike Hrvatske je koordinacija svih aktivnosti kojima je cilj uspostavljanje ravnopravnosti spolova u društvu, stvaranje uvjeta za promicanje ravnopravnosti spolova te praćenje provedbe i učinkovitosti Zakona o ravnopravnosti spolova i Nacionalne politike za ravnopravnost spolova. Radom Ureda upravlja ravnateljica Ureda. Ured za Vladu Republike Hrvatske obavlja sljedeće stručne poslove: „koordinira sve aktivnosti kojima je cilj uspostavljanje ravnopravnosti spolova, izrađuje cjeloviti sustav zaštite i promicanja ravnopravnosti spolova u Republici Hrvatskoj i prati njegovu učinkovitost, te promiče znanje i svijest o ravnopravnosti spolova; odobrava tijelima državne uprave i pravnim osobama u pretežitom vlasništvu države planove djelovanja za promicanje i uspostavljanje ravnopravnosti spolova; predlaže unaprjeđenje i usklađivanje zakonskih, podzakonskih i drugih propisa kojima se uređuju pitanja vezana uz područje ravnopravnosti spolova, s odgovarajućim nacionalnim i međunarodnim dokumentima i drugim propisima, te sudjeluje u njihovoj izradi; izrađuje nacionalnu politiku za promicanje ravnopravnosti spolova i nadzire njezinu provedbu; provodi istraživanja, izrađuje analize i svake dvije godine Vladu Republike Hrvatske izvještava o provedbi nacionalne politike za promicanje ravnopravnosti spolova; prati usklađenost i primjenu zakona i drugih propisa koji se odnose na ravnopravnost spolova, u odnosu na međunarodne dokumente; priprema nacionalna izvješća o ispunjavanju međunarodnih obveza u području ravnopravnosti spolova; surađuje s nevladinim udrugama koje su aktivne u području ravnopravnosti spolova; promiče znanje i svijest o ravnopravnosti spolova; prima predstavke stranaka o povredama odredbi ovoga Zakona i drugih propisa i prosljeđuje ih pravobranitelju/ici za ravnopravnost spolova i drugim nadležnim državnim tijelima; koordinira rad županijskih povjerenstava za ravnopravnost spolova; izvještava Vladu Republike Hrvatske svake godine, najkasnije krajem travnja za prethodnu godinu o svojim aktivnostima.“¹⁹

¹⁹ Zakon o ravnopravnosti spolova, NN 82/08, 69/17 (čl. 18. st. 2.)

5. PREGLED SUDSKE PRAKSE

5.1. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske; Peyrek

U ovom slučaju radi se o počinjenju izravne diskriminacije od strane javnopravnih tijela. V. Peyrek je nakon smrti svoje izvanbračne družice, sukladno rješenju o nasljeđivanju Općinskog suda u Zagrebu, naslijedio više nekretnina. Na temelju navedenog rješenja Ministarstvo financija je donijelo prvostupanjsko rješenje kojim se nalaže V. Peyreku, kao izvanbračnom drugu, uplata utvrđenog poreza na promet nekretnina prema Zakonu o porezu na promet nekretnina donesenog 1997. godine. U tadašnjem Zakonu o porezu na promet nekretnina navedeno je da porez na promet nekretnina pri nasljeđivanju, darovanju i drugom stjecanju nekretnina bez naknade ne plaćaju: „bračni drug, potomci i preci te posvojenici umrlog ili darovatelja.“ S obzirom na to, Ministarstvo financija je V. Peyreku rješenjem naložilo da plati porez na promet nekretnina, uzimajući Zakon o porezu na promet nekretnina kao *lex specialis*. U žalbi koju je V. Peyrek podnio protiv prvostupanjskog rješenja Ministarstvu financija, Samostalnoj službi za drugostupanjski upravni postupak, navodi da na imovinu koju je naslijedio kao izvanbračni drug nije dužan platiti porez jer je sa ostaviteljicom bio u izvanbračnoj zajednici preko 30 godina. Drugostupanjskim rješenjem Ministarstvo je odbilo podnositeljevu žalbu uz obrazloženje: „Neosnovan je navod žalitelja da na imovinu koju je naslijedio kao vanbračni suprug ostaviteljice nije dužan platiti porez, jer se na razrez poreza na nasljedstvo primjenjuju odredbe cit. Zakona čije odredbe kod razreza poreza ne izjednačavaju bračnu i vanbračnu zajednicu u imovinsko-pravnim odnosima. Naime, čl. 13. st. 1. toč. 1. Zakona o porezu na promet nekretnina propisuje da porez na nasljedstvo ne plaća bračni drug, pa porezno tijelo nije moglo na temelju citiranog propisa žalitelja kao vanbračnog supruga ostaviteljice osloboditi plaćanja poreza na dio nekretnine koji je stekao nasljeđivanjem, jer za to nije imalo osnova u citiranom propisu.“²⁰

V. Peyrek nije tu stao s borbom za svoja prava. Nakon odbijene žalbe, podnio je tužbu Visokom upravnom sudu kojom pobija rješenje zbog nepravilne odnosno neprimjene. „Podnositelj u tužbi ističe kako je umjesto Zakona o porezu na promet nekretnina trebalo primijeniti Obiteljski zakon kao *lex specialis*, po odredbama kojega su izjednačene bračna i izvanbračna zajednica.“ U skladu s tim, Ministarstvo je donijelo rješenje suprotno navedenom Zakonu. Visoki upravni sud, odlučujući o tužbi, ocijenio je kako u konkretnom slučaju nije povrijeđen zakon na štetu podnositelja i odbio je tužbu. U obrazloženju presude naveo je

²⁰ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-3034/2012, odluka od 21. veljače 2017.

sljedeće: „Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja, Sud nalazi da je tuženo tijelo pravilno postupilo kada je odbilo žalbu tužitelja izjavljenu protiv uvodno citiranog rješenja upravnog tijela prvog stupnja i time nije povrijedio zakon tužitelju na štetu. Nije u pravu tužitelj kada smatra da je porezno tijelo trebalo primijeniti odredbe Obiteljskog zakona, a ne Zakona o porezu na promet nekretnina. To stoga što odredbe o oslobođenju od plaćanja poreza na promet nekretnina nisu regulirane Obiteljskim zakonom već upravo Zakonom o porezu na promet nekretnina (Narodne novine, broj 69/97., 26/00. i 153/02.).“

²¹ Visoki upravni sud je presudom, temeljem Zakona o upravnim sporovima, tužbu odbio kao neosnovanu ²² iz razloga što nema osnove za oslobođenje od plaćanja poreza kod stjecanja imovine stečene za vrijeme trajanja izvanbračne zajednice, s obzirom na to da Zakon o porezu na promet nekretnina ne sadrži odredbe prema kojima bi izvanbračni drugovi u smislu ostvarivanja prava na porezno oslobođenje bili izjednačeni s bračnim drugovima. Nakon odbijene tužbe, V. Peyrek je podnio ustavnu tužbu protiv presude Visokog upravnog suda, Ustavnom sudu Republike Hrvatske. „U ustavnoj tužbi navodi da mu pripada 1/2 stana, za kojeg Ministarstvo traži naplatu poreza na nekretnine, a kojeg je kupio zajedno s ostaviteljicom za vrijeme trajanja izvanbračne zajednice, te su bili upisani kao suvlasnici; svaki za 1/2 dijela. Uz to, na dio stana koji je pripao V. Peyreku, razrezan je porez na promet nekretnina od 5% po rješenju o nasljeđivanju od strane Ministarstva.“ Već je ranije navedeno kako se Ministarstvo financija kod donošenja rješenja o naplati poreza na nekretninu vodilo Zakonom o porezu na promet nekretnina u potpunosti zanemarujući Obiteljski zakon koji izjednačuje bračnu i izvanbračnu zajednicu, te je u ovom slučaju *lex specialis*. Iz navedenog proizlazi da su Visoki upravni sud i Ministarstvo financija postupali suprotno odredbama Obiteljskog zakona. „Valja napomenuti da je u vrijeme donošenja rješenja Ministarstva i presude Suda, na snazi bio Obiteljski zakon (NN broj 116/03., 17/04., 136/04., 107/07., 57/11., 61/11. i 25/13.) ²³ kojim se uređuju učinci izvanbračne zajednice žene i muškarca koji se primjenjuju na životnu zajednicu neudane žene i neoženjenog muškarca, koja traje najmanje tri godine ili kraće ako je u njoj rođeno zajedničko dijete, a izvanbračna zajednica V. Peyreka i podnositeljice je trajala više od

²¹ Presuda Visokog upravnog suda, broj: Us-5314/2010-4, presuda od 29. ožujka 2012.

²² Zakon o upravnim sporovima, NN br. 53/91., 9/92., 77/92 (čl. 57., st. 2.): „Sud će odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan i kada utvrdi da je u postupku koji je prethodio donošenju pojedinačne odluke bilo nedostataka, ali nisu utjecali na rješavanje predmeta postupka te ako utvrdi da je pojedinačna odluka zasnovana na zakonu, ali zbog drugih razloga od onih navedenih u odluci.“

²³ Odredbe Obiteljskog zakona o izvanbračnoj zajednici koje su tada bile na snazi glase: čl. 3.: „Odredbe ovoga Zakona o učincima izvanbračne zajednice primjenjuju se na životnu zajednicu neudane žene i neoženjenog muškarca, koja traje najmanje tri godine ili kraće ako je u njoj rođeno zajedničko dijete.“; čl. 258.: „Izvanbračna zajednica žene i muškarca koja ispunjava pretpostavke iz članka 3. ovoga Zakona stvara imovinsko-pravne učinke na koje se na odgovarajući način primjenjuju odredbe ovoga Zakona o imovinsko-pravnim odnosima bračnih drugova.“

30 godina, te takva izvanbračna zajednica stvara imovinskopravne učinke.“ S obzirom na to da je bračna zajednica, kao pravni institut, izjednačena s izvanbračnom zajednicom u Obiteljskom zakonu, nema potrebe da se ista ponovno izjednačuje u drugim propisima koji ne uređuju bračne odnose. Odredbe Obiteljskog zakona moraju se primjenjivati u svim postupcima u kojima je izvanbračna zajednica predmet, kao što je u ovoj situaciji slučaj. „V. Peyrek smatra da su javnopravna tijela, nametnuvši mu obvezu plaćanja poreza na nekretninu, neopravdano napravila razliku između njega kao izvanbračnog druga koji je stekao nekretninu nasljeđivanjem i bračnih drugova koji su oslobođeni plaćanja tog poreza.“ Navedenim postupanjem prekršeno je Ustavom zajamčeno pravo da su svi pred zakonom jednaki, te je počinjena izravna diskriminacija sukladno Zakonu o suzbijanju diskriminacije.

Ustavni sud u svojoj ocjeni iznosi činjenicu da u slučaju Peyrek nadležna upravna tijela ni Visoki upravni sud nisu ni pokušali sagledati učinke svoga tumačenja odnosno primjene prava na podnositeljev slučaj u svjetlu ustavne i konvencijske zabrane diskriminacije odnosno u svjetlu dotadašnjeg razvoja zakonodavnog poretka u Republici Hrvatskoj u smjeru otklanjanja razlika između bračnih i izvanbračnih drugova kad je riječ o imovinskim pravima i o nasljeđivanju imovine. Stoga je stajalište Ustavnog suda sljedeće: „Ako je u nekom konkretnom slučaju mjerodavan jedan zakon, ali združeni učinci tog i nekog drugog ili više drugih zakona izravno utječu na zakonska prava ili obveze stranaka, onda su nadležna tijela, uključujući sudove, bez iznimke dužni tumačiti sve te mjerodavne propise u njihovoj ukupnosti, polazeći od združenih učinaka koje oni proizvode za stranku u svjetlu osobitih okolnosti samog slučaja, stalno imajući na umu da njihove odluke ne smiju dovoditi do nerazumnog i objektivno neopravdanog ishoda za samu stranku, a ponajmanje kršiti njihova ustavna prava ili objektivne vrijednosti hrvatskog ustavnog poretka.“²⁴ Utvrđeno je da je Visoki upravni sud uskim i mehaničkim tumačenjem pojma "bračni drug" uzrokovao povredu članka 14. u vezi s člankom 48. stavkom 1. Ustava kojim se jamči pravo nasljeđivanja. Slijedom utvrđenih činjenica i okolnosti, „Ustavni sud je Odlukom ukinuo presudu Visokog upravnog suda, rješenje Ministarstva financija Republike Hrvatske, Samostalne službe za drugostupanjski upravni postupak i rješenje Ministarstva financija Republike Hrvatske, Porezne uprave, Područnog ureda Zagreb, Ispostave Zagreb za nekretnine te je predmet vratio Ministarstvu financija Republike Hrvatske, Poreznoj upravi, Područnom uredu Zagreb, Ispostavi Zagreb za nekretnine na ponovni postupak.“

²⁴ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-3034/2012, odluka od 21. veljače 2017.

Zakonodavni poredak u Republici Hrvatskoj postupno se razvijao u smjeru izjednačavanja položaja osoba s obzirom na njihov bračni odnosno izvanbračni status, te je danas u velikoj mjeri, osobito u odnosu na imovinskoppravne učinke izvanbračnih i bračnih zajednica, otklonjeno njihovo razlikovanje. U Zakonu o porezu na promet nekretnina u oslobođenja od plaćanja poreza na promet nekretnina uvrštene su i osobe koje razvrgnućem suvlasništva ili diobom zajedničkog vlasništva stječu posebne dijelove nekretnina, neovisno o omjerima prije i nakon razvrgnuća suvlasništva ili diobe zajedničkog vlasništva. Dogodile su se i izmjene u Općem poreznom zakonu na način da je posebnim člankom propisano da se odredbe Zakona i drugih poreznih propisa koje se primjenjuju na bračnog druga primjenjuju, između ostalih, i na izvanbračnog druga.

5.2. Presuda Europskog suda za ljudska prava; Đorđević protiv Hrvatske

U ovom slučaju radi se o težem obliku diskriminacije; višestruka, ponovljena i produljena. Radi se o majci i sinu koji su bili diskriminirani od strane osnovnoškolske djece zbog toga što su podrijetlom iz Srbije i zbog toga što je sin osoba s invaliditetom – višestruka diskriminacija, diskriminacija je počinjena više puta – ponovljena diskriminacija, te je počinjena u vremenskom periodu od 2008. do 2011. – produljena diskriminacija.

„Majka (R.Đ.) i sin (D.Đ.) hrvatski su državljani rođeni 1956. i 1977. godine s mjestom prebivališta u Zagrebu. D.Đ. je lišen poslovne sposobnosti zbog mentalnog i tjelesnog invaliditeta kao posljedica bolesti iz ranog djetinjstva. O njemu se brine majka, a ta briga uključuje hranjenje, oblačenje i pranje. Majka mu također pomaže u kretanju. Majka i sin žive u prizemnom stanu, u čijoj se neposrednoj blizini nalazi se Osnovna škola A.K. čiji su učenici kroz dulji period maltretirali i uznemiravali D.Đ. u svako doba dana, osobito kad su se vraćali kući iz škole te kasno poslije podne i navečer bez roditeljskog nadzora. Najčešće su se okupljali na i oko drvene klupe ispred balkona stana u kojem žive majka i sin. Uznemiravali su ih na dnevnoj bazi; veća skupina djece bi svakodnevno dolazila u park ispred stana, izvikivala prostote D.Đ., nazivala ga raznim pogrdnim imenima, pisala uvredljive poruke na pločnik te su često pljuvala na njega. Zlostavljanje je motivirano zdravstvenim stanjem sina te njihovim srpskim podrijetlom.“²⁵

²⁵ Đorđević protiv Hrvatske, zahtjev broj 41526/10, presuda od 24. srpnja 2012., stavak 5.-8.

„Prvi slučaj zlostavljana zabilježen je 2008. godine kada je majka prijavila policiji dvoje djece zbog maltretiranja sina te uništavanja predmeta na njihovom balkonu.“²⁶ Slijedom prijave policiji, Centar za socijalnu skrb je naložio nadzor nad izvršavanjem roditeljske skrbi jednog od maloljetnih počinitelja. Nadzor je naložen zbog loših rezultata u školi i prijašnjeg problematičnog ponašanja, dok maltretiranje D.Đ. nije ni spomenuto i tu je učinjen prvi propust u radu institucija na tom slučaju.

„U 2009. godini dogodio se incident uslijed kojeg se majka obratila pravobraniteljici za osobe s invaliditetom za pomoć.“²⁷ Iz presude Europskog suda za ljudska prava za navedeno proizlazi: „U pismu poslanom dana 20. travnja 2009. godine pravobraniteljici za osobe s invaliditetom, druga podnositeljica je prigovorila da je dana 4. travnja 2009. godine dvoje djece, D.K. i I.M., maltretiralo prvog podnositelja. Navela je da su, dok su se vozili na svojim biciklima, pristupili prvom podnositelju i opekli mu ruke cigaretama. Također je prigovorila da prvog podnositelja zbog njegove mentalne retardacije stalno maltretiraju djeca koja pohađaju obližnju školu i da je druga podnositeljica u brojnim prilikama prigovorila Centru za socijalnu skrb Susedgrad kao i nadležnim tijelima Osnovne škole A.K., ali uzalud.“²⁸ Policijska postaja Zagreb je u svom izvješću navela da je obavila obavijesni razgovor sa optuženim maloljetnicima koji su rekli kako se D.Đ. sam opekao jer je mahao rukama i udario po ruci I.M. koji je tada držao cigaretu. Policija je izvijestila da su djeca uznemiravala D.Đ., ali iz toga nije uslijedio nikakav konkretni postupak; nije donijela nikakve odluke, niti uspostavila mehanizme praćenja koji bi prepoznali i spriječili daljnje zlostavljanje. „Policijska postaja Zagreb poslala je spomenuto izvješće Općinskom državnom odvjetniku za mladež koje je obavijestilo R.Đ. da su navodni počinitelji kaznenog djela nasilničkog ponašanja sukladno Kaznenom zakonu maloljetni D.K. i maloljetni I.M., djeca koja nisu navršila 14 godina života, te da se iz tog razloga protiv njih ne može pokrenuti kazneni postupak.“²⁹ Dali su joj uputu da može podnijeti tužbu za naknadu štete u građanskom postupku. Osnovna škola A.K., koji su pohađali maloljetni počinitelji, je nastojala učiniti nešto kako bi se spriječilo zlostavljanje. „Ravnatelj škole je poslao pismo roditeljima u kojemu ih je obavijestio da u njihovom susjedstvu živi D.Đ., mladi čovjek s invaliditetom kojega često maltretiraju školska djeca. U pismu je zatražio roditelje da razgovaraju s djecom i upozore ih na moguće posljedice takvog ponašanja.“³⁰

²⁶ Đorđević protiv Hrvatske, zahtjev broj 41526/10, presuda od 24. srpnja 2012., stavak 9.

²⁷ Đorđević protiv Hrvatske, zahtjev broj 41526/10, presuda od 24. srpnja 2012., stavak 12.

²⁸ Đorđević protiv Hrvatske, zahtjev broj 41526/10, presuda od 24. srpnja 2012., stavak 12.

²⁹ Đorđević protiv Hrvatske, zahtjev broj 41526/10, presuda od 24. srpnja 2012., stavak 16.

³⁰ Đorđević protiv Hrvatske, zahtjev broj 41526/10, presuda od 24. srpnja 2012., stavak 24.

Međutim, iz zapisnika roditeljskog sastanka, navedenog u presudi Eurospkog suda za ljudska prava, je vidljivo da roditelji ništa značajnije neće poduzeti u vezi sprečavanja maltretiranja D.Đ.: „Prisutni roditelji su komentirali ovaj problem, prema navodima nekih i sam mladić zna biti verbalno agresivan, istovremeno pristupa mlađim djevojčicama na neadekvatan način pa one kod kuće izražavaju strah i zaobilaze prostor gdje se mladić najčešće zadržava. Neki čak smatraju da javni prostor nije za njega i da bi trebao boraviti u za njega primjerenijim uvjetima ili u parku ali uz stalni nadzor staratelja. Ravnatelj je primio na znanje i obećao kontaktirati CZSS.“³¹ Odvjetnica je poslala pisani prigovor Općinskom državnom odvjetništvu u Zagrebu u kojem je navela to maltretiranje D.Đ. traje već oko četiri godine te da je motivirano srpskim porijeklom majke i sina te invaliditetom sina. „U prigovoru odvjetnica ističe da u hrvatskom pravnom sustavu nema djelotvornog pravnog sredstva za zaštitu od nasilničkih čina djece.“

Unatoč tome što je majka zlostavljanje prijavljivala socijalnim službama, policiji, pravobraniteljici za osobe s invaliditetom i školskim vlastima, zlostavljanje D.Đ. se nastavilo i dalje. Tijela javne vlasti, kojima je majka prijavljivala zlostavljanje, nisu joj davala nikakve upute, osim jedne socijalne radnice koja joj je savjetovala da podnese tužbu jer je to jedini način da spriječi i riješi daljnje zlostavljanje svog sina. S obzirom na to da je 2009. godine Zakon o suzbijanju diskriminacije, kojim se zabranjuje diskriminacija, bio na snazi u Republici Hrvatskoj, majka i sin su mogli pokrenuti sudski postupak pred običnim sudovima i, u slučaju da ne ostvare svoja prava, pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom. Međutim, majka i sin nisu odabrali taj pravni put.

„U 2010. godini maltretiranje je preraslo u ozbiljno fizičko zlostavljanje D.Đ.: skupina djece gurnula je D.Đ. na željeznu ogradu u parku, prilikom čega je udario glavom i ozlijedio nogu. Uslijed pada i udaraca D.Đ. je tri dana bio potpuno dezorijentiran i nekontaktibilan. Incident je majka prijavila policiji i tada joj je, tokom ispitivanja, policijski službenik rekao da se nažalost ne može ništa poduzeti jer bi bilo kakva istraga pokazala da su se djeca samo šalila.“ Unatoč navedenoj izjavi policijskog službenika, policija je ispitala inicijatora tog incidenta, koji je zaniijekao svoje sudjelovanje. „Iste godine je odvjetnica uputila prigovor zbog maltretiranja pravobraniteljici za djecu i zatražila savjet, na što je pravobraniteljica obavijestila odvjetnicu da nije nadležna u toj stvari, ne dajući joj pritom uputu za daljnje postupanje.“ Verbalna maltretiranja i vrijeđanja su se također dalje nastavila i to pretežito na drvenoj klupi koja se nalazila ispod prozora stana u kojem su boravili majka i sin. Iz tog razloga, majka je zatražila

³¹ Đorđević protiv Hrvatske, zahtjev broj 41526/10, presuda od 24. srpnja 2012., stavak 25.

od Grada Zagreba da se ukloni drvena klupa ispod njihovog prozora. Maloljetna djeca su nastavila s maltretiranjem pod prozorom majke i sina. Jedan od mnogih činova maltretiranja iznesen je u presudi Europskog suda za ljudska prava: „Podnositelji su nadalje naveli da ih je dana 4. listopada 2010. godine u 4 sata ujutro probudio automobilski alarm ispod njihovog prozora. Neka djeca su lupala na vanjski zid njihovog stana, stvarajući vrlo veliku buku. Te je noći uginuo zec, kućni ljubimac prvog podnositelja, te je on smrt zeca pripisao događajima od te noći, što ga je iznimno uzrujalo. Dana 15. listopada 2010. godine, dok su podnositelji bili odsutni, netko je pljuvao na prozor njihove dnevne sobe, sve dok nije bio potpuno prekriven slinom. Dana 23. listopada te 7., 14. i 19. studenog 2010. godine skupina djece okupila se oko klupe, jako bučeći.“³² U međuvremenu, Grad Zagreb je na zahtjev R.Đ. za uklanjanje drvene klupe ispred prozora njihova stana dao negativan odgovor. S obzirom na to da se maltretiranja nisu ništa smanjivala, već naprotiv, bilo ih je sve više i u jačoj mjeri, R.Đ. je pisala Uredu Predsjednika Republike Hrvatske i pravobraniteljici za osobe s invaliditetom o zlostavljanju njenog sina, tražeći njihovu pomoć u vezi s micanjem klupe. „Na preporuku pravobraniteljice za osobe s invaliditetom, Grad Zagreb je uklonio drvenu klupu.“ Zlostavljanje je prouzročilo velike posljedice za D.Đ. U jednom od liječničkih izvješća napisano je: „U liječničkom je izvješću od 9. ožujka 2011. godine u odnosu na prvog podnositelja navedeno da zbog stresa često grize usne i šake, da ima trzaj u lijevom oku i simptome psorijaze. Također se navodi da je često napadan i ismijavan i da mu je potrebno osigurati mirno i prijateljsko ozračje.“³³ Brojna medicinska dokumentacija o stanju D.Đ. pokazuje da su liječnici utvrdili kako je bio pod velikim stresom zbog napada djece na njega i preporučili mu psihoterapiju te sigurno i mirno okruženje.

„Nakon brojnih prijava i prigovora tijelima javne vlasti koja nisu ništa poduzela da bi ih se zaštitilo i da bi se spriječilo daljnje zlostavljanje, majka i sin su 2010. godine pokrenuli postupak protiv Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.“³⁴ Majka i sin se žale da im državne vlasti nisu pružile odgovarajuću zaštitu od maltretiranja od strane maloljetne djece iz njihovog susjedstva, pozivajući se pritom na članke 2., 3. i 8. Konvencije čiji mjerodavni dijelovi glase: čl. 2.: „Pravo svakoga na život zaštićeno je zakonom. Nitko ne smije biti

³² Dorđević protiv Hrvatske, zahtjev broj 41526/10, presuda od 24. srpnja 2012., stavak 55.

³³ Dorđević protiv Hrvatske, zahtjev broj 41526/10, presuda od 24. srpnja 2012., stavak 60.

³⁴ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čl. 34.: „Sud može primati zahtjeve bilo koje fizičke osobe, nevladine organizacije ili skupine pojedinaca koji tvrde da su žrtve povrede prava priznatih u ovoj Konvenciji ili dodatnim protokolima što ih je počinila jedna visoka ugovorna stranka. Visoke ugovorne stranke obvezuju se da ni na koji način neće sprječavati djelotvorno vršenje toga prava.“

namjerno lišen života osim u izvršenju sudske presude na smrtnu kaznu za kaznena djela za koje je ta kazna predviđena zakonom.“; čl. 3.: „Nitko se ne smije podvrgnuti mučenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni.“; čl. 8.: „1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja. 2. Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi spriječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.“ Shodno tome, „Vlada Republike Hrvatske tvrdi da članci 2. i 3. nisu primjenjivi na okolnosti ovoga predmeta. Glede članka 2. tvrdi da životi majke i sina nisu nikada ni na koji način bili izloženi riziku. Glede članka 3. Konvencije, Vlada tvrdi da nije dosegnuta tražena razina ozbiljnosti jer je maltretiranje kojemu se prigovara bilo uglavnom verbalno, a povrede koje je D.Đ. pretrpio bile su blage naravi. Također tvrdi kako činjenica što je podnositelj izrazio želju da se šeće pokazuje nije bio traumatiziran zlostavljanjima od strane maloljetne djece.“ Tijela javne vlasti u Hrvatskoj, kao ni Vlada RH, nisu uzimale u obzir činjenicu da je zlostavljana osoba, D.Đ., osoba s invaliditetom te da se RH morala, kao država koja je ratificirala Konvenciju, držati odredbi jednakosti i nediskriminacije Konvencije, konkretno članka 5³⁵. Glede događaja 2010. godine, Vlada je navela da su navodni počinitelji imali četrnaest godina i da nisu mogli biti kazneno odgovorni.

Nadalje, Vlada RH tvrdi kako majka i sin nisu iscrpili sva domaća pravna sredstva. „Navodeći da su trebali podnijeti građansku tužbu za naknadu štete protiv dotične djece i njihovih roditelja, i protiv škole koju djeca pohađaju ili protiv drugih tijela vlasti te su mogli pokrenuti prekršajni postupak protiv roditelja te djece. Također, mogli su temeljem Zakona o upravnim sporovima³⁶ podnijeti „tužbu zbog nezakonite radnje“ protiv mjerodavnih vlasti.“³⁷ U postupku pokrenutom povodom takve tužbe nadležni sud ima obvezu postupati hitno. U presudi kojom prihvaća tužbeni zahtjev, sud bi zabranio svaku daljnju nezakonitu radnju. S druge strane, majka i sin tvrde da domaći pravni sustav ne predviđa nikakve pravne lijekove koji bi pružili zadovoljštinu u odnosu na zločin iz mržnje protiv osoba s invaliditetom. Što se

³⁵ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čl.5.: „Države stranke će zabraniti bilo kakvu diskriminaciju na osnovi invaliditeta i jamčit će osobama s invaliditetom jednaku i djelotvornu zaštitu od diskriminacije po svim osnovama.“

³⁶ Zakon o upravnim sporovima, NN br. 53/91., 9/92., 77/92, (čl. 66.): „O zahtjevu za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom a nije osigurana druga sudska zaštita odlučuje sud nadležan za upravne sporove odgovarajućom primjenom ovoga zakona.“

³⁷ Članak 67., Zakona o upravnim sporovima, propisuje da se takav postupak pokreće podnošenjem tužbe za zaštitu od nezakonite radnje nadležnom općinskom sudu. Tužba mora biti podnijeta protiv tijela javne vlasti kojem se faktična radnja (ili propust) može pripisati (tuženik).

tiče građanske tužbe protiv roditelja uključene djece, R.Đ. i D.Đ. su navode kako je „Sud u jednom predmetu protiv Hrvatske već presudio da djelotvorno odvracanje od napada na tjelesni integritet osobe traži djelotvorne kaznenopravne mehanizme koji će osigurati odgovarajuću zaštitu u tom pogledu; radi se o predmetu Sandra Janković protiv Hrvatske.“³⁸ Vezano uz mišljenje Vlade RH o prekršajnom postupku kao pravnom sredstvu, isto je neodgovarajuće u ovom slučaju u odnosu na štetu počinjenu tjelesnom i psihičkom integritetu D.Đ., s obzirom na to da se postupak odnosi samo na prekršaje protiv javnog reda i mira.

U svojoj ocjeni Europski sud za ljudska prava, vezano uz iscrpljenje domaćih pravnih sredstva, iznosi da ovom predmetu nije riječ o pojedinačnoj odgovornosti roditelja uključene djece već o navodnom nepostojanju odgovarajućeg odgovora nadležnih državnih vlasti na opetovane čine maltretiranja i nasilja od strane djece koja po nacionalnom pravu, zbog svoje mladosti, ne mogu biti kazneno gonjena. Navedeno upućuje na nedjelotvornost građanske tužbe za naknadu štete i pokretanja prekršajnog postupka protiv roditelja kao pravnih sredstva. „Što se tiče podnošenja tužbe zbog nezakonite radnje, Vlada nije naznačila koje bi se tijelo vlasti moglo smatrati odgovornim za propuštanje poduzimanja odgovarajućih mjera. Za korištenje tog pravnog sredstva, potrebno je utvrditi koje je tijelo imalo dužnost djelovati i na osnovi kojega zakona. Nadalje, tužba zbog propuštanja djelovanja može se podnijeti samo protiv konkretnog državnog službenika koji je na temelju zakona imao dužnost postupati. U ovom predmetu bilo bi teško imenovati konkretnu službenu osobu koja je imala takvu dužnost. Tužba zbog nezakonite radnje kao pravno sredstvo zahtijevala bi pokretanje postupka pred redovnim parničnim sudovima i ne jamči se da bi u takvom postupku bila moguća primjena bilo kakve privremene mjere. Srž pokretanja postupka protiv Republike Hrvatske je u tome da nacionalne vlasti iako svjesne situacije, nisu poduzele prikladne mjere kako bi spriječile daljnje zlostavljanje.“³⁹ Takva situacija je tražila trenutačnu reakciju tijela državne vlasti. U navođenju pravnih sredstava, koja su R.Đ. i D.Đ. prema Vladinom mišljenju mogli poduzeti, Vlada nije dokazala da bi ta pravna sredstva mogla dovesti do brzih i prikladnih mjera koje su bile potrebne u okolnostima ovoga predmeta. „Sud smatra da je, stalnim prigovaranjem nacionalnim tijelima vlasti, R.Đ. dala mjerodavnim tijelima vlasti odgovarajuću priliku da reagiraju na njene navode

³⁸ Sandra Janković protiv Hrvatske, zahtjev broj 38478/05, presuda od 5. ožujka 2009., stavak 36.: „Sud nadalje primjećuje da bi podnositeljici bilo vrlo teško uspjeti u svom predmetu slučaju da je pokrenula građanski postupak protiv navodnih napadača i tražila naknadu štete za pretrpljene povrede, bez da su oni prije toga osuđeni u kaznenom postupku. Međutim, čak i ako pretpostavimo da je podnositeljica mogla dobiti naknadu štete u građanskom postupku, Sud je sklon vjerovati kako djelotvorno odvracanje od napada na fizički integritet osobe traži djelotvorne kaznenopravne mehanizme koji će osigurati odgovarajuću zaštitu u tom pogledu.“

³⁹ Đorđević protiv Hrvatske, zahtjev broj 41526/10, presuda od 24. srpnja 2012., stavak 157.-162.

i da zaustave maltretiranje njezina sina. Prema tome, R.Đ. je iscrpila dostupna domaća pravna sredstva.“

„Sud je jednoglasno utvrdio povredu članaka 3. i 8. Konvencije⁴⁰, kao i povredu članka 13.⁴¹ Konvencije, a ostatak zahtjeva je proglašen nedopuštenim. Sud je utvrdio da je D.Đ. bio stalno zlostavljan i, za posljedicu, osjećao se bespomoćno i uplašeno kroz dulji vremenski period. Jednom prilikom bio je i fizički ozlijeđen. Takvo postupanje bilo je dovoljno ozbiljno da mu se pruži zaštita iz članka 3. Konvencije. Također, Sud je utvrdio da nasilničko ponašanje koje spada pod članak 3. Konvencije u pravilu zahtjeva kazneni progon protiv počinitelja. No, uzimajući u obzir mladu životnu dob zlostavljača, bilo ih je nemoguće kazneno sankcionirati. Nadalje, njihova djela, kada se promatraju odvojeno nisu morala predstavljati kazneno djelo, no kada se promatraju u cjelini mogu se pokazati protivnima članku 3. Konvencije. Sud je ponovio da, prema članku 8. Konvencije, države imaju dužnost zaštititi moralni integritet pojedinaca od postupaka drugih ljudi. Uzimajući u obzir da su D.Đ. i njegova majka bili izloženi opetovanom zlostavljanju, to je ostavilo negativne posljedice na majčin privatni i obiteljski život. Kao što vlasti nisu poduzele niti jednu relevantnu mjeru da bi spriječile daljnje zlostavljanje njenog sina, tako su propustile i nju zaštititi.“ Sud je već utvrdio da D.Đ. i njegova majka nisu mogli podnijeti pritužbu zbog zlostavljanja i nasilja. Iz tog proizlazi da oni nisu imali na raspolaganju učinkovito pravno sredstvo u vezi svojih pritužbi po članku 3. i 8. Konvencije, zlog čega je utvrđena i povreda članka 13. Konvencije. Što se tiče članka 14. Konvencije, na koji se u zahtjevu pozivaju D.Đ. i R.Đ., Sud iznosi slijedeće: „Zaštitu od diskriminacije treba tražiti pred redovnim sudovima, a predviđena je i žalba protiv prvostupanjske presude kao i ustavna tužba. Pravo ne biti diskriminiran zajamčeno je i hrvatskim Ustavom, a Konvencija je izravno primjenjiva u Hrvatskoj. Kako bi poštovali načelo supsidijarnosti, podnositelji zahtjeva moraju, prije nego podnesu svoje zahtjeve Sudu, prvo dati hrvatskom Ustavnom sudu, kao najvišem sudu u Hrvatskoj, priliku da ispravi njihovu situaciju i riješi pitanja koja žele iznijeti pred Sud. S obzirom na ovu pozadinu, Sud smatra da tužba u skladu s odredbama Zakona o suzbijanju diskriminacije predstavlja djelotvorno domaće

⁴⁰ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čl.3.: „Nitko se ne smije podvrgnuti mučenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni.“ i čl. 8.st. 1. i 2.: „1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma idopisivanja. 2. Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom iako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.“

⁴¹ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čl. 13.: „Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i u slučaju kad su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.“

pravno sredstvo i da je pravilno korištenje tog sredstva moglo dovesti do priznanja navodne povrede i dosude naknade štete. U slučaju da podnositelji ne bi bili uspješni sa zahtjevom pred redovnim sudovima, mogli bi podnijeti ustavnu tužbu i tada bi i Ustavni sud ispitao njihove prigovore. Međutim, podnositelji nisu iskoristili pravna sredstva koja su im dostupna.⁴²

U postupku pred Europskim sudom za ljudska prava je kao treća strana sudjelovao Europski forum za osobe s invaliditetom, tzv. umješak. Europski forum za osobe s invaliditetom promatrao je pitanja iz ovoga predmeta kroz spektar zločina iz mržnje protiv osobe s invaliditetom. Tvrde kako postojanja zločina iz mržnje protiv osoba s invaliditetom predstavlja izazov za mnoge pravne sustave jer korištenje njihove ranjivosti uglavnom spriječava tijela za provedbu zakona i sudove da identificiraju određene radnje kao zločin iz mržnje. „Neprijateljsko ponašanje prema osobama s invaliditetom koje dovodi do nasilničkih napada u svojoj biti diskriminirajuće, jer su žrtve odabrane zbog njihovog vidljivog invaliditeta. Zločin iz mržnje prema osobama s invaliditetom do sada nije dobio dovoljno pozornosti zakonodavaca i tijela koja provode zakone. To je dovelo do toga da zločin iz mržnje prema osobama s invaliditetom nije priznat kao takav, kao i do nedovoljnog prijavljivanja i pogrešnog shvaćanja ove pojave. Odgovor vlasti na ovaj problem treba se prebaciti s reaktivnog na proaktivni te mu cilj treba biti zaštita osoba s invaliditetom od svih čina nasilja.“ „Europska konvencija za ljudska prava ni ESLJP ne definiraju zločin iz mržnje. Međutim jasno je da je ESLJP kroz svoju bogatu praksu odlučivanjem u pojedinačnim predmetima koji su mu podneseni uglavnom pod člancima 2., 3. i 8., samostalno ili u svezi s člankom 14. EKLJP-a, prepoznao specifičnost dis-kriminatorne prirode nasilja na koje su se podnositelji u tim predmetima žalili. U ovom je kontekstu ESLJP nametnuo državama pozitivnu obvezu učinkovite istrage ne samo svakog nasilnog čina nego i njegovih mogućih diskriminator-nih pobuda te obvezu takvo diskriminatorno nasilje u određenim okolnostima čak i spriječiti.“⁴³

Tijela državne vlasti imale su dužnost poduzeti mjere kako bi zaštitile R.Đ. i D.Đ. od maltretiranja i zlostavljanja maloljetne djece. R.Đ. i D.Đ. su u zahtjevu upućenom Europskom sudu za ljudska prava naveli kako im uopće nije bilo jasno koje je tijelo državne vlasti nadležno za rješavanje njihove situacije. Tijela, kojima je R.Đ. pravovremeno prijavljivala maltretiranja i zlostavljanja svog sina, su učinila mnoge propuste u svom postupanju temeljem prijave. Policija bi na svaku prijavu došla, no propustila bi identificirati počinitelje; došli bi na lice

⁴² Đorđević protiv Hrvatske, zahtjev broj 41526/10, presuda od 24. srpnja 2012., stavak 161. i 162.

⁴³ M. Bošnjak, A. Grgić Boulais: Zločin iz mržnje u praksi Europskog suda za ljudska prava Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), vol. 26, broj 2/2019, (str. 333.)

mjesta i upozorili djecu da se udalje. Također, propustili bi poduzeti bilo kakvu prikladnu radnju, poput pokretanja prekršajnog postupka protiv roditelja djece koja su u tome sudjelovala. „Što se tiče Centra za socijalnu skrb, trebao je istražiti predmet i utvrditi relevantne činjenice, pozvati roditelje počinitelja na sastanak kako bi utvrdio njihove osobne okolnosti; izdati zaštitne mjere radi sprječavanja ponavljanja nasilja; savjetovati ili obvezati počinitelje i njihove roditelje da dolaze na savjetovanje; pratiti situaciju i sastaviti izvješća o poduzetim mjerama.“ Međutim, Centar za socijalnu skrb nije učinio ništa od navedenog, osim što je jednog od maloljetnika, koji su sudjelovali u incidentu nanošenja opekline cigaretama, stavio pod nadzor socijalne radnice, te pokrenuo sudski postupak da ga se smjesti u ustanovu za djecu s problemima u ponašanju na godinu dana. „Glede uprave škole koju su pohađala dotična djeca, imali su pravo poduzeti cijeli niz stegovnih mjera u slučajevima nasilničkog ponašanja učenika, uključujući upozorenja, opomene, ukor i isključenje iz škole.“ Međutim, oni nisu poduzeli niti jednu takvu mjeru, već neke druge mjere, kao što je pozivanje roditelja i djece kako bi se pobrinuli da nasilničko ponašanje protiv podnositelja prestane te organiziranje sastanaka na kojima su govorili učenicima o zahtjevima osoba s posebnim potrebama. Međutim, tim se mjerama nije moglo spriječiti daljnje nasilje protiv podnositelja. Niti jedno drugo tijelo javne vlasti nije puno učinilo kako bi spriječilo nasilje i maltretiranje R.Đ. i D.Đ. Uz navedene propuste od strane javnopravnih tijela, veliki propust je učinjen od strane majke i sina u pogledu ne podnošenja tužbe za čin diskriminacije sukladno Zakonu o suzbijanju diskriminacije.

Kao što je već spomenuto, u ovom slučaju radi se o višestrukoj diskriminaciji. Problem višestruke diskriminacije obradila je prof. dr. sc. Snježana Vasljević u svojoj knjizi „Slično i različito - Diskriminacija u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj“. U svom radu ističe kako „termin višestruka diskriminacija nije istoznačan terminima intersekcijaska ili dodana diskriminacija te ukazuje na nepostojanje različitih razina pravne zaštite u Republici Hrvatskoj kada se radi o rasnoj, etničkoj i spolnoj diskriminaciji, što pokazuje da su zakoni i podzakonski akati koji se odnose na zabranu diskriminacije međusobno neusklađeni.“ Neusklađenost pravnih normi stvara pravnu nesigurnost i nepovjerenje žrtava diskriminacije, a to dovodi do neprijavlivanja diskriminacije.

6. ZAKLJUČAK

Republika Hrvatska ima snažan zakonodavni, a i institucionalni okvir u pogledu diskriminacije. Kao što je općepoznato, teorija i praksa su dva različita pojma koja se moraju objediniti da bi se ispunila svrha propisanih zakonodavnih odredbi i zadaća institucionalnih tijela. U pogledu diskriminacije, pod teorijom se podrazumijevaju Zakoni i institucije, a pod praksom provedba Zakona te učinkovito i pravodobno djelovanje institucija u sprječavanju i suzbijanju diskriminacije te u pružanju pomoći osobama koje su žrtve diskriminatornog ponašanja i koje prijave diskriminaciju.

Snažna zakonodavna zaštita vidljiva je u tome što je jednakost prema svima zajamčena Ustavom Republike Hrvatske te time što je na snazi Zakon o suzbijanju diskriminacije kojim se osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske te stvaraju pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije. Dodatnu snagu zakonodavnom okviru u pogledu diskriminacije daje Zakon o ravnopravnosti spolova u kojim se definira i uređuje način zaštite od diskriminacije na temelju spola i stvaranje jednakih mogućnosti za žene i muškarce. Nerijetko se dešava da su zakoni samo „mrtvo slova na papiru“. Prvenstveno iz razloga što žrtve ne prijavljuju diskriminaciju. U Izvješćima Pučke pravobraniteljice i posebnih pravobranitelja iz 2023. godine, zabilježen je mali broj prijava diskriminacije. Za mali broj prijava diskriminacije, značajnu ulogu ima i činjenica da je čin diskriminacija neminovno vezan uz neku povredu, uslijed koje je počinjena diskriminacije.

Spomenuta Pučka pravobraniteljica i posebni pravobranitelji predstavljaju institucionalni okvir u zaštiti i suzbijanju diskriminacije. Pravobranitelji su spona između građana i tijela državne vlasti. Njima prvima se građani obrate u slučaju diskriminacije, a oni su dužni pružati pravovremenu zaštitu i davati daljnje upute žrtvama. U slučaju Đorđević protiv Hrvatske, koji je analiziran u radu, pravobraniteljica za osobe s invaliditetom nije pružala potrebnu pomoć žrtvama, niti ih je uputila na potrebne radnje koje su trebali poduzeti kako bi im se pružala potrebna zaštita od zlostavljanja i spriječila daljnja diskriminacija.

Sudska kontrola tijela javne vlasti u pogledu diskriminacije je izuzetno važna zbog pravodobnog reagiranja na čin diskriminacije kako bi se pružala zaštita žrtvama i poduzele privremene mjere za suzbijanje daljnje diskriminacije. Nužno je provoditi sudsku kontrolu nad radom javnopravnih tijela jer se nerijetko dešava da zbog velike količine posla i/ili nedostatka

adekvatnog osoblja dođe do nenamjernog propusta kod pružanja zaštite žrtvama diskriminacije i poduzimanja mjera za suzbijanje diskriminacije.

Po mom mišljenju, tijela javne vlasti trebala bi s dužnom pažnjom postupati u slučaju diskriminacije, s obzirom na to da je zaštita i promicanje jednakosti najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. Imamo jako dobro napisane zakone, koje je potrebno više približiti građanima kako bi bili upoznati s načinima na koja mogu zaštititi svoja prava koja su im zajamčena Ustavom i zakonima.

LITERATURA

Pravni izvori:

1. Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
2. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17)
3. Zakon o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08, 112/12)
4. Zakon o ravnopravnosti spolova (NN 82/08, 69/17)
5. Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21)
6. Obiteljski zakon (NN 103/15, 98/19, 47/20, 49/23, 156/23)
7. Kazneni zakon (NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24)

Sudska praksa:

1. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-3034/2012, odluka od 21. veljače 2017.
2. Presuda Visokog upravnog suda, broj: Us-5314/2010-4, presuda od 29. ožujka 2012.
3. Đorđević protiv Hrvatske, zahtjev broj 41526/10, presuda od 24. srpnja 2012.
4. Sandra Janković protiv Hrvatske, zahtjev broj 38478/05, presuda od 5. ožujka 2009.

Knjige i stručni radovi:

1. Vasiljević, Snježana i Balen, Braslav: Zakon o suzbijanju diskriminacije u svjetlu europskog prava, Zagreb, Pravni fakultet, 2009.
2. Omejec, Jasna: Zabrana diskriminacije u praksi Europskog suda za ljudska prava; Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu , vol. 59 no. 5, 2009.
3. Vasiljević, Snježana: Slično i različito - Diskriminacija u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj“, Zagreb: Tim Press, 2011.
4. Vasiljević, Snježana i Vinković, Mario: Temeljna prava i zabrana diskriminacije u praksi europskih i nacionalnih sudova, Zagreb: Narodne novine, 2019.
5. Bošnjak, Marko i Grgić Boulais, Aida: Zločin iz mržnje u praksi Europskog suda za ljudska prava Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), vol. 26, broj 2/2019.

6. European Court of Human Rights: Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights and on Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention, 2024.

Mrežni izvori:

1. Ljudska prava, <https://www.ljudskaprava.hr/hr teme/sto-su-ljudska-prava>
2. Pučki pravobranitelj, <https://www.ombudsman.hr/hr/>
3. Pravobranitelj za osobe s invaliditetom, <https://posi.hr/>
4. Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, <https://www.prs.hr/cms>
5. Pravobraniteljica za djecu, <https://dijete.hr/hr/pravobranitelj/pravobraniteljica/>