

Racionalizacija sustava zaštite ljudskih prava u RH

Izvješće Stručnog tima

Richard Carver, Oxford Brookes University
Srđan Dvornik, neovisni konzultant, Zagreb
Denis Redžepagić, Ekonomski institut, Zagreb

Veljača 2010. godine

SADRŽAJ

1	IZVRŠNI SAŽETAK PROJEKTA	4
2	UVOD	8
2.1	TEMELJNE PRETPOSTAVKE	9
2.2	METODOLOGIJA	9
2.3	ORGANIZACIJSKI I INSTITUCIONALNI OKVIR SUSTAVA LJUDSKIH PRAVA.....	10
2.3.1	Uredi Vlade RH.....	10
2.3.2	Uredi pravobranitelja	13
2.3.3	Centar za ljudska prava	14
3	MEĐUNARODNI STANDARDI I KOMPARATIVNA ISKUSTVA	15
3.1	MEĐUNARODNI STANDARDI.....	15
3.2	EUROPSKI STANDARDI.....	17
3.3	ANALIZE SLUČAJEVA ČETIRIJU ZEMALJA	18
3.3.1	Ujedinjeno Kraljevstvo	19
3.3.2	Švedska	19
3.3.3	Mađarska	20
3.3.4	Litva	20
3.4	SAŽETAK ARGUMENATA.....	21
4	FINANCIJSKA I ORGANIZACIJSKA ANALIZA	24
4.1	LOKACIJA I VIDLJIVOST.....	24
4.2	KAPACITETI I POTENCIJALI.....	25
4.3	FINANCIJSKA ANALIZA	31
4.4	VIDLJIVOST I OSTALA MJERILA UČINKOVITOSTI.....	39
4.5	ZAKLJUČCI I PREPORUKE ZA RACIONALIZACIJU SUSTAVA TEMELJENI NA POKAZATELJIMA FINANCIJSKE I EKONOMSKE UČINKOVITOSTI.....	41
4.5.1	Financijski aspekti	42
4.5.2	Organizacija i lokacija	42
4.5.3	Koordinacija i integracija	42
5	RACIONALIZACIJA I UČINKOVITOST: ANALIZA POLITIKE	44
5.1	VAŽNOST INSTITUCIJE PRAVOBRANITELJA U SUSTAVU ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA.....	44
5.2	JAČANJE ULOGE PRAVOBRANITELJA KAO DOPRINOS PROCESU RACIONALIZACIJE.....	45
5.3	OSNOVNO PITANJE INSTITUCIJE - JEDNOG ILI VIŠE PRAVOBRANITELJA?	47
5.4	UREDI VLADE RH	50

6 SAŽETAK PREPORUKA	53
6.1 Opće preporuke	53
6.2 Pravobraniteljske institucije	53
6.3 Centar za ljudska prava	54
6.4 Uredi Vlade RH za zaštitu ljudskih prava	54
7 PRILOZI	55
7.1 Literatura, izvori informacija i ostale reference	55
7.2 Popis sudionika/osoba s kojima se razgovaralo	56

1 IZVRŠNI SAŽETAK PROJEKA

Ovaj se izvještaj sastoji od ispitivanja organizacijske, financijske i političke učinkovitosti sustava ljudskih prava u RH, te odgovarajućih preporuka. Studija se fokusira na rad četiriju pravobraniteljskih institucije, tri Ureda Vlade RH odgovorna za područje ljudskih prava, i Centra za ljudska prava.

Jasno je vidljiva ozbiljna potplaćenost sustava ljudskih prava u RH. Iako je jasno da postoje načini učinkovitijeg korištenja sredstava, važno je da se uštede nastale racionalizacijom zadrže u sustavu zaštite ljudskih prava, te da ih se iskoristi u svrhu proširenja sustava i njegova rada .

Pitanju suradnje između institucija za ljudska prava pristupili smo prvenstveno iz funkcionalne perspektive. Smatramo da je praktična suradnja između različitih tijela na ključnim aktivnostima važnija od formalnog spajanja ili udruživanja različitih institucija.

MEĐUNARODNE USPOREDBE

Ni međunarodni ni europski standardi ne pružaju jasne smjernice o pitanju potrebe za mandatnom podijeljenošću odvojenih nacionalnih institucija za ljudska prava, ili pak o potrebi za njihovim spajanjem u jednu instituciju. Neka međunarodna ugovorna tijela, ponajprije Odbor za prava djeteta, naglašavaju važnost odijeljenosti institucija, ali o tome nije postignut konsenzus. Na razini Europske Unije prisutna je tendencija udruživanja tijela za suzbijanje diskriminacije, međutim, ne postoji formalna obveza za takvo postupanje.

Četiri europske zemlje pristupile su tom problemu na različite načine. U Ujedinjenom Kraljevstvu postojeća su tijela za suzbijanje diskriminacije spojena u Povjerenstvo za jednakost i ljudska prava bez usklađivanja zakonodavstva koje uređuje različite mehanizme zaštite u slučajevima diskriminacije. Taj se pristup pokazao lošim rješenjem. U Švedskoj je raspušteno nekoliko pravobraniteljskih institucija za suzbijanje diskriminacije, te je potom osnovana nova institucija uz usklađene zakone. Iako je do navedene promjene došlo nedavno, to se iskustvo pokazalo pozitivnim. U Litvi, unatoč prijedlozima za njihovim spajanjem, postoje tri odvojene pravobraniteljske institucije. I kao primjer koji djeluje posebno relevantan za situaciju u Republici Hrvatskoj, Mađarska ima četiri parlamentarna povjerenika za različita pitanja ljudskih prava. Oni su u potpunosti neovisni jedni od drugih, no dijele prostor i pomoćno osoblje, te često surađuju.

Međunarodna i europska iskustva ponudila su, unatoč neodređenosti u smislu specifičnog organizacijskog rješenja, nekoliko načela koja bi trebalo imati na umu pri racionalizaciji sustava u Hrvatskoj:

- Važnost financijske i organizacijske učinkovitosti.
- Potreba za edukacijom i unakrsnom fertilizacijom između različitih pitanja ljudskih prava.
- Mogućnost skretanja pozornosti na slučajeve višestruke diskriminacije ili na kršenje ljudskih prava.

- Potreba za istovremenim zadržavanjem prepoznatljivog identiteta tih institucija u javnosti, uz identitet institucija koje su pristupačne ranjivim skupinama i suosjećaju s njima .
- Potreba za zadržavanjem i razvojem specifičnih znanja o različitim pitanjima i sektorima.
- Važnost usklađenog i artikuliranog djelovanja kad god to bude potrebno.

FINANCIJSKA I ORGANIZACIJSKA ANALIZA

Analizom financija sektora za ljudska prava u trogodišnjem razdoblju od 2006. do 2008. godine, utvrđeno je da je tijekom tog razdoblja otprilike 85 milijuna HRK iz državnog proračuna doznačeno institucijama i uredima za ljudska prava. Taj iznos čini tek 0,07% ukupnog državnog proračuna. Najviše sredstava primili su pučki pravobranitelji i Ured za ljudska prava Vlade RH.

Rad sektora za ljudska prava izrazito je intenzivan s obzirom na prirodu posla, s time da kadrovski troškovi čine veliki udio ukupnog proračuna, osobito u pravobraniteljskim uredima. Međutim, nedostatna financijska potpora znači da planirani kapacitet od 30 dodatnih zaposlenika (28%) u pravobraniteljskim institucijama nije ostvaren.

Lokacije pravobraniteljskih institucija općenito nisu zadovoljavajuće ni primjerene svrsi. Također, jedino Pravobranitelj za djecu djeluje na lokacijama izvan Zagreba. Sukladno tome, niska je i javna vidljivost spomenutih institucija.

Sve pravobraniteljske institucije uložile su značajna sredstva u informacijske tehnologije i opremanje ureda. U usporedbi s time, troškovi Vladinih ureda u tom su području niži zbog korištenja Vladine infrastrukture i informacijskih tehnologija. Zajedničkom infrastrukturom i informacijskih tehnologija pravobraniteljskih ureda godišnje bi se moglo uštedjeti do 4,5%.

Vladini uredi, osim donacija, primaju i financijsku potporu za razne programe, stoga je prosječni iznos koji se troši na programe i djelatnike u Vladinim uredima znatno viši. To se također odnosi i na troškove intelektualnih usluga. S druge strane, uredi pravobranitelja financiraju se ravnomjerno tijekom određenog razdoblja; iako je razina troškova po zaposleniku najniža u Uredu pučkog pravobranitelja, to je djelomično i posljedica činjenice da je u tom uredu zaposleno najviše djelatnika.

Postizanje bolje učinkovitosti u pogledu lokacijskih i organizacijskih pitanja mogući su i bez značajnih ulaganja. S obzirom na to da je riječ o intelektualno zahtjevnom sektoru, zajedničko korištenje sredstava znači postizanje ekonomije razmjera kroz suradnju u strukturi troškova. Primjerice, dodjeljivanje zajedničkog namjenskog objekta svim četirima pravobraniteljskih institucija stvorila bi mogućnosti uštede održavanja i korištenja administrativnih funkcija. Također, značajni udio postojeće opreme moglo bi se iskoristiti na novoj lokaciji.

Jedna od mjera racionalizacije koje je moguće odmah poduzeti jest reorganizacija odnosno spajanje određenih tijela, posebice kad je riječ o skupini Vladinih ureda. Jedan od takvih primjera je Ured za ljudska prava i Ured za nacionalne manjine zbog postojanja sličnih djelatnosti u ostalim ograncima vlasti, odnosno Saboru.

IZRADA I ANALIZA POLITIKA

Institucije sustava za ljudska prava nisu primarne determinante za uživanje ljudskih prava, a nisu ni glavni zaštitnici i izvršitelji ljudskih prava. Za navedene su odgovornosti nadležna razna državna i javna tijela. Pravobraniteljske institucije prate djelovanje tih tijela, te nastoje upotrijebiti vrstu “suptilne” moći u svrhu osiguravanja standarda ljudskih prava u pojedinačnim slučajevima ali i na razini politike. Racionalizaciju sustava ljudskih prava ne bi trebalo prvenstveno shvaćati kao organizacijsko pitanje, već kao način jačanja “suptilne” moći institucija za ljudska prava kroz suradnju i dobivanje socijalne i političke težine.

Postoje čvrsti argumenti i u prilog i protiv više institucija za zaštitu ljudskih prava. Nedvojbeno je potreba za poduzimanjem određenih mjera u svrhu što lakšeg pristupa mehanizmima zaštite ljudskih prava za posebno ranjive skupine kao što su djeca i osobe s invaliditetom. Međutim, temeljna pitanja ljudskih prava su nedjeljiva, te se sve pravobraniteljske institucije suočavaju sa sličnim preprekama u nastojanju osiguravanja usklađivanja s njihovim preporukama.

S obzirom na početno stanje, u kojemu već postoji više institucija za zaštitu ljudskih prava, nije poželjno spajanje tih institucija, već bi trebalo sastaviti okvir za znatno snažniju funkcionalnu suradnju, koja bi uključivala zajedničku lokaciju, bazu podataka i zajedničko izvještavanje i propaganda.

Centar za ljudska prava organizira različite aktivnosti koje nadopunjavaju rad pravobraniteljskih institucija, budući da se one usmjerene na obradu pritužbi. Snažnija povezanost i kontinuirana suradnja nedvojbeno su nužne. Aktivnosti javnog promicanja ljudskih prava i poticanje rasprava o osjetljivim i kritičnim pitanjima zahtijevaju neovisnost i samostalnost. Promicanje ljudskih prava bilo bi najuspješnije kroz socijalno učenje koje podrazumijeva usvajanje i razumijevanje ljudskih prava kroz suprotstavljanje preprekama i suočavanje s problemima, a ne kao propaganda ili kroz “klasična” predavanja. Centar je već razvio organizacijsku kulturu i kapacitete prikladne za ovu vrstu misije, i trebalo bi raditi na njihovom očuvanju.

Najskloniji smo rješenju spajanja Centra za ljudska prava s Uredom pučkog pravobranitelja RH, uz zadržavanje zasebnog identiteta Centra kao odjela kojeg bi vodio direktor sa statusom Zamjenika Pučkog pravobranitelja. Ukoliko to rješenje ne bude ostvareno, važno je da Centar za ljudska prava dobije nezavisni pravni status i formalnim sporazumom učvrsti suradnju s Uredom pučkog pravobranitelja i ostalim pravobraniteljskim institucijama.

SAŽETAK PREPORUKA

Opće preporuke

- Financijska sredstva namijenjena sustavu zaštite ljudskih prava (sukladno definiciji u ovoj studiji) ni u kom se slučaju ne bi smjela smanjiti u odnosu na svoju trenutnu realnu razinu. Uštede postignute predloženim mjerama racionalizacije trebalo bi zadržati unutar sustava ljudskih prava. Naša je preporuka da se u sustav ljudskih prava ulože značajna dodatna sredstva kako bi

se institucijama omogućilo popunjavanje manjkavosti u pogledu broja zaposlenika, te osnivanje regionalnih ureda.

Pravobraniteljske institucije

- Sve pravobraniteljske institucije trebale bi zadržati potpunu samostalnost u svim nezavisnim pitanjima u pogledu vlastitih mandata.
- Sve pravobraniteljske institucije trebale bi se nalaziti na zajedničkoj lokaciji. (Moguća je iznimka institucija Pravobraniteljice za djecu s obzirom na nedavno stjecanje i trenutnu obnovu novih prostorija. Ipak, u svim područjima u kojima bude moguće, Ured pravobraniteljice za djecu trebao bi sudjelovati u zajedničkim funkcijama – od računovodstva do zajedničke baze podataka). Zajednička zgrada trebala bi biti prilagođena standardima pristupa koje je odredila Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom.
- Sve pravobraniteljske institucije trebale bi dijeliti urede na regionalnoj razini. Trebalo bi primijeniti sve zahtjeve pristupačnosti objekta osobama s invaliditetom kao i prilagođenosti prostora djeci. (Predlaže se mogućnost modela u sklopu kojeg prostorom upravlja jedna pravobraniteljska institucija, no pritužbe se zaprimaju za sve četiri institucije).
- Pravobraniteljske institucije koje dijele lokaciju također bi trebale započeti s postupnom racionalizacijom u pogledu djelatnika, što bi rezultiralo nekim zajedničkim administrativnim funkcijama, te bi se sredstva dobivena uštedom na tom području mogla upotrijebiti za otvaranje dodatnih radnih mjesta za djelatnike koji rade na određenim programima.
- Sve pravobraniteljske institucije trebale bi koristiti zajedničku bazu podataka prilikom obrade pritužbi, i u svrhu općeg informiranja. Baza podataka trebala bi, osim podataka o slučajevima kršenja ljudskih prava, bilježiti i podatke o reagiranju i stupnju odgovornosti države i javnih institucija.
- Sve pravobraniteljske institucije trebale bi razmotriti mogućnost zajedničkog mrežnog portala za samostalne nacionalne institucije za ljudska prava u RH.
- Parlamentarna većina potrebna za imenovanje pravobranitelja trebala bi se povećati u odnosu na trenutnu **jednostavnu većinu**. Trenutni postupak imenovanja, uz Vladu RH kao isključivog predlagatelja, trebalo bi zamijeniti imenovanjem kroz otvoreni natječaj, a cijeli bi postupak trebao voditi Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora.
- Pravobraniteljske institucije trebale bi, prema potrebi, zajednički nastupati u javnosti.
- Pravobraniteljske institucije trebale bi surađivati u obradi pritužbi koje sadrže višestruku diskriminaciju.
- Pravobraniteljske institucije trebale bi podnositi zajedničko izvješće o pitanjima koja se odnose na sve institucije.

Centar za ljudska prava

- Centar za ljudska prava trebao bi biti ustanovljen kao odjel Ureda Pučkog pravobranitelja odgovoran za strateško planiranje i niz drugih aktivnosti koje trenutno provodi. Voditelj Odjela trebao bi imati status jednog od zamjenika pučkog pravobranitelja. Neovisno o tome koje uređenje bude prihvaćeno, važno

je da se njime jamči postojeći identitet Centra za ljudska prava, uključujući i njegovu sposobnost pokretanja pitanja ljudskih prava, te kapacitet privlačenja samostalnih izvora financiranja.

Vladini uredi za ljudska prava

- Koordinacija između pravobraniteljskih i Vladinih ureda trebala bi biti redovita, s ciljem maksimalne učinkovitosti te eliminacije dupliciranja aktivnosti.
- Osobito bi trebalo raspraviti je li potrebno da Ured za ljudska prava nastavi zaprimati i obrađivati pritužbe.
- Vladini Uredi trebali bi razmotriti generiranje informacija, uključujući i statističkih podataka, za pravobraniteljske institucije i širu javnost kao jednu od svojih primarnih funkcija.
- Vlada RH također bi trebala razmotriti mogućnost spajanja Ureda za ljudska prava s Uredom za nacionalne manjine.
- Vlada RH trebala bi odrediti centar za provedbu Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, vjerojatno imenovanjem Ureda za ljudska prava.
- Vlada RH trebala bi kroz tri ureda nastaviti s formiranjem jedinice za upravljanje aktivnostima koje financira EU.

2 UVOD

2.1 TEMELJNE PRETPOSTAVKE

Ova se studija nadovezuje na rad procjene kapaciteta pučkog pravobranitelja Republike Hrvatske koju je proveo tim iz Programa Ujedinjenih Naroda za razvoj (UNDP) Regionalnog Centra u Bratislavi u studenom 2008. godine. Jedna od ključnih preporuka te procjene bila je da Ured pučkog pravobranitelja treba prebaciti težište s rada potaknutog zaprimanjem pritužbi na izradu sustavnog programa za najvažnija pitanja ljudskih prava u Republici Hrvatskoj. Ova se preporuka temeljila na općoj primjedbi prema kojoj najučinkovitije nacionalne institucije za ljudska prava koriste sustavni pristup, i na novim obvezama na koje je Ured pučkog pravobranitelja obvezao Zakon o suzbijanju diskriminacije, a također i na nedavnoj akreditaciji institucije pučkog pravobranitelja s najvišim statusom "A" kao nacionalne institucije za zaštitu i promicanje ljudskih prava od strane Međunarodnog koordinacijskog odbora za nacionalne institucije za zaštitu i promicanje ljudskih prava.

Izvješće o procjeni kapaciteta iz 2008. godine pružilo je niz preporuka koje se odnose na funkcioniranje i zakonodavni temelj Ureda pučkog pravobranitelja, s ciljem da Ured postane aktivna a ne reaktivna institucija. U izvješću također stoji da su u postojanju četiri odvojene pravobraniteljske institucije uočene neučinkovitosti i dupliciranje sredstava. Premda se u izvještaju daljnje postojanje četiriju samostalnih institucija nije dovodilo u pitanje, preporučeno je usvajanje zajedničke baze podataka za obradu pritužbi, te je upućeno na daljnje razmatranje racionalizacije infrastrukture sustava zaštite ljudskih prava. Ova studija izravno proizlazi iz navedene preporuke.

Na samom početku, važno je pojasniti što članovi istraživačkog tima podrazumijevaju pod pojmom “racionalizacije” u kontekstu ovog zadatka. Pojam “racionalizacije” u financijskom i ekonomskom diskursu općenito snažno implicira da bi rezultat zadatka racionalizacije trebao biti smanjenje troškova. Prvotno nas je brinula činjenica da bi se ovo istraživanje moglo iskoristiti kao argument za smanjenje sredstava raspoloživih i namijenjenih sustavu zaštite ljudskih prava. Tijekom istraživanja postajalo je sve jasnije da se institucije za ljudska prava u Republici Hrvatskoj sustavno nedovoljno financijski podržava. I dok nema sumnje da bi se, u određenoj mjeri, sredstva mogla koristiti na učinkovitiji način, uvjereni smo da bi nastale uštede trebalo zadržati unutar sustava zaštite ljudskih prava, te ih iskoristiti u svrhu proširenja sustava i njegova rada.

Također je važno naglasiti da je, budući da se naša analiza velikim dijelom odnosi na pitanja financijske i organizacijske strukture, naš pristup pitanju suradnje između različitih institucija za ljudska prava primarno *funkcionalan*. Iako se međunarodnim pravom reguliraju neka osnovna načela za strukturu i mandat nacionalnih institucija za ljudska prava, snaga tih institucija leži upravo u tome što su *nacionalne*. Svaka zemlja slobodno određuje najprikladniji organizacijski model koji odgovara njezinoj političkoj kulturi i specifičnim potrebama. Stoga, načelno nema nikakvih zapreka da Republika Hrvatska uredi sustav zaštite ljudskih prava u kojem organizacijska pitanja određuju upravo potrebe i prioritete ljudskih prava, a ne obrnuto. U konkretnom slučaju, primjerice, smatramo da je praktična suradnja između različitih tijela u ključnim aktivnostima važnija od formalnog spajanja ili udruživanja različitih institucija

2.2 METODOLOGIJA

Studiju je provela tročlana skupina: Richard Carver s Oxford Brookes University (međunarodno pravo), Srđan Dvornik, neovisni konzultant (sociologija, političke znanosti), i Denis Redžepagić s Ekonomskog instituta u Zagrebu (ekonomija). Carver i Dvornik već se dugo bave aktivizmom u području ljudskih prava, Carver je bio i glavni autor gorespomenutog izvješća o procjeni kapaciteta institucije pučkog pravobranitelja Programa Ujedinjenih naroda za razvoj. U početnoj fazi studije, autore je također savjetovao i Igor Palija iz Srpskog demokratskog foruma. Za nadzor studije bila je zadužena koordinacijska skupina sastavljena od predstavnika Pučkog pravobranitelja Republike Hrvatske, Centra za ljudska prava i Programa Ujedinjenih naroda za razvoj.

Stručni je tim proučio izvore iz međunarodnog i europskog prava koji se odnose na međunarodne standarde u pogledu usklađivanja različitih institucija za ljudska prava unutar određene države. Također, istražili smo četiri europske analize slučaja u kojima su usvojeni različiti pristupi suradnje između nacionalnih institucija za ljudska prava ili institucija za suzbijanje diskriminacije.

Tim je sakupio podatke tijekom dvaju posjeta Zagrebu Richarda Carvera u studenom/prosinu 2009. godine i veljači 2010. godine, tijekom kojih je tim proveo niz razgovora s članovima i djelatnicima raznih institucija za ljudska prava.¹ Također, sve su institucije zamoljene za dopuštenje uvida u financijske i organizacijske podatke, na temelju kojih je provedena analiza koristi i troškova obuhvaćena ovim izvješćem. Iznimno smo zahvalni za strpljenje svih sudionika, kao i za njihovu suradnju.

¹ Popis osoba s kojima se razgovaralo nalazi se u Prilozima izvješću.

Svi uredi i institucije uključeni u studiju zamoljeni su za detaljne informacije o svojim mandatima, radu i financijama. Prikupljeni podaci korišteni su u svrhu potpunog provođenja procjene u pogledu: a) analize usluga i vrsta aktivnosti; b) financijske strukture i c) strukture troškova.

Neki od navedenih podataka dostupni su iz javnih izvora informacija, kao primjerice godišnjih izvješća i akata dostupnih na Internetu. Cilj je međutim bilo prikupljanje pouzdanih i usporedivih podataka, kao i uključivanje institucija u taj proces u svrhu podizanja razine svijesti o projektu.

Važno je napomenuti da se o podacima dostupnima javnosti ne izvještava ravnomjerno, dijelom kao posljedica financijske krize i utjecaja krize na državni proračun, kao i zbog specifičnih praksi sustava državnog računovodstva i postupaka planiranja. Također, naš se rad temeljio na pretpostavci da se evaluacija državne službe ne može temeljiti isključivo na financijskim parametrima. Stoga je i širok opseg prikupljenih podataka usmjeren na utvrđivanje potencijalno usporedivih varijabli koje će omogućiti mjere racionalizacije koje nisu nužno financijske, već samo administrativne naravi. Međutim, upravo bi one mogle rezultirati uštedama unutar čitavog sustava te poboljšanjem ukupne učinkovitosti. Analiza pokazuje da se uobičajeno korišteni parametri usporedbe ne mogu primijeniti na sve analizirane institucije. Razlike u opsegu aktivnosti i usluga koje institucija pruža rezultate čine neusporedivima. Metodologija primijenjena u analizi stoga koristi trendove razdoblja posljednje tri godine u svrhu utvrđivanja potencijalnih slobodnih prostora za poboljšanje učinkovitosti. Međutim, zbog naravi financijske krize u ovom razdoblju, kao i ovisnosti o vanjskim čimbenicima koji utječu na cjelokupni sustav, točni se iznosi koriste samo kao smjernice.

2.3 ORGANIZACIJSKI I INSTITUCIONALNI OKVIR SUSTAVA LJUDSKIH PRAVA

Analizom su pokrivena tri glavna elementa sustava ljudskih prava u Republici Hrvatskoj: Vladini uredi za osiguranje ljudskih prava (preciznije Ured za ljudska prava, Ured za nacionalne manjine i Ured za ravnopravnost spolova), uredi pravobranitelja i Centar za ljudska prava.² Svaki od navedenih tipova institucija razmotren je na različite načine iz organizacijskih, pravnih i financijskih razloga. Vladini uredi dio su administrativne i potporne mreže Vlade, dok je pravobraniteljskim uredima mandate i sukladno tome samostalnost dodijelio Hrvatski sabor. Izvori financiranja ove tri skupine institucija temelje se na tri generalno različita načela.

Vladini uredi obnašaju ulogu praćenja i potpore sustava ljudskih prava u Republici Hrvatskoj, koja je više administrativnog karaktera, uz komunikaciju između nevladinog sektora i nacionalne administracije. S druge strane, Uredi pravobranitelja imaju veću operativnu ulogu, budući da su primarno zaduženi za postupanje s pritužbama građana. Oni su neovisni promatrači načina na koji javne vlasti poštuju, štite i ispunjavaju ljudska prava Centar za ljudska prava, unatoč svojoj neupitnoj ulozi istraživačkog tijela, nije u

² Generalno slijedimo korištenje i terminologiju Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP), prema kojemu je riječ *pravobranitelj* rodno neutralna u originalnom obliku u švedskom jeziku. Korištenje tog izraza nije rodno pristrano. Naime, tri od četiri dužnosnika u pravobraniteljskim institucijama Republike Hrvatske su žene.

mogućnosti profitirati od stabilnog organizacijskog i statutarnog okruženja. Centar se ne financira izravno iz državnog proračuna ili Sabora, već dodijeljena financijska sredstva službeno pripadaju sredstvima Ureda za ljudska prava. Kako se radi o državnoj potpori, očit je ad hoc pristup podršci i planiranju u sklopu državnog proračuna.

Postoji određen broj relevantnih pravnih dokumenata primarnog i sekundarnog zakonodavstva koji podupiru sustav ljudskih prava, od kojih je većina navedena u priložima ovome dokumentu. U ovom su poglavlju navedeni glavni aspekti dokumenata i zakona koji utječu na cjelokupni sustav.

2.3.1 Uredi Vlade RH

Trinaest Vladinih ureda podupire rad Vlade Republike Hrvatske kroz svoju informacijsku i administrativnu funkciju izvršne grane vlasti³. Kako Ministarstvo za ljudska prava ne postoji, jedan od Potpredsjednika Vlade zadužen je za pitanja ljudskih prava u Republici Hrvatskoj⁴. Od svih ureda izravno ili neizravno uključenih u sustav ljudskih prava, tri su uključena u našu analizu; točnije, riječ je o Uredu za ljudska prava, Uredu za ravnopravnost spolova i Uredu za nacionalne manjine. U istraživanje se također moglo uključiti i Ured za nevladine udruge, no to se nije dogodilo jer njegove funkcije i mandati prelaze opseg ove studije.

Ured za ljudska prava⁵ ustanovljen je kao “stručna služba Vlade Republike Hrvatske za obavljanje stručnih i administrativnih poslova povezanih sa zaštitom i promicanjem ljudskih prava u Republici Hrvatskoj.” (Ured za ljudska prava, 2010.godina).

Službeni i javno dostupni dokumenti kojima se Ured utemeljuje različite su verzije Uredbe o Uredu za ljudska prava, Narodne Novine 22/01, 70/01, 3/06, 100/07, 15/09.

Ured ima važnu ulogu u sustavu ljudskih prava u Republici Hrvatskoj, budući da se njegove aktivnosti mogu podijeliti u tri glavne kategorije. Prva od njih je savjetovanje koje djelatnici ureda pružaju o razvoju rješenja specifičnih za sustav ljudskih prava, uključujući i suradnju s različitim granama vlasti, te praćenje i evaluacija postojećih nacionalnih inicijativa. Konačno, Ured financira aktivnosti i inicijative nevladnog sektora s 1,6 milijuna HRK dodijeljenih različitim korisnicima 2008. godine te s 1,3 milijuna 2009. godine.

Ured za ravnopravnost spolova⁶ relativno je nov ured Vlade, osnovan 2004. godine na temelju Uredbe o Uredu za ravnopravnost spolova (Narodne Novine 18/04, 131/05, 58/09). Riječ je o stručnoj službi Vlade zaduženoj za ustanovljavanje ravnopravnosti spolova u Republici Hrvatskoj temeljem Zakona o ravnopravnosti spolova (Narodne Novine 82/08). Primarna aktivnost Ureda jest provedba i praćenje Zakona, uključujući i njegove nacionalne i međunarodne ogranke. Ured redovno kontaktira s relevantnim međunarodnim tijelima te izdaje redovita izvješća o napretku. Također, promiče svoj program kroz aktivnosti na Odborima i komisijama za jednakost spolova u županijama i

³ Potpuni popis može se naći na mrežnim stranicama: http://vlada.hr/hr/naslovnica/o_vladi_rh/uredi_vlade

⁴ Trenutno se kabinet sastoji od 20 članova, od kojih njih pet ima funkciju potpredsjednika. Potpredsjednik zadužen za socijalne aktivnosti i sustav ljudskih prava jest prof.dr.sc. Uzelac, više na stranici

http://vlada.hr/hr/naslovnica/o_vladi_rh

⁵ <http://www.ljudskaprava-vladarh.hr/Default.aspx>

⁶ Mrežna stranica, www.ured-ravnopravnost.hr

gradovima diljem Hrvatske, te na taj način zadržava vlastiti nacionalni profil⁷. I konačno, Ured godišnje dodjeljuje sredstva potpore nevladinom sektoru⁸.

Ured za nacionalne manjine zadužen je za stručnu potporu nacionalnoj politici omogućavanja jednakosti za nacionalne manjine u RH, kao i njihovih prava zajamčenih Ustavom i različitim zakonodavnim dokumentima. Također, služi kao izvor prijedloga za poboljšanje manjinskog okruženja kao i za predlaganje aktivnosti i evaluaciju prijava za financijsku potporu nevladinog sektora. Aktivno surađuje s raznim Vladinim jedinicama kao i s Vijećem Europe u praćenju provedbe dokumenata Vijeća u pogledu prava nacionalnih manjina. Savjetodavna funkcija Ureda vrlo je važna za Vijeće za nacionalne manjine budući da proračun Vijeća prelazi sredstva dodijeljena u svrhu provedbe aktivnosti samog Ureda.

Ured za udruge⁹ još je jedan ured unutar Vlade, no njegove se aktivnosti uglavnom temelje na podršci određenih organizacija i nevladinih udruga kroz implementaciju i promicanje međunarodnih mogućnosti financiranja za određene sektore, u rasponu od ljudskih prava do kulture. Budući da je mandat Ureda znatno širi od područja ljudskih prava, ovaj ured nije uključen u analizu.

Tablica 1 (v. dolje) daje pregled odgovornosti i specifičnog programskog uključivanja ureda.

⁷ Detaljan popis i pregled medijske prisutnosti može se pronaći na <http://www.ured-ravnopravnost.hr/page.php?id=287>

⁸ "Suradnja Ureda za ravnopravnost spolova Vlade RH i udruga civilnog društva", [http://www.ured-ravnopravnost.hr/slike/File/NGO/CARE-PP%20\(3\).ppt](http://www.ured-ravnopravnost.hr/slike/File/NGO/CARE-PP%20(3).ppt)

⁹ www.uzuvrh.hr

Tablica 1. Opseg i programska aktivnost različitih ureda Vlade Republike Hrvatske za ljudska prava.

	Nacionalni programi	Međunarodna uloga	Interakcija s javnošću
Ured za ljudska prava	<ul style="list-style-type: none"> Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava od 2008. do 2011. godine Zakon o suzbijanju diskriminacije Nacionalni plan za suzbijanje diskriminacije za razdoblje od 2008. do 2013. godine Tajništvo komisije za ljudska prava Suradnja s državnom koordinacijom za ljudska prava Nacionalni plan za suzbijanje trgovanja ljudima za razdoblje od 2009. do 2011. godine Tajništvo Nacionalnog odbora za suzbijanje trgovanja ljudima Nacionalni strateški dokumenti 	<ul style="list-style-type: none"> Uloga stručnog tijela u tri pregovaračka poglavlja u procesu pristupa EU. Izvještavanje tijelima UN-a Suradnja s međunarodnim institucijama Provedba regionalnih i međunarodnih projekata 	<ul style="list-style-type: none"> Suradnja s nevladinim sektorom Obrada specifičnih upita i pritužbi građana Javno informiranje i stručne publikacije i promocije Potpora projektima nevladinih udruga
Ured za ravnopravnost spolova	<ul style="list-style-type: none"> Praćenje provedbe i kompatibilnosti Zakona o ravnopravnosti spolova na nacionalnoj razini, uključujući predlaganje zakonodavnih promjena postojećih praksi Nacionalni strateški dokumenti Nacionalna politika promicanja ravnopravnosti spolova Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine Prisutnost u gradovima i županijama 	<ul style="list-style-type: none"> Međunarodni projekt Republike Malte: Uvođenje ravnopravnosti spolova u lokalne zajednice 	<ul style="list-style-type: none"> Publikacije i promotivne aktivnosti na temu ravnopravnosti spolova, primjerice jačanja uloge žena u politici i na tržištu rada Potpora projektima nevladinih udruga

Ured za nacionalne manjine	<ul style="list-style-type: none"> • Uloga u provedbi i praćenju programa za nacionalne manjine • Provedba i potpora programa za podršku Romima • Savjetodavna uloga Vijeća nacionalnih manjina 	<ul style="list-style-type: none"> • Program PHARE 2005/2006, Projekt podrške Romima • Organizacija regionalnih konferencija o pravima nacionalnih manjina 	<ul style="list-style-type: none"> • Praćenje i savjetovanje o financiranju raznih organizacija i udruga u nevladinom sektoru
-----------------------------------	--	--	--

Izvor: Ured za ljudska prava, 2010.godina, *GEO* mrežne stranice, Financijski proračunski izvještaj za 2007-2009.godinu.

2.3.2 Pravobraniteljski uredi

U Hrvatskoj postoje četiri glavna neovisna ureda zadužena za zaštitu prava građana Republike Hrvatske. Pravobraniteljski su uredi neformalno i nesudsko sredstvo zaštite i promicanja ljudskih prava i važan su dio sektora ljudskih prava u zemlji. Kao neovisne institucije, zakonom su obvezani na podnošenje godišnjih izvješća Hrvatskom Saboru. Uredi su sljedeći:

a) Ured pučkog pravobranitelja¹⁰:

Utemeljen Ustavom¹¹, Ured pučkog pravobranitelja zadužen je od strane Hrvatskog Sabora da štiti ustavna i zakonska prava građana RH u vezi s državnim administracijom, tijelima s javnim ovlastima i odgovornostima, Ministarstvom obrane, oružanim snagama i lokalnom samoupravom. 2008. godine Ured pučkog pravobranitelja akreditiran je sa statusom „A“, od strane Međunarodnog koordinacijskog odbora za nacionalne institucije za ljudska prava, što znači da je u potpunosti zadovoljio kriterije “Pariških načela¹²”. Uz primjenu Zakona o suzbijanju korupcije, Ured pučkog pravobranitelja centralno je tijelo za prevenciju diskriminacije, uključujući i diskriminaciju od strane nedržavnih tijela.

b) Ured pravobranitelja za djecu¹³:

Osnovan 2003. godine na temelju preporuke Fonda Ujedinjenih naroda za djecu (UNICEF), Ured pravobranitelja za djecu specijalizirana je i samostalna institucija za zaštitu i promicanje dječjih prava i interesa propisanih Zakonom o pravobranitelju za djecu (Narodne novine 96/03). Prati kršenje dječjih prava i djeluje kao preventivno i općeinteresno tijelo koje prati međunarodna i nacionalna načela dječjih prava.

c) Pravobranitelj za ravnopravnost spolova¹⁴:

Ured pravobranitelja za ravnopravnost spolova osnovan je slijedom Zakona o ravnopravnosti spolova (Narodne novine 116/03, 82/08) kao sredstvo provedbe zakona.

¹⁰ Mrežna stranica, www.ombudsman.hr

¹¹ Verzija Ustava na engleskom jeziku nalazi se na http://www.usud.hr/default.aspx?Show=ustav_republike_hrvatske&Lang=en

¹² Ukratko: neovisnost, samostalnost, pluralizam članstva, nužne odgovornosti, sredstva za neovisan rad i ovlasti, [vidi http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm](http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm)

¹³ Mrežna stranica, www.dijete.hr

¹⁴ Mrežna stranica, www.prs.hr

Kao samostalno tijelo, Ured promiče ravnopravnost spolova kroz obradu izravnih pritužbi, sudsku pomoć, istraživanje, prikupljanje podataka i samostalno istraživanje i publiciranje o pitanjima diskriminacije uz suradnju s relevantnim međunarodnim tijelima. Neki aspekti aktivnosti Ureda dopunjuje Zakon o suzbijanju diskriminacije (v. gornje poglavlje o Uredu pučkog pravobranitelja).

d) Pravobranitelj za osobe s invaliditetom¹⁵:

Ured pravobraniteljice za osobe s invaliditetom posljednji je osnovani ured, nakon donošenja Zakona o pravobranitelju za osobe s invaliditetom (Narodne novine, 107/07), i temelji se na međunarodnim konvencijama i Nacionalnoj strategiji izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom u razdoblju od 2007. do 2015. godine. Prema Konvenciji o pravima osoba s invaliditetom, država mora ustanoviti samostalno tijelo za praćenje usklađenosti s pravima koja se spominju u ugovoru, a tu ulogu Pravobranitelj za osobe s invaliditetom i izvršava. Ured je osnovan 2007. godine, a u potpunosti je operativan od 2008. godine, nakon što je Pravobraniteljicu imenovao Hrvatski sabor.

2.3.3 Centar za ljudska prava¹⁶

Osnovan 2003. godine kao projekt tehničke suradnje između Ureda Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za ljudska prava i Vlade Republike Hrvatske, Centar za ljudska prava od 2005. godine registriran je kao javna ustanova s ciljem samostalnog promicanja ljudskih prava u Republici Hrvatskoj. Centar za ljudska prava informacijski je centar za tijesnu suradnju između institucija državne vlasti, akademske zajednice, nacionalnih institucija za ljudska prava, nevladinih organizacija i ostalih dionika u aktivnostima na području zaštite i promicanja ljudskih prava. Osnovne djelatnosti Centra odvijaju se kroz dva odjela i specijalnu knjižnicu za ljudska prava.

Centar pruža usluge besplatnog korištenja svog prostora i opreme organizacijama i skupinama za zaštitu i promicanje ljudskih prava, te surađuje sa sličnim centrima za ljudska prava i specijalnim knjižnicama diljem svijeta. Centar za ljudska prava aktivno sudjeluje u digitalnim mrežama organizacija za ljudska prava. Suradnja uključuje razmjenu informacija, dokumentacije i podataka, studijska putovanja, suradnju na različitim istraživačkim projektima i organizaciji seminara. Sukladno svome mandatu, Centar nema mogućnosti za pružanje izravne, konkretne individualne pravne pomoći u slučaju povrede ljudskih prava, no može uputiti osobe koje se žale na pojedinačne slučajeve na relevantne organizacije i institucije.

¹⁵ Mrežna stranica, www.posi.hr

¹⁶ Podaci s mrežne stranice Centra za ljudska prava: <http://www.human-rights.hr/en/general/about-us/about-us.html>

3 MEĐUNARODNI STANDARDI I KOMPARATIVNA ISKUSTVA

3.1 MEĐUNARODNI STANDARDI

Nacionalne institucije za ljudska prava po definiciji su institucije čiji je oblik i struktura određena na nacionalnoj razini. Unatoč tome, u posljednjih dvadesetak godina razvoj nacionalnih institucija za ljudska prava postao je centralnim pitanjem međunarodnog programa za ljudska prava – te se institucije smatraju premostom između međunarodnog prava i njegove provedbe na nacionalnoj razini. Stoga je razvijen niz normi i standarda koji služe kao smjernice za funkcioniranje nacionalnih institucija za ljudska prava, barem u njihovim kontaktima s međunarodnim i regionalnim sustavom za ljudska prava. Proučili smo ih s ciljem utvrđivanja dalekosežnosti njihovih smjernica (ukoliko ih uopće ima) u smislu prednosti postojanja jedne ili više institucija.

Ključni međunarodni dokument u tom pogledu su Pariška načela, koja su usvojena međunarodnom konferencijom nacionalnih institucija za ljudska prava 1991. godine, a potom i potvrđena od strane Komisije za ljudska prava Ujedinjenih naroda i Opće skupštine Ujedinjenih naroda¹⁷. Premda se često citiraju, Pariška načela ne pružaju eksplicitne smjernice o tom pitanju. U njima se utvrđuje da mandat nacionalnih institucija za ljudska prava treba biti “što je moguće širi”, što bi moglo značiti i pokrivanje svih pitanja ljudskih prava. Posebno je, u kontekstu Republike Hrvatske, relevantan naglasak kojeg Načela stavljaju na različite funkcije koje nadilaze puku obradu pritužbi građana.

Potrebno je primijetiti kako se Pariška načela sada smatraju zbirkom smjernica koje propisuju status i praksu institucija za ljudska prava, čak i u slučaju kada nije riječ o jedinstvenoj, međunarodno akreditiranoj nacionalnoj instituciji za ljudska prava. I Fakultativni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja i Konvencija o pravima osoba s invaliditetom citiraju Pariška načela u pogledu osnivanja nacionalnih nadzornih tijela koja ne moraju nužno biti formalno akreditirane nacionalne institucije za ljudska prava.¹⁸

Premda se Pariška načela eksplicitno ne izjašnjavaju o potrebi postojanja jedne ili više institucija za ljudska prava unutar države, politika Međunarodnog koordinacijskog odbora za zaštitu i promicanje ljudskih prava koji akreditira nacionalne institucije za ljudska prava u skladu s standardima navedenih u Načelima sklonija je jedinstvenoj instituciji. Međunarodni koordinacijski odbor odlučio je da samo jedna nacionalna institucija za ljudska prava u određenoj zemlji može dobiti akreditaciju. Logička podloga te odluke prvenstveno je sprečavanje višestrukog predstavljanja federalnih država koje bi na subnacionalnoj razini imale opće institucije za ljudska prava, a propisom u pravilima

¹⁷ Načela koja se odnose na status i funkcioniranje nacionalnih institucija za zaštitu i promicanje ljudskih prava (koje je potvrdila Komisija za ljudska prava Ujedinjenih naroda Rezolucijom 1992/54 i Opća skupština Ujedinjenih naroda Rezolucijom A/RES/48/134 20. prosinca 1993. godine)

¹⁸ Fakultativni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (usvojen 18. prosinca 2002. godine, stupio na snagu 22. lipnja 2006. godine) čl. 18. (4); Konvencija o pravima osoba s invaliditetom (usvojena 13. prosinca 2006. godine, stupila na snagu 3. svibnja 2008. godine), čl. 32. (2)

Međunarodnog koordinacijskog odbora predviđa se da samo jedan nacionalni predstavnik govori u ime više institucija. Međutim, prema mišljenju nekih promatrača, ishod toga bio je davanje prednosti modelu jedinstvene institucije umjesto većeg broja institucija.

Daljnja razrada (ali ne nužno i objašnjenje) nalazi se u komentarima i praksi različitih ugovornih tijela za ljudska prava. Posebno su zanimljiva tijela odgovorna za specijalizirane, sektorske ugovore.

Odbor za prava djeteta snažno zagovara važnost nacionalnih institucija za ljudska prava kao sredstava zaštite ljudskih prava djece, te je, u usporedbi s ostalim UN-ovim ugovornim tijelima, izdao najopširniji i najsofisticiraniji Opći komentar o nacionalnim institucijama za ljudska prava. U njemu ističe da postoje specifična i dopunska opravdanja za “osiguravanje pridavanja posebne pozornosti ljudskim pravima djece”. Ona uključuju dječju dob, nedostatak prigoda za izražavanje njihovih mišljenja te nedostupnost političkim i pravnim lijekovima. Odbor za prava djeteta skloniji je specijaliziranoj nezavisnoj instituciji za ljudska prava djece kad god je to moguće. Međutim, u slučaju ograničenih sredstava, “vjerojatno najbolji pristup jest razvoj široko usmjerene nacionalne institucije za ljudska prava s posebnim naglaskom na djecu”.¹⁹ U tom bi slučaju trebalo uključiti ili povjerenika koji je osobnim zalaganjem javnosti poznat u području zaštite ljudskih prava, ili poseban odjel s navedenom odgovornošću.¹⁹ Općim komentarom Odbora za prava djeteta ne savjetuje se što bi trebalo učiniti u slučaju da pravobranitelj za djecu već postoji – njime se naime predmnijeva da se te institucije tek osnivaju.

Odbor za eliminaciju rasne diskriminacije (CERD) još je 1993. godine izdao opću preporuku o ulozi nacionalnih institucija za ljudska prava u provedbi Konvencije. Retrospektivno, vrijedno ju je spomenuti zbog različitosti razmatranja uloga nacionalnih institucija za ljudska prava u izvještavanju ugovornih tijela u odnosu na trenutno mišljenje ugovornih tijela Ujedinjenih naroda. (No taj dio nije relevantan u ovoj analizi.) U njoj se govori o “funkciji nacionalnih institucija u olakšavanju provedbe Konvencije”, koja se vjerojatno, ali ne i sasvim sigurno, odnosi na specijalizirane (a ne opće) institucije. Također, u njoj se tvrdi kako bi osnivanje takvih tijela trebalo “uzeti u obzir” Pariška načela.²⁰

Odbor za eliminaciju diskriminacije žena nije izdao opći komentar o nacionalnim institucijama za ljudska prava, ali je izrazio spremnost za suradnju s njima. Pritom se jasno referira na institucije bez specifičnog usmjerenja.²¹

Konvencija o pravima osoba s invaliditetom je jedan od samo dva ugovora o ljudskim pravima UN-a (drugi je ugovor Fakultativni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja) koji određuje nadzornu ulogu nacionalnih institucija za ljudska prava. Odbor za prava osoba s invaliditetom ne određuje točno treba li to tijelo biti specijalizirano za prava osoba s

¹⁹ Opći komentar br. 2 Odbora za prava djeteta “Uloga neovisnih nacionalnih institucija za ljudska prava u promicanju i zaštiti dječjih prava” Odbor za prava djeteta/Opći komentar/2002/2 2002. godine (CRC/GC/2002/2 2002) (2002. godina)

²⁰ Opća preporuka XVII Odbora za eliminaciju rasne diskriminacije “O osnivanju nacionalnih institucija za olakšavanje provedbu Konvencije” UN Doc A/48/1993 (1993. godina)

²¹ “Rezultati 40. zasjedanja Odbora za eliminaciju diskriminacije žena” UN Doc E/CN/.6/2008/CRP.1 2008 (dokument UN-a, 2008. godina)

invaliditetom, treba li se raditi o novoosnovanom tijelu, ili se može raditi o već postojećem općem tijelu za ljudska prava ili suzbijanje diskriminacije.²²

Ukratko, u pogledu četiri specifična sektorska ugovora, Odbor za prava djeteta i Odbor za eliminaciju rasne diskriminacije neznatno su skloniji postojanju odvojenih institucija za ljudska prava, dok su Odbor za eliminaciju diskriminacije žena i Odbor za prava osoba s invaliditetom suzdržani.

3.2 EUROPSKI STANDARDI

I dok je stav međunarodnih tijela o pitanju jedinstvenih ili odvojenih institucija za ljudska prava nedovoljno jasan, još je teže razlučiti stav na europskoj razini. Vijeće Europe nije se izjasnilo o tom pitanju, premda je na sastanku između Pravobranitelja Centralne i Istočne Europe i Povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe zaključeno da bi postojanje specijalnih pravobranitelja moglo oslabiti opće pravobranitelje, te izazvati zbnjenost javnosti. Također, uočeno je sljedeće:

U razdoblju tranzicije i financijske nesigurnosti, bilo bi racionalnije usmjeriti sva raspoloživa sredstva na ured postojećeg nacionalnog pravobranitelja, te, u slučaju potrebe, imenovati zamjenike za specifična pitanja ...²³

Unatoč tom stajalištu, u nekim zemalja Centralne i Istočne Europe pravobraniteljske su institucije odvojene, što ćemo kasnije ilustrirati primjerima Mađarske i Litve.

Europska komisija protiv rasizma i intolerancije Vijeća Europe zatražila je osnivanje specijalnih nacionalnih tijela za suzbijanje rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije.

U državama Europske Unije posljednjih je godina napravljen značajan pomak u pogledu pitanja je li problematika diskriminacije i ravnopravnosti najbolje artikulirana kroz jedinstveno tijelo koje se bavi diskriminacijom na svim temeljima, ili kroz odvojena specijalizirana tijela. Propisi EU suzdržani su kada je riječ o tom pitanju, te neki od njih čak i ne zahtijevaju osnivanje tijela za promicanje jednakosti.

Direktiva o rasnoj jednakosti (2000/43/EC) od zemalja članica zahtijeva da “odredi neovisna tijela ili tijela za promicanje ravnopravnog tretmana svih osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo”. Navedeno tijelo “može biti sastavni dio organizacija na nacionalnoj razini zaduženih za obranu ljudskih prava ili očuvanje pojedinačnih prava”. Slično tomu, zahtijeva se i postojanje tijela za ravnopravnost spolova. Također, Okvirna direktiva o diskriminaciji na temelju religije ili vjere, dobi, invaliditeta ili spolne orijentacije ne obvezuje zemlje članice na osnivanje tijela za promicanje jednakosti za praćenje i provedbu suzbijanja diskriminacije na navedenim osnovama.

²² Konvencija o pravima osoba s invaliditetom, čl. 33. (2)

²³ Vijeće Europe, Ured povjerenika za ljudska prava, “Zaključci sastanka između Pravobranitelja Centralne i Istočne Europe i Povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe s gospodinom Alvarom Gil-Roblesom, povjerenikom za ljudska prava” (Budimpešta 23. - 24. lipnja 2000. godine, stavak 2.)

Nedavna studija strukture tijela za promicanje jednakosti u EU iznijela je nekoliko primjedbi relevantnih u raspravi o udruženim ili odvojenim institucijama. Prva se odnosi na promjenu koja se 2000. godine (istovremeno s Direktivom o rasnoj jednakosti) provedena u većini zemalja EU što se tiče formata tijela za promicanje jednakosti. Druga je primjedba bila vezana uz veću učestalost situacija u kojoj su tijela, uključujući pravobraniteljske institucije, ovlaštena za promicanje jednakosti, nego što je to bio slučaj s tijelima sa širim ovlastima, primjerice općim institucijama za ljudska prava. Treća se primjedba odnosila na činjenicu da postoji više stupnjeva tijela koja pokrivaju nekoliko osnova diskriminacije nego što ima tijela koja pokrivaju samo jednu osnovu diskriminacije. Četvrta se primjedba odnosila na činjenicu da se od tijela koja se bave višestrukim osnovama diskriminacije često zahtijeva provedba niza zahtjeva i različitih standarda zaštite protiv različitih osnova diskriminacije.²⁴

3.3 ANALIZE SLUČAJEVA ČETIRIJU ZEMALJA

3.3.1 Ujedinjeno Kraljevstvo

Zakonom o ravnopravnosti iz 2006. godine osnovana je jedinstvena Komisija za ravnopravnost i ljudska prava, te je time zamijenila tri specijalizirane komisije koje su dotad radile na području suzbijanja diskriminacije na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla i invaliditeta.²⁵ Zakonom o ravnopravnosti prethodno zakonodavstvo protiv diskriminacije na te tri osnove nije usklađeno, već se njime proširio doseg zakona za suzbijanje diskriminacije na područja spolne orijentacije, dobi, religije i vjere. Također, novo je tijelo dobilo široki opseg funkcija koje se odnose na Zakon o ljudskim pravima (iz 1998. godine)

Nekoliko argumenata išlo je u prilog osnivanju novog tijela. Prvi je argument praktične prirode - postojala je potreba za novim mehanizmom provedbe zakona za tri nove osnove ravnopravnosti ustanovljene Zakonom iz 2006. godine. Smatralo se da bi jedna komisija bolje artikulirala višestruke stupnjeve diskriminacije, kao i diskriminacije koje se preklapaju, te da bi se ta pozitivna praksa mogla prenijeti iz jedne osnove diskriminacije na ostale. Time bi se olakšao pristup javnosti koja želi podnijeti pritužbu, kao i pristup javnih ili privatnih tijela koje trebaju savjet o praksi za suzbijanje diskriminacije.

Istovremeno, čuli su se i različiti prigovori. Strahovalo se da će se nova Komisija usredotočiti na promotivne aktivnosti umjesto na prijeporno djelovanje u svrhu provedbe, a time bi bila podložnija pritisku vlasti. Također se strahovalo da će doći do gubitka specifične stručnosti za različite oblike diskriminacije, te da će se novo tijelo odvojiti od svojih raznolikih zajednica "dionika".²⁶

²⁴ Jan Niessen and Janet Cormack, "National specialised equality bodies in the wake of the EC anti-discrimination directives," (hrv. "Nacionalna specijalizirana tijela za promicanje jednakosti u svjetlu direktiva Europske komisije protiv diskriminacije"), 2004. godine

²⁵ Mandat nove Komisije odnosi se na Englesku, Wales i Škotsku. U Sjevernoj Irskoj djeluju zasebna Komisija Sjeverne Irske za ljudska prava (međunarodno akreditirana nacionalna institucija za ljudska prava u Ujedinjenom Kraljevstvu) i Komisija Sjeverne Irske za ravnopravnost.

²⁶ Colm O'Conneide, "The Commission for Equality and Human Rights: A New Institution for New and Uncertain Times," (hrv. "Komisija za jednakost i ljudska prava: Nova institucija za nova i nesigurna vremena") *Industrial Law Journal*, 36, 2, 2007. godina, str. 142-3

Nevladine organizacije aktivne na području jednakosti pozitivno su reagirale na prijedlog o jedinstvenoj Komisiji. Postojeće tri komisije bile su skeptične, ponajprije Komisija za izjednačavanje mogućnosti (koja se bavila rodnom diskriminacijom). Komisija za prava osoba s invaliditetom nije se slagala s prijedlogom. Komisija za rasnu ravnopravnost u početku je bila suzdržana, no kasnije je postala izrazito kritična pod pritiskom organizacija zajednica etničkih manjina.

U konačno osnovanoj Komisiji, vlast je popustila određenim kritikama Komisije za prava osoba s invaliditetom te je imenovala specijalni Odbor za prava osoba s invaliditetom unutar Komisije. Odoljela je pritiscima i zahtjevima za osnivanjem sličnog odbora za rasnu ravnopravnost na temelju teškog razlučivanja pitanja rase i religije. Uslijedili su i neuspjeli pokušaji promjene nacrtu zakona kojim bi se zajamčila kvota žena, etničkih manjina i osoba s invaliditetom među povjerenicima.

Zaključak koji se može donijeti nakon tri godine postojanja Komisije za ravnopravnost i ljudska prava jest da je iskustvo Velike Britanije izrazito negativno. Na instituciju je negativno utjecala loša uprava, što je rezultiralo podnošenjem ostavke nekolicine povjerenika i glavnog izvršnog direktora, te optužbama da vlast vrši pritisak na instituciju. Predsjedniku komisije, koji se generalno smatra odgovornim za takvo stanje, trenutno prijete mogućnost istrage zbog nepoštivanja parlamenta.

Ne može se dokazati da su problemi Komisije za ravnopravnost i ljudska prava *rezultat* spajanja različitih prethodno samostalnih mandata. Međutim, *rezultat* nepravilnosti u radu Komisije negativno je utjecao na cjelokupan rad na području suzbijanja diskriminacije kao i zaštite ljudskih prava. Navedena iskustva Velike Britanije u određenoj mjeri navode na slaganje s argumentom koji zagovara zadržavanje odvojenih institucija.

3.3.2 Švedska

Nedavne promjene u Švedskoj odvijale su se na sličan način kao i one u Ujedinjenom Kraljevstvu, ali s boljim rezultatima. 2008. godine, nakon dvogodišnjih konzultacija, Švedski je parlament donio Zakon o diskriminaciji. Novim je zakonom jedinstveni Pravobranitelj za ravnopravnost zamijenio četiri specijalizirane pravobraniteljske institucije, te su ukinuti uredi Pravobranitelja za izjednačavanje mogućnosti, Pravobranitelja za suzbijanju diskriminacije na osnovu etničke pripadnosti, Pravobranitelja za osobe s invaliditetom i Pravobranitelja za suzbijanje diskriminacije na temelju spolne orijentacije.

Za razliku od Ujedinjenog Kraljevstva, nova institucija u Švedskoj nastala je u sklopu novog zakona kojim su usklađene temeljne zaštite protiv diskriminacije različitih skupina. Prethodno je sve vrste zaštita pokrivalo sedam različitih zakona, od kojih su se neki odnosili na osnove diskriminacije a neki na specifične društvene sektore. Razine pružene zaštite na različitim osnovama diskriminacije razlikovale su se, kao i mandati četiriju pravobraniteljskih institucija. Novim su zakonom sve ovlasti izjednačene, zaštićena su opća prava, kao i zajednički mandat Pravobranitelja za ravnopravnost na svim diskriminacijskim osnovama .

Postojao je određeni otpor prema ukidanju postojećih institucija i osnivanju novog Ureda pravobranitelja; prvenstveno se tomu protivio Pravobranitelj za ravnopravnost spolova. Glavni je razlog bio taj što je mandat Pravobranitelja za ravnopravnost spolova bio nešto širi od samog područja suzbijanja diskriminacije, uključivao je, primjerice, različite

stavove i organizacijske kulture. Treba uočiti da se uključivanje Ureda pravobranitelja za djecu (koji nije tijelo za suzbijanje diskriminacije) u novu instituciju nije ni razmatralo.

Nakon što je utemeljena nova institucija, početni je proračun bio jednak iznosu koji se dotad dodjeljivao četirima ukinutim Uredima pravobranitelja. Djelatnike se uklopilo u novu instituciju, a izabran je i novi Pravobranitelj, kojeg se imenovalo putem natječaja. (Imenovan je bivši Pravobranitelj za suzbijanje diskriminacije na osnovu etničke pripadnosti).

Početna ocjena funkcioniranja Pravobranitelja za ravnopravnost nakon prve godine rada generalno je pozitivna. Djelatnici su primijetili prednosti unakrsne fertilizacije između stručnjaka za različite vrste diskriminacije, što se pokazalo posebno učinkovitim u radu na području višestruke diskriminacije. Primjerice, primijećen je značajan porast pritužbi žena Romkinja. S druge strane, neke nevladine organizacije požalile su se na gubljenje nekad čvrste povezanosti sa specijaliziranim pravobraniteljima. Kao i prije, u odvijanje rada Pravobranitelja za ravnopravnost u budućnosti najviše sumnja skupina zadužena za rodna prava.

3.3.3 Mađarska

Mađarska pruža zanimljiv primjer odvojenih ali povezanih specijaliziranih pravobraniteljskih institucija. U Mađarskoj postoje četiri pravobranitelja: Parlamentarni povjerenik za građanska prava, Parlamentarni povjerenik za prava nacionalnih i etničkih manjina, Parlamentarni povjerenik za zaštitu podataka i Parlamentarni povjerenik za buduće generacije.

Zakon o Parlamentarnom povjereniku za građanska prava pravna je podloga za sve pravobraniteljske institucije.²⁷ Različite institucije dijele prostor, uz zajedničko korištenje financijskih sredstava, a dijele i određeni broj djelatnika.

Aktivna suradnja triju institucija funkcionira dobro.²⁸ Svaka je institucija neovisna unutar vlastitog područja stručnosti i ustaljena je praksa da je pritužba podnesena jednom pravobranitelju uputi drugome (što velikim dijelom olakšava postojanje zajedničke lokacije). Neki se slučajevi mogu u početnoj fazi nalaziti u nadležnosti jednog pravobranitelja, no kasnije se može pokazati da sadrže i druge aspekte koji zahtijevaju uključivanje ostalih pravobranitelja. Svaki pravobranitelj zasebno zaključuje slučaj i bilo je primjera kada su se njihovi zaključci razlikovali. Institucije su provele zajedničke istražne postupke i Parlamentarni su povjerenici za građanska prava i nacionalne i etničke manjine najmanje jednom zajednički podnijeli prijavu Ustavnom sudu²⁹.

3.3.4 Litva

²⁷ Specifični zakoni o nacionalnim i etničkim manjinama, zaštiti podataka i budućim generacijama detaljnije nabrajaju ovlasti i funkcije ostale tri institucije.

²⁸ Premda nedavni medijski izvještaji impliciraju postojanje tenzija između Parlamentarnog povjerenika za građanska prava i njegovih dvaju kolega.

²⁹ Gusztav Kosztolanyi, "An Ombudsman to protect Us", (hrv. "Zaštita jednog pravobranitelja") *Central Europe Review*, 3, 24, 2001. godina

Litva predstavlja potpuno drugačiji slučaj u kojem je djelovanje triju pravobraniteljskih institucija djeluju gotovo potpuno odvojeno. Pravobranitelj Seimasa (parlamenta) višočlana je institucija s dvoje imenovanih pravobranitelja (nedavno je taj broj s pet smanjen na dva, prvenstveno iz financijskih razloga). Također, postoji i Pravobranitelj za izjednačavanje mogućnosti i Pravobranitelj za prava djeteta.

Svaka je institucija utemeljena posebnim statutom i ima različite, iako srodne, ovlasti. Proračuni i uredski prostori u potpunosti su odvojeni. Suradnja između različitih institucija u velikoj je mjeri ograničena na razmjenu informacija i upućivanje pritužbi na druge institucije u slučajevima kad slučaj prelazi mandate pojedine institucije. Povremeni prijedlozi za spajanjem institucija odbijeni su.

Jedan od članova istraživačkog tima osobno je surađivao s jednom od tih institucija, točnije Pravobraniteljem za prava djeteta, i riječ je o organiziranom, aktivnom i vrlo učinkovitom tijelu za promicanje i zaštitu dječjih prava. Općeg Parlamentarnog pravobranitelja ne prati dobra reputacija, iako nema dostupnih dokaza za takav stav.

3.4 SAŽETAK ARGUMENATA

Gornja razmatranja pokazuju da se ni međunarodni ni europski standardima nisu izjasnili o pozitivnim ili negativnim stranama jedinstvene institucije za ljudska prava ili suzbijanje diskriminacije. Slično tomu, iskustva navedenih zemalja vrlo su raznolika, te pri izvlačenju pouka valja biti oprezan.

Donja tablica sažima argumente koji se najčešće koriste u prilog ili protiv jedinstvenog tijela za suzbijanje diskriminacije. Ti se argumenti primjenjuju i u slučaju kad se šira funkcija vezana za ljudska prava dodjeljuje određenoj instituciji, premda treba imati na umu uvjerljivost argumenta *protiv* jedinstvene institucije u vezi s pitanjima kao što je spol, gdje su funkcije institucije šire od samog suzbijanja diskriminacije.

Tablica 2: Jedinствeno tijelo za suzbijanje diskriminacije – prednosti i nedostaci

Prednosti	Nedostaci
Koherentnija podrška žrtvama	Problem ravnoteže između praćenja različitih osnova diskriminacije
Rad stručnjaka je koherentniji, te je lakša mogućnost unakrsne fertilizacije i prenošenja pozitivne prakse.	U slučaju spajanja, postoji mogućnost izostanka primjerenog povećanja proračuna i broja djelatnika.
Prepoznavanje višestrukog identiteta žrtve-lakše postupanje sa slučajevima višestruke diskriminacije.	Neprijemnost pristupa da će svim institucijama odgovarati isti uvjeti.
Žrtvama diskriminacije lakše je obratiti se jedinstvenoj instituciji	Mora se uspostaviti ravnoteža između horizontalne provedbe ravnopravnosti i postavljanja pitanja o zasebnim područjima
Vlastima se lakše povezati s jedinstvenim tijelom	Potreba za sprečavanjem različitih instanci osnova diskriminacije da rade jedna protiv druge.
Snažniji utjecaj na donositelje odluke zbog jače institucije	Opasnost da će jedna ili više osnova diskriminacije privlačiti više pažnje (i financijskih sredstava)
Javnosti se šalje snažnija poruka.	Opasnost usredotočenosti na promotivne aktivnosti.
Snažnija podrška javnosti budući da se svatko može poistovjetiti s najmanje jednom osnovom diskriminacije.	Opasnost neodgovarajuće reakcije na specifične potrebe odgovarajućih skupina (npr. djece).
Ekonomično korištenje sredstava	Tijelo djeluje nedovoljno blisko određenim skupinama i manje osjetljivo na njihove probleme (djeca, žene, osobe s invaliditetom)
Pravna snaga može postati najveći zajednički produkt.	Može se dogoditi da pravna snaga ne bude u jednakoj mjeri zajednička svim institucijama.

U svrhu daljnjeg sažimanja, argumenti u prilog jedinstvene institucije mogu se podijeliti u tri skupine. Prva je skupina argumenata prema kojima bi to bilo najučinkovitije korištenje materijalnih i ljudskih potencijala, koji uključuju uštede na financijskom planu i prijenos znanja između djelatnika koji rade na različitim pitanjima i slučajevima. Drugi je argument u prilogu tomu da bi javni profil jedinstvene institucije bio jasniji, razumljiviji i samim time snažniji i učinkovitiji. Treći je argument da se slučajevi i pitanja ljudskih prava ne mogu svrstati u jasne kategorije, a upravo se takvo stanje implicira postojanjem odvojenih institucija. Jedinstvena institucija omogućila bi da se sva ta pitanja postave bez obzira na kompleksnost problematike.

Argumenti protiv jedinstvene institucije u određenoj su mjeri odraz argumenata u prilog jedinstvenosti. I dok je teško osporiti činjenicu da bi svakako došlo do financijske uštede, oni neskloni jedinstvenoj instituciji ustanovili bi da je pogrešno pretpostaviti da bi se znanje lako prenosivo s jedne problematike na drugu. Odvojene institucije važne su upravo zbog potrebe za tim zasebnim područjima. Uštede na financijskom planu mogla bi značiti samo smanjenje proračuna, a ne racionalnije i učinkovitije korištenje sredstava na ljudska prava. Jednako tako, neovisni javni profil važan je u svrhu zadržavanja

važnosti pitanja poput dječjih prava, ravnopravnosti spolova, te prava osoba s invaliditetom. Pojedini članovi tih ranjivih skupina, kao i organizacije koje s njima rade, trebaju biti u mogućnosti obratiti se tijelu s kojim se lako poistovjećuju i koje djeluje kao najbolji odgovor na njihove potrebe.

Navedene dvije skupine argumenata ne mogu se razriješiti na apstraktan način, što dokazuju i slučajevi iz navedenih četiriju zemalja. Postoji i neugodna tendencija da se tijekom većine razgovora krene od postavke da su institucije novoosnovane, a ne prilagođene postojeće institucije utemeljene zakonima koji možda nisu međusobno usklađeni, ili su potpuno kontradiktorni.

Međutim, može se izvesti zaključak da bi se svaka institucija za ljudska prava, ili skup institucija trebao utemeljiti uzimajući u obzir:

- Važnost financijske i organizacijske učinkovitosti.
- Potrebu za usavršavanjem i unakrsnom fertilizacijom između različitih problematika ljudskih prava.
- Mogućnost prijave slučajeva višestruke diskriminacije ili kršenja ljudskih prava.
- Potrebu za zadržavanjem jasnog profila u javnosti koji će istovremeno reflektirati dostupnost i suosjećajno djelovanje prema potrebama ranjivih skupina.
- Potrebu za očuvanjem i razvojem specifičnih znanja o različitim problematikama i sektorima.
- Važnost usklađenog i artikuliranog djelovanja u slučaju potrebe.

4 FINANCIJSKA I ORGANIZACIJSKA ANALIZA

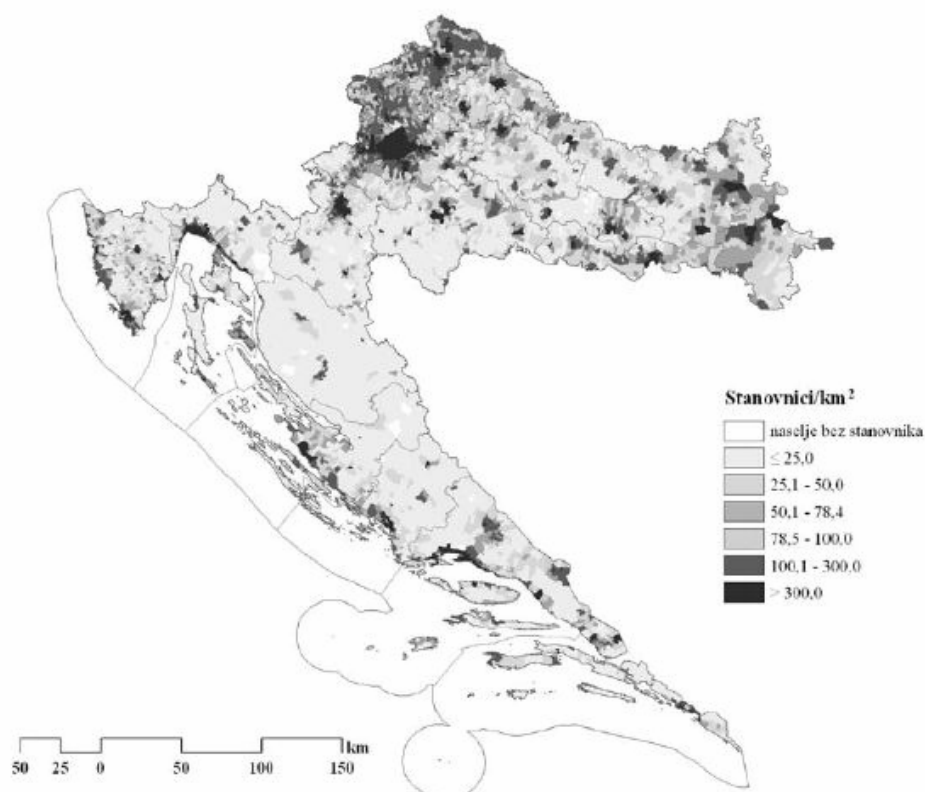
4.1 LOKACIJA I VIDLJIVOST

Ured za ljudska prava redovito kontaktira i koordinira sa županijskim koordinatorima za ljudska prava, no u cjelini, sustav ljudskih prava u RH je centraliziran, izrazito usmjeren prema glavnom gradu Zagrebu, administrativnom središtu zemlje. Više je razloga koji utječu na centralizaciju administrativnog sustava u cjelini u Zagrebu, kao i na činjenicu da većina izravnih pritužbi zaprimljenih u pravobraniteljskim uredima potječe iz Zagreba.³⁰ Međutim, postoje određeni pokazatelji koji ukazuju na mogućnost da bi povećan doseg pravobraniteljskih ureda na nacionalnoj razini rezultirao povećanjem broja obraćanja institucijama za ljudska prava, te da bi se time poboljšala vidljivost pravobraniteljskih Ureda. Izravan utjecaj poboljšanja kvalitete aktivnosti u županijama na nacionalnoj razini detaljno je objašnjen u idućem odlomku. Zasad bismo jedino željeli istaknuti da bi osnivanje predstavništava (zasebnih ili u suradnji s ostalim pravobraniteljskim Uredima) u populacijskim klasterima diljem RH trebalo biti dijelom dugoročne razvojne strategije.

Širenje nacionalnog dosega, posebno Pučkog pravobranitelja RH, koje se odnosi na nove djelatnosti Ureda definirane Zakonom o suzbijanju diskriminacije, nedvojbeno predstavlja i financijsku obvezu u predstojećem razdoblju. Ipak, trenutna prostorna i financijska ograničenja očito znače da je kratkoročni razvoj takve strategije teško izvediv. S druge strane, jasno je da pravobraniteljski uredi, posebno Ured pučkog pravobranitelja, u vidu svoga dosega imaju srednjoročno i dugoročno širenje kapaciteta. Statut Pučkog pravobranitelja RH predviđa povećanje broja djelatnika za 20 osoba (v. tablicu 3.).

³⁰ Godišnja izvješća o radu za 2008. godinu podnesena Hrvatskom saboru pokazuju da je Ured pučkog pravobranitelja zaprimio više od 300 pojedinačnih pritužbi građana u Zagrebu, dok ostatak potječe iz područja u kojima se nalaze ustanove za osobe lišene slobode (druga najvažnija institucija u tom pogledu bila je Lepoglava s nešto više od 50 pritužbi (što jasno odražava problem pritvoreničkih centara diljem Hrvatske). Pravobranitelj za djecu, koji upravlja mrežom centara u većim gradovima, zaprimio je 50 pritužbi u Zagrebu, u usporedbi s 47 „nedefiniranih” i 27 u Splitu, dokazujući statistički ravnomjernu podjelu u odnosu na gustoću naseljenosti.

Slika 1. Gustoća naseljenosti u Republici Hrvatskoj, 2008. godina



Izvor: Hrvatska gospodarska komora, 2008.godina

Pravobranitelj za zaštitu djece iznimka je kad je u pitanju aktivnost uloge tog Ureda, budući da ta institucija ima urede u Splitu, Osijeku i Rijeci. Decentralizaciji funkcije pravobraniteljskih institucija pripisuje se i povećanje broja obraćanja građana, te bolji javni profil same pravobraniteljice. Realno, Ured ne može jednostavno decentralizirati svoj rad, no može osnovati “centre znanja” na nacionalnoj razini, koje bi se konzultiralo u pojedinačnim slučajevima kao i prilikom inicijativa koje dolaze iz centralnog Ureda.

4.2 KAPACITETI I POTENCIJALI

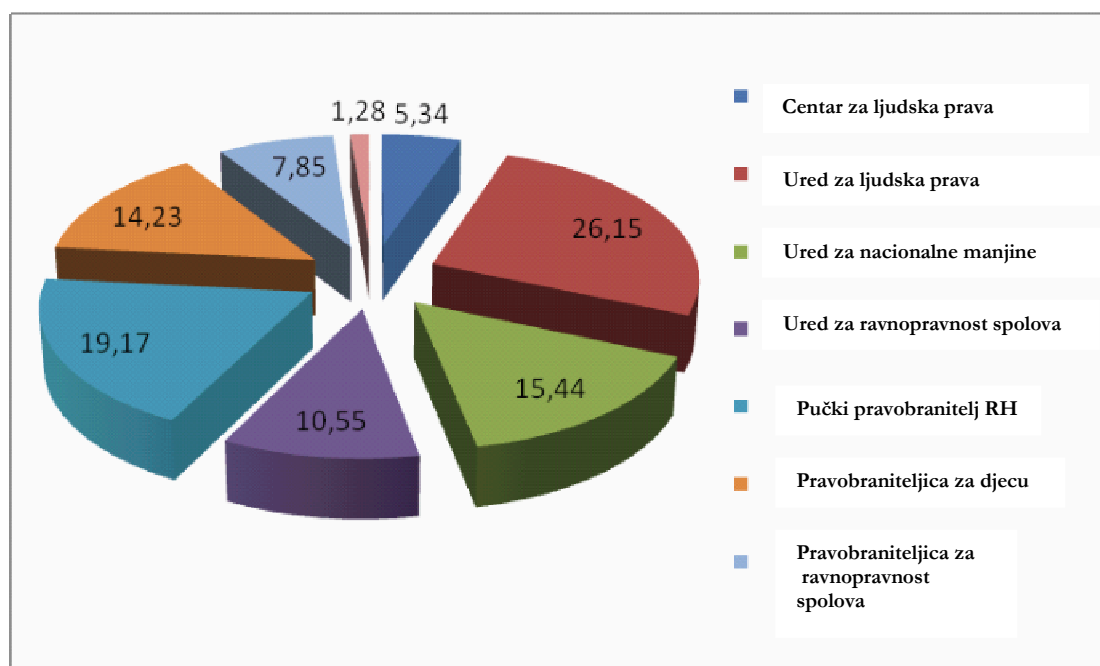
Tijekom razdoblja 2006. do 2008. godine, Vlada RH doznačila je više od 85 milijuna HRK³¹ institucijama za ljudska prava. Prema tim podacima (također v. Sliku 2. niže), s izuzetkom Pravobranitelja za osobe s invaliditetom kao zasebne kategorije, raspodjela sredstava tijekom tog razdoblja slijedila je uniformirani obrazac predvođen dvama institucijama - Uredom za ljudska prava i Pučkim pravobraniteljem RH. Kad je riječ o Vladinim uredima, njihova funkcija izrazito ovisi o provedbi specifičnih programa.

³¹ Otprilike 11,6 milijuna EUR (vidi prethodnu bilješku).

Tablica 3. Financiranje sustava ljudskih prava u HRK.

	2006.	2007.	2008.	UKUPNO	PLAN za 2009.
Centar za ljudska prava*	910.637,30	1.625.209,00	2.000.776,00	4.536.622,30	2.041.504,00
Vladin Ured za ljudska prava	4.553.290,12	9.398.769,16	8.272.170,17	22.224.229,45	5.875.825,72
Vladin Ured za nacionalne manjine	2.315.380,82	2.884.731,06	7.924.805,04	13.124.916,92	23.374.920,00
Vladin Ured za ravnopravnost spolova	2.724.127,75	3.099.778,68	3.145.544,63	8.969.451,06	3.783.110,00
Pučki pravobranitelj RH	4.345.896,71	5.634.666,47	6.311.584,82	16.292.148,00	7.257.039,00
Pravobranitelj za djecu	2.709.863,97	4.076.502,14	5.287.664,54	12.074.030,65	5.994.083,00
Pravobranitelj za ravnopravnost spolova	1.954.911,40	2.202.098,33	2.546.265,27	6.703.275,00	3.020.123,00
Pravobranitelj za osobe s invaliditetom	0	0	1.086.514,46	1.086.514,46	3.016.932,00
UKUPNO	19.514.108,07	28.921.754,84	36.575.324,93	85.011.187,84	54.363.536,72

* Uključene su i donacije iz nedržavnog sektora. Izvor: Izvršenje državnog proračuna, službeni podaci iz Ministarstva financija Republike Hrvatske.

Slika 2. Raspodjela financijske potpore sektoru za ljudska prava, prosječni udio u razdoblju od 2006. do 2008. godine, u postocima (%).

Unatoč relativnoj ravnomjernosti u raspodjeli sredstava tijekom analiziranog razdoblja, ukupno ulaganje u ljudska prava iznosi 0,07% ukupnog Državnog proračuna³², odnosno 0,03% u 2008. godini. U usporedbi s ukupnim iznosom uloženim u sektor ljudskih prava u razdoblju od 2006. do 2008. godine, ukupno 86,3 milijuna HRK dodijeljeno je dvama institucijama zajedno - Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnog društva i Nacionalnom vijeću za manjine 2008. godine. Stoga se može zaključiti kako je aspekt ljudskih prava samo udio ukupnog financiranja civilnog društva u Republici Hrvatskoj.

³² Ukupni proračun za 2008. godinu iznosi 115 milijardi HRK (otprilike 16 milijardi EUR).

Analiza sredstava i popisivanje različitih institucija u sustavu ljudskih prava u RH mogu se podijeliti u tri glavna područja. Prvo i najvažnije područje su djelatnici, zbog stručne i intelektualne zahtjevnosti usluga koje pružaju. Posebno je posebno proučiti razliku između razina realne zaposlenosti i stvarnih potreba sustava u cjelini na temelju planova prikazanih u raznim strateškim dokumentima koje su razvile navedene institucije. Drugo je područje lokacija i kompatibilnost ureda sa zahtjevima usluga koje pružaju. Posljednje područje obuhvaća kapacitete informacijske tehnologije, i što je izrazito važno, bazu podataka i zapisa svake institucije uz provizorni uvid u komunikaciju unutar sektora ljudskih prava. Premda je oprema preduvjet učinkovitog pružanja usluga, baze podataka strateški su možda čak i važnije budući da služe kao podloga za potencijalno praćenje i procjenu aktivnosti uz pružanje potrebnih ulaznih informacija za dugoročno strateško planiranje.

Formalno, postoje različite kategorije zaposlenika u javnom sektoru. Najčešća je kategorija državnih službenika. Druga je kategorija državnih dužnosnika, koja se odnosi na dužnosnike koje je odabrao i potvrdio Sabor. To je relevantno za Urede pravobranitelja jer pravobranitelj i njegovi zamjenici imaju status državnih dužnosnika. Za potrebe naše analize, u izračun nije uključena ta razlika. Tablica 4 daje pregled razina zapošljavanja u Uredima uključenih u analizu.

Tablica 4. Zapošljavanje u organizacijama za ljudska prava

	BROJ ZAPOSLENIH 2009. GODINE	Broj državnih službenika unutar ukupnog broja zaposlenih	PLANIRANI BROJ DODATNIH ZAPOSLENIKA
Ured za ljudska prava Vlade RH	15		
Ured za nacionalne manjine Vlade RH	12		
Ured za ravnopravnost spolova Vlade RH	6		2
Pučki pravobranitelj RH	31	4	20
Pravobranitelj za djecu	19	3	7
Pravobranitelj za osobe s invaliditetom	7	1	1
Pravobranitelj za ravnopravnost spolova	10	2	
Centar za ljudska prava	7		
UKUPNO	107		

Izvor: javni dokumenti, interni podaci koje su organizacije dale na uvid.

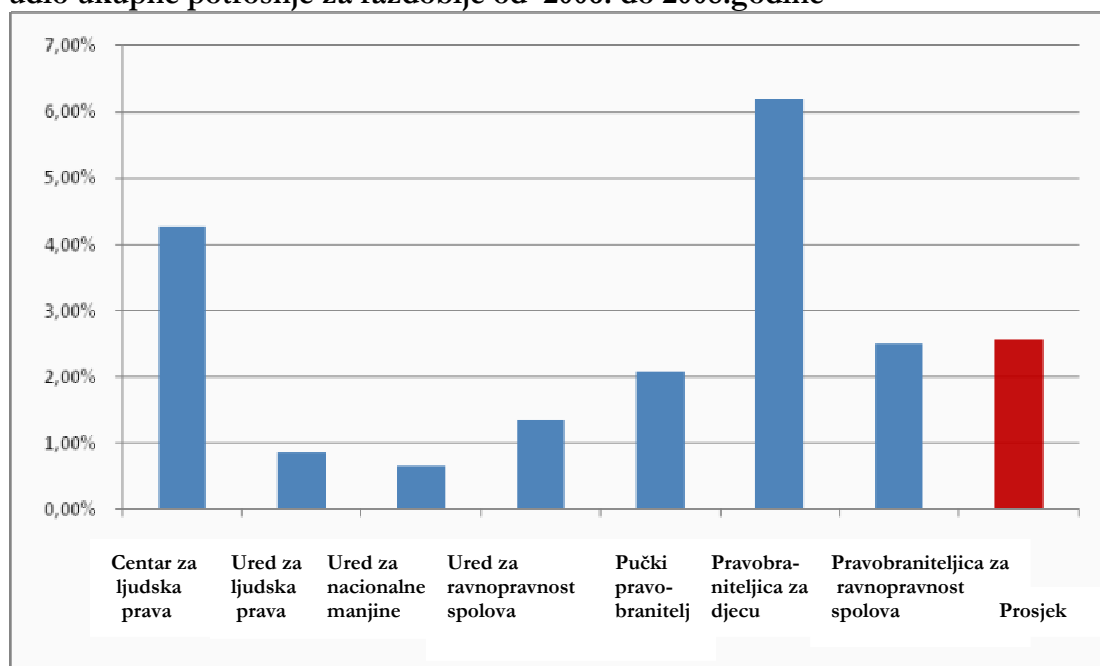
Otpriblike 62,6% trenutno zaposlenih u sektoru ljudskih prava radi u jednom od četiri pravobraniteljska ureda. S obzirom na opseg aktivnosti Ureda pravobranitelja, takav postotak je i očekivan. Zanimljivo je da je planirani kapacitet Ureda pravobranitelja dodatnih 30 zaposlenika (odnosno dodatnih 28%), što je dijelom posljedica nedostatne financijske potpore pravobraniteljskim Uredima (posebno Uredu pučkog pravobranitelja), ali i postupaka planiranja i zapošljavanja novih djelatnika u sustavu ljudskih prava. Vladini su Uredi u osnovi savjetodavna tijela Vladi; te je stoga postupak

alokacije potrebnog broja djelatnika fleksibilniji. Što se tiče pravobraniteljskih ureda, upravni postupak nalaže planiranje svakog novog zaposlenika u statutima kao dodatak formalnom postupku, što se može protumačiti i kao pregovarački postupak s Ministarstvom financija, kojim dotična institucija traži dozvolu za otvaranje novog radnog mjesta. Osnovna je ideja da se u sljedećem planiranju proračuna treba uključiti sredstva potrebna za nove djelatnike, čime se isto tako podrazumijeva da je postupak u praksi sporo provediv i da utječe na strateško planiranje pravobraniteljskih ureda.

Prethodni je odlomak pokazao da je nacionalni doseg sustava ljudskih prava ograničen u pogledu lokacija, te da su potrebna sredstva u svrhu jačanja sposobnosti sustava za povećanjem prisutnosti u javnosti. Uz to, ograničenja trenutnog uredskog prostora i trenutno radno okruženje su spomenuta u brojnim izvješćima o napretku podnesenima Hrvatskom saboru. Glavni je problem trenutni status pravobraniteljskih ureda, budući da Vladini uredi koriste raspoložive i odgovarajuće resurse u prostorima koji su na raspolaganju Vlade. Uredi pravobranitelja smatraju se nezadovoljavajućima i neprikladnima za javne funkcije pravobraniteljskog sustava, ponajprije stoga što su Uredi pučkog pravobranitelja dislocirani, odvojeni u različite uredske prostore što negativno utječe na učinkovitost. Službeno je pokrenuta inicijativa za pronalaženjem odgovarajućeg uredskog prostora za institucije, no riječ je o dodatnom administrativnom postupku u koji će se uključiti i Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom. Iako je sporost napretka s tim u vezi razumljiva, ona jasno pokazuje prepreke učinkovitom pružanju usluga u sustavu ljudskih prava.

Konačno, sve analizirane institucije sustava ljudskih prava uložile su alocirana sredstva u informacijske tehnologije i ostalu uredsku opremu. U prosjeku, osam institucija uključenih u analizu utrošilo je 3,6% ukupnih izdataka na informacijske tehnologije i uredsku opremu. Riječ je o prosjeku navedenih institucija u trogodišnjem razdoblju. Slika 3 prikazuje iznos utrošen na opremanje ureda svake institucije, izračunat kao jednostavan prosjek za svaku instituciju tijekom trogodišnjeg razdoblja. U slučaju Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom, to podrazumijeva samo početna ulaganja u novi prostor, te, kao izuzetak u tom smislu, nije prikazan na dijagramu. Kao što smo već spomenuli, udio Centra za ljudska prava uključuje i prihod ostvaren od privatnih ili institucionalnih donatora; te bi u usporedbi s time stvarni iznos utrošen kao udio alociranih sredstava iz državnog proračuna bio u prevelikom nerazmjeru. Ovo je jedina brojka koja velikim dijelom ovisi o sposobnosti uspješnog privlačenja i zadržavanja izvora financijske podrške izvan sustava, što je jedna od odlika Centra za ljudska prava.

Slika 3. Prosječni izdaci, uredska oprema i informacijsko- tehnološka oprema, udio ukupne potrošnje za razdoblje od 2006. do 2008.godine



Izvor: Izračun autora.

Gornja slika prikazuje podatak da su Vladini uredi manje ovisni o uredskoj opremi i informacijsko-tehnološkoj opremi, što je rezultat zajedničkog korištenja uredskih prostora s ostalim uredima i uslugama izravno povezanih s Vladom. To potvrđuje i viša ukupna razina potrošnje u pravobraniteljskim uredima. U njima se značajan udio alociranih proračunskih sredstava koristi na osnovni uredski inventar, primjerice u slučaju novoosnovanog Ureda pravobranitelja za osobe s invaliditetom.

Međutim, potrebno je primijetiti da su ti omjeri samo pokazatelj, budući da je neku potrebnu opremu moguće nabaviti tijekom programskog rada i putem provedbe specifičnih mjera. Usprkos tome, dobar su pokazatelj trendova unutar sustava. Međutim, stvarni izdaci predstavljaju relativno malen iznos. Primjerice, veliki udio prosječnog omjera u slučaju Pravobranitelja za djecu proizlazi iz nabave nove programske podrške (softvera) i opreme u 2006. godini.

Riječ je o iznosu od 271.100 HRK ³³, što čini otprilike 10% ukupnih izdataka Ureda. S druge strane, veliki troškovi Centra za ljudska prava odnose se na opremanje informacijskih tehnologija zbog digitalne knjižnice o ljudskih pravima koja je na raspolaganju široj javnosti. Kad bismo u taj izračun uključili samo donacije Vlade, omjer izdataka na opremanje informacijskih tehnologija i na uredsku opremu iznosio bi gotovo 10% državnih financijskih sredstava dobivenih u tom razdoblju. Detaljan omjer izdataka na informacijske tehnologije i uredsku opremu prikazan je u donjoj tablici.

³³ Odnosno 37.140 EUR – prema prosječnom tečaju 1 EUR=7,3 HRK.

Tablica 5. Rashodi (informacijske tehnologije i uredska oprema), iznos i udio rashoda

	2006.		2007.		2008.	
	HRK	%	HRK	%	HRK	%
Centar za ljudska prava	66.924,00	7,35	77.302,00	4,76	14.254,00	0,71
Ured za ljudska prava Vlade RH	79.300,83	1,74	37.303,18	0,40	34.850,46	0,42
Ured za nacionalne manjine Vlade RH	25.799,55	1,11	16.138,02	0,56	21.748,59	0,27
Ured za ravnopravnost spolova Vlade RH	45.792,58	1,68	32.013,85	1,03	41.902,61	1,33
Pučki pravobranitelj RH	76.546,17	1,76	139.107,11	2,47	124.818,99	1,98
Pravobranitelj za djecu	271.106,93	10,00	230.314,24	5,65	156.288,56	2,96
Pravobranitelj za ravnopravnost spolova	61.454,19	3,14	33.821,49	1,54	71.977,19	2,83
Pravobranitelj za osobe s invaliditetom	0,00	0,00	0,00	0	364.836,33	33,58

Ukupni rashodi su, u prosjeku, viši u Uredima pravobranitelja. Prvenstveno je to zbog koristi ekonomija razmjera koje se primjenjuju u Vladinim uredima i koja je posljedica lokacijskih prednosti i zajedničkih funkcija s ostalim Vladinim uredima. Još jedan razlog koji je istovremeno i važno pitanje racionalizacije i povećanja učinkovitosti jest činjenica da Pravobraniteljski uredi trenutno ulažu u programsku podršku (software) i održavanje baze podataka neovisno jedni od drugih. Programska podrška i zahtjevi za održavanje svakog ureda zasebni su, no sudeći prema tendencijama vidljivima iz gornje tablice, značajna sredstva mogu se ostvariti upravo u ovom segmentu kroz zajedničko djelovanje i nabavu.

Pored toga, značajna sredstva dodijeljena su za licence i registraciju programske podrške, što je također podložno ekonomijama razmjera u slučaju integracije tih funkcija u jedinstvenu programsku podršku. Podaci prikupljeni u pojedinačnim bazama podataka raznih ureda dragocjen su izvor informacija, no posljedica trenutačne organizacije mreže i raspršenosti informacija kroz cijeli sustav je neučinkovito korištenje postojećih izvora informacija. Potencijal učinkovitijeg korištenja interneta u svrhu lakše suradnje i razmjene informacija trenutno je podcijenjen i u svakom slučaju dodatno ograničen problemima lokacije i kompatibilnosti.

Precizna procjena točnih pozitivnim učinaka ostvarenih putem zajedničkog korištenja sredstava, posebno u pogledu pravobraniteljskih ureda, nije moguća jer trenutna struktura rashoda odražava nedostatak generalnog strateškog planiranja za vrijeme osnivanja različitih pravobraniteljskih ureda, te istovremeno predstavlja jasan odraz metoda financijskog planiranja u javnom sektoru. Postojeći uredi osnovani su s ciljem da funkcioniraju kao neovisni segmenti vlasti, no pritom je dovoljno pažnje posvećeno njihovom opremanju i ostalim potrebama. Razumljivo je da je u pravobraniteljskim uredima oduvijek postojala potreba za većim brojem djelatnika, no činjenica da se već na samom početku nisu planirala osnovna sredstva za opremanje ureda i prostora znači da su zaposlenici primorani svake godine planirati segment nove opreme, a time se povećavaju kumulativni troškovi ureda i informacijskih tehnologija.

Pod pretpostavkom da je skupina Vladinih ureda segment u kojem su svi operativni zahtjevi i potrebna oprema osigurani, te da su utemeljene optimalne poslovne funkcije,

prosječni iznos koji se godišnje utroši na opremanje ureda i informacijske tehnologije je 0,95% u određenom razdoblju³⁴. Radi se o prosjeku analiziranog trogodišnjeg razdoblja i služi samo kao pokazatelj budući da nema usporedivih mjerila. Iz praktičnih razloga, zapravo se radi o mjerilu, s obzirom na pretpostavku da su Vladini uredi mogli iskoristiti prednost u smislu dostupnog prostora, te da su uspjeli osigurati potrebne preduvjete za optimalan rad s obzirom na situaciju.

Drugim riječima, usporedivi ured koji obavlja slične funkcije u sustavu trebao bi ostvarivati rashode u iznosu od otprilike 1% prihoda na uredsku opremu i informacijske tehnologije, posebno ako se uzme u obzir da taj sektor ne zahtijeva specijaliziranu opremu osim računala i slične komunikacijske opreme.

Ključno je i to što su Vladini uredi gotovo spojeni – no ipak je potrebno uočiti dupliciranja, kao primjerice u području stručnjaka za međunarodne projekte. Usporedivi prosjek za pravobraniteljske urede u istom razdoblju iznosi 5,49%³⁵. Zaključak je stoga da potencijalne uštede na razini sustava mogu dosegnuti i do 4,5%³⁶ godišnje u pogledu Ureda pravobranitelja. Taj se postotak može preračunati u uštedu do 685.441 HRK u 2008. godini³⁷, odnosno 1.627.018 HRK tijekom trogodišnjeg razdoblja. Implicira se da bi se, da su uvjeti uredskih i lokacijskih zahtjeva bili ispunjeni u vrijeme osnivanja, usporedivi iznos vjerojatno potrošio. Međutim, dugoročno bi se prosječni godišnji troškovi uredske i informatičke opreme i troškovi održavanja mogli smanjiti, te bi se ta sredstva mogla usmjeriti u nešto drugo. Radi se samo o procjeni, no i to je pokazatelj potencijala uštede kroz zajedničko korištenje nekih funkcija.

4.3 FINANCIJSKA ANALIZA

Analiza pokriva razdoblje od 2006. do 2008. godine, s indikativnim planiranim iznosom za 2009. godinu. Podaci nekih od navedenih institucija za 2009. godinu nisu bili dostupni, te su posljednja tri relevantna razdoblja korištena u svrhu generiranja usporedivih i uniformiranih podataka. Većina financijskih sredstava namijenjenih sustavu potječe iz državnog proračuna, bilo kao direktna donacija ili kao instrument financiranja od strane međunarodnih donatora. Konačni službeni podaci za izvršenje proračuna za 2009. godinu bili su nedostupni u vrijeme podnošenja ovog izvješća. Također, važno je napomenuti da je proveden određen broj promjena Državnog proračuna u razdoblju između 2008 i 2009. godine zbog financijske krize. Unatoč tome, analizirani podaci pružaju koristan uvid u financijske sposobnosti sustava.

Unatoč tome što su ti podaci dostupni javnosti, postoji određeni broj nedosljednosti u pogledu iznosa u službenoj dokumentaciji kao i u godišnjim izvješćima koje Uredi pravobranitelja podnose Hrvatskom saboru. Razlog tome je specifična narav financijskih transakcija u javnom sektoru, koji omogućuje godišnji prijenosi sredstava. Stoga se ti podaci razlikuju od službenih, ali ne u mjeri značajnoj za potrebe ove analize, premda je nužna napomena o zalihosti podataka. Također, iako su brojke planirane za 2009. godinu predstavljene, stupanj neusklađenosti između planiranih i stvarnih brojki u pojedinom

³⁴ Specifične vrijednosti: 2006=1,51%; 2007=0,66%; 2008=0,67%, odnosno prosječno 37.200 HRK godišnje.

³⁵ Specifične vrijednosti: 2006=3,73%; 2007=2,42%; 2008=10,34%, odnosno prosječno 127.500 HRK godišnje.

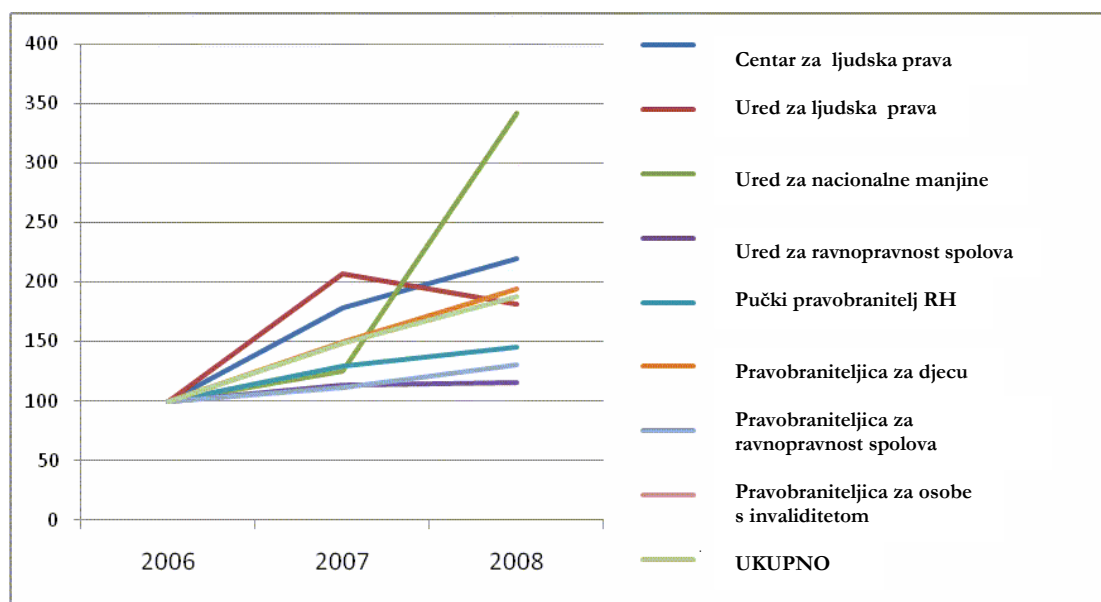
³⁶ Procjena se temelji na razlici između dvaju prosječnih vrijednosti.

³⁷ Temelji se na pretpostavci da se od ukupnih rashoda može uštedjeti 4,5% odnosno 4,5% od 15,2 milijuna HRK što je kumulativni trošak svih četiriju Ureda pravobranitelja u 2008. godini.

segmentu za svaku analiziranu godinu je značajan. Jedan od razloga za takvo stanje je razlika između planiranog broja zaposlenih i stvarnog broja zaposlenika unutar sustava. Štoviše, nemogućnost određenih dijelova sustava ljudskih prava, posebice Ureda pučkog pravobranitelja RH, da riješe pitanja odgovarajućeg prostora implicira da se ciljevi postavljeni u pogledu zapošljavanja neće ispuniti ni u budućnosti ne riješi li se taj problem, a to će dovesti do jasnih financijskih posljedica.

U trogodišnjem razdoblju, indeksirane vrijednosti dodjele sredstava iz državnog proračuna slijedila je sličan obrazac, što je vidljivo iz Slike 4 (v. niže). Najveće se oscilacije mogu uočiti u Vladinim uredima, što odražava ovisnost tih ureda o programima i specifičnim inicijativama za promicanje ljudskih prava. Kad je riječ o Uredima pravobranitelja, ukupni trend pokazuje neznatan godišnji porast svake godine, ali to ne iznenađuje ako se u obzir uzmu relativno niska početna financijska sredstva.

Slika 4. Podrška sektoru za ljudska prava, prijenosi iz Državnog proračuna (Index, 2006=100)



Zaštita ljudskih prava izrazito je zahtjevan posao koji u skladu s time zahtijeva i veći udio plaća i troškova rada u strukturi troškova. U svrhu procjene pouzdanog pokazatelja relativne učinkovitosti različitih institucija uključenih u ovu analizu izračunat je ukupni iznos rashoda za rad, uključujući plaće i dodatne troškove rada, primjerice prekovremeni rad i premije zdravstvenog i socijalnog osiguranja. Ostali troškovi vezani uz rad, kao što su putni troškovi, zbog svoje promjenjive naravi nisu uključeni u izračun. Također, rezultati koji bi nastali uključivanjem tih brojkki s obzirom na mjeru u kojoj su Vladini uredi uključeni u provedbu specifičnih programa bili bi im izrazito naklonjeni kao posljedica promotivnih aktivnosti i s njima povezanih troškova rada u usporedbi s Uredima pravobranitelja.

Tablica 6. Udio rada u ukupnim rashodima na pojedinačnoj i grupnoj razini

	2006		2007		2008	
	HRK	%	HRK	%	HRK	%
Centar za ljudska prava	511.742,30	56,20	968.933,00	59,62	1.080.552,00	54,01
Vladin Ured za ljudska prava	1.117.769,83	24,55	1.188.506,42	12,65	1.425.712,12	17,24
Ured za nacionalne manjine Vlade RH	674.000,00	24,79	579.261,84	20,08	816.678,32	10,31
Ured za ravnopravnost spolova Vlade RH	585.000,00	15,81	699.679,97	22,57	777.051,83	24,70
Pučki pravobranitelj RH	3.473.708,90	79,93	4.437.697,26	78,76	5.344.048,45	84,67
Pravobranitelj za djecu	1.687.420,61	62,27	2.597.372,05	63,72	3.180.917,09	60,16
Pravobranitelj za ravnopravnost spolova	1.308.827,91	66,95	1.480.816,00	67,25	1.593.268,72	62,57
Pravobranitelj za osobe s invaliditetom	0,00	0,00	0,00	0,00	231.781,91	21,33

Jasno vidljiv trend među podacima predstavlja značajna razlika između prosjeka utroška rada Vladinih ureda i pravobraniteljskih ureda u navedenom razdoblju. Prosječan udio plaća u Vladinim uredima iznosio je 17,42% u 2008. godini, dok je u pravobraniteljskim uredima iznosio 57,18%. Ukupno, omjer plaća u ukupnim rashodima iznosi otprilike 40% premda se smanjuje na 35% kada se u izračun uključi novi Pravobranitelj za osobe s invaliditetom.

Stoga, pravobraniteljski su uredi, posebice Ured pučkog pravobranitelja, izrazito ovisni o djelatnicima, a utrošci rada ukazuju na ovisnost o državnom financiranju njihovih aktivnosti.

Taj je problem posebno vidljiv iz analize troškova po zaposleniku. Podaci iz tablice 7 daju pregled izdataka za osoblje u 2008. godini, te tijekom razdoblja u kojem se provodila analiza.

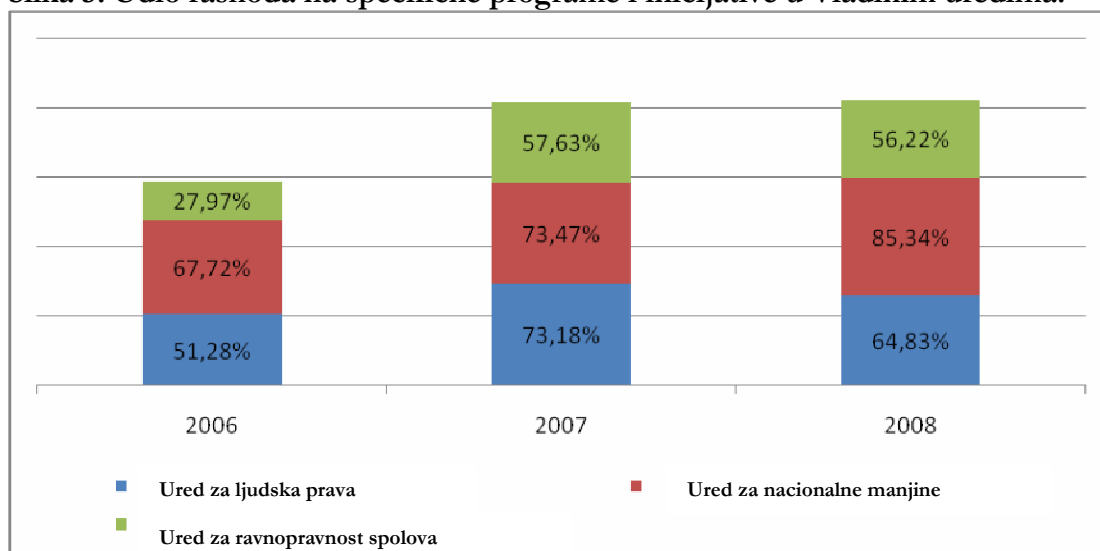
Tablica 7. Troškovi po zaposleniku u 2008. godini i tijekom ukupnog razdoblja

	Broj zaposlenih	Troškovi po zaposleniku, 2008. godina	Ukupni trošak po zaposleniku tijekom ukupnog razdoblja
Vladin Ured za ljudska prava	15	551.478,01	1.481.615,30
Ured za nacionalne manjine Vlade RH	12	660.400,42	1.093.743,08
Ured za ravnopravnost spolova Vlade RH	6	524.257,44	1.494.908,51
Pučki pravobranitelj RH	31	203.599,51	525.553,16
Pravobranitelj za djecu	19	278.298,13	635.475,30
Pravobranitelj za osobe s invaliditetom	7	155.216,35	155.216,35
Pravobranitelj za ravnopravnost spolova	10	254.626,53	670.327,50
Centar za ljudska prava	7	285.825,14	648.088,90
UKUPNO	107	341.825,47	794.497,08

Vladini uredi, uz donacije, primaju i sredstava za različite programe, stoga je prosječni iznos troškova u Vladinim uredima znatno viši. S druge strane, uredi pravobranitelja financiraju se ravnomjerno tijekom određenog razdoblja, iako je razina troškova po zaposleniku najniža u Uredu pučkog pravobranitelja; što je dijelom i odraz činjenice da je u tom uredu zaposleno najviše osoba. Zanimljivo je da Centar za ljudska prava slijedi financijski trend pravobraniteljskih ureda, premda ti podaci uključuju međunarodne donacije Centru. Kad bi podaci uključivali samo prijenose sredstava iz državnog proračuna, razina ulaganja po zaposleniku bila bi znatno niža. Stoga, bez međunarodnih donacija, operativni bi se kapaciteti Centra za ljudska prava znatno smanjili.

U smislu specifičnih programa i inicijativa, Vladini uredi jedini su aktivni na tom području. U pravobraniteljskim je uredima također bilo specifičnih inicijativa, primjerice donacija EU za nacionalni doseg Ureda pučkog pravobranitelja, no to se ne može usporediti s aktivnostima Vladinih ureda ni u smislu dosega niti financijskih sredstava. Slika 5 prikazuje relativne rashode na specifične programe u tri Vladina ureda kao udio ukupnog proračuna. Tijekom navedenog razdoblja primjetno je proširenje aktivnosti Ureda za ravnopravnost spolova. Svi Uredi izrazito ovise o tim programima, što se pokazalo i tijekom razdoblja obuhvaćenog analizom, što pokazuje razvoj organizacijskih vještina specifičnih za navedene potrebe. U smislu racionalizacije, sličnosti u trendovima rashoda ukazuju na postojanje određene kompatibilnosti, te bi stoga bile izvedive mogućnosti bliže suradnje ili eventualnih spajanja.

Slika 5. Udio rashoda na specifične programe i inicijative u Vladinim uredima.



Tablica 8. Primjeri specifičnih programa u razdoblju od 2006. do 2008. godine

	2006	2007	2008
Vladin Ured za ljudska prava UKUPNI PRORAČUN	4.553.290,12	9.398.769,16	8.272.170,17
Podrška nevladinim organizacijama za ljudska prava	1.552.447,81	2.944.431,77	1.903.083,00
Provedba plana preventivnog programa za suzbijanje trgovanja ljudima	633.497,69	390.453,03	455.897,16
Nacionalni program “Mladi na djelu” (Youth action)	32.400,29	0,00	0,00
CARDS 2004 –Suzbijanje trgovanja ljudima	0,00	3.402.053,01	2.387.072,88
CARDS 2004 – Suzbijanje trgovanja ljudima	0,00	104.190,03	124.048,30
Komisija za azil	0,00	0,00	284.238,23
Organizacija konferencije	0,00	0,00	173.664,66
Ured za nacionalne manjine Vlade RH UKUPNI PRORAČUN	2.315.380,82	2.884.731,06	7.924.805,04
Programi za nacionalne manjine	236.565,18	400.699,26	274.889,28
Specifični programi za Rome	1.205.569,04	1.625.810,05	1.558.198,17
PHARE 2005 – Projekt potpore romskih zajednica	0,00	0,00	4.830.417,17
Regionalna konferencija o pravima nacionalnih manjina	100.021,71	76.895,12	77.787,24
Ured za ravnopravnost spolova Vlade RH UKUPNI PRORAČUN	2.724.127,75	3.099.778,68	3.145.544,63
Provedba nacionalne politike o ravnopravnosti spolova	264.693,10	1.405.249,88	1.440.017,40
Programi ravnopravnosti spolova u zajednici	171.044,49	163.594,38	
Provedba nacionalne strategije za suzbijanje obiteljskog nasilja	60.000,00	185.526,76	121.600,42
Provedba nacionalne strategije za jednakost osoba s invaliditetom	0,00	0,00	165.000,00
PHARE 2005 – Programi zajednica za ravnopravnost spolova	220.403,25	0,00	0,00

Podacima u tablici 8 dodatno se naglašava da prilikom analize financijske strukture i prikazanih omjera treba biti oprezan. Trostruko povećanje proračuna Ureda za nacionalne manjine velikim je dijelom posljedica implementacije programa PHARE za podršku romske zajednice. Stoga su razlike u organizacijskom pristupu i kulturi Vladinih ureda s jedne i pravobraniteljskih ureda s druge strane očite i ukazuju na to da je bliža suradnja moguća, no da bi vertikalna suradnja vjerojatno bila izvediva na ugovornoj razini odnosno putem specifičnih programa.

Također, veći udio programa i aktivnosti vjerojatno bi stvorio i veći udio intelektualnih usluga i eksternaliziranje znanja. Prema prikazu Tablice 8, Vladini uredi kao skupina imaju veći prosječni udio eksternaliziranih intelektualnih usluga, 18,3% tijekom razdoblja obuhvaćenog analizom, što je direktna posljedica većeg udjela programa u njihovoj strukturi prihoda. S druge strane, Ured pučkog pravobranitelja RH eksternalizira najmanji udio prihoda za intelektualne usluge (prosječno 7,1% na grupnoj razini, odnosno na razini svih pravobraniteljskih ureda), što je indikacija opsega aktivnosti koje su relativno manje stručne u smislu specifičnih vještina – u odnosu na, primjerice, pravobranitelja za djecu. Pored toga, proračun Pučkog pravobranitelja RH je veći, te se stoga relativni iznosi znatno ne razlikuju. Udjeli prikazani u Tablici 9 pokazuju da postoji prostor za razvoj Ureda pučkog pravobranitelja u smislu dodatnih financijskih sredstava potrebnih za širenje razine integracije sa stručnjacima izvan sustava. Što je još važnije, to je jasan pokazatelj ograničenog djelokruga Ureda pučkog pravobranitelja RH u alociranju

sredstava za suradnju i istraživačke projekte, stoga je racionalizacija u tom području prilično neizvjesna, te se ne preporuča.

Tablica 9. Izdaci za intelektualne usluge, udio ukupnih rashoda u razdoblju od 2006. – 2008. godine, %

	2006	2007	2008
Centar za ljudska prava	11,98	4,22	9,63
Ured za ljudska prava Vlade RH	7,59	41,42	34,85
Ured za nacionalne manjine Vlade RH	9,38	13,91	5,07
Ured za ravnopravnost spolova Vlade RH	16,60	19,80	16,13
Pučki pravobranitelj RH	1,13	2,10	0,53
Pravobranitelj za djecu	3,36	3,38	2,58
Pravobranitelj za ravnopravnost spolova	8,02	12,22	11,73
Pravobranitelj za osobe s invaliditetom			18,84

Analiza apsorpcijske sposobnosti na razini sustava, odnosno sposobnost stvaranja alternativnih izvora prihoda osim državnog proračuna dodatno pojašnjava analize predstavljene u ovom poglavlju. Dvije institucije mogu se isključiti iz te skupine budući da su pokazale značajnu sposobnost privlačenja alternativnih izvora prihoda – Ured za ljudska prava Vlade RH³⁸ i Centar za ljudska prava. Ured pučkog pravobranitelja primio je određena sredstva pomoći izvan državnog proračuna, kako je prikazano na Slici 6, no ona su istekla 2007. godine. I dok se od Ureda za ljudska prava i ostalih Vladinih ureda očekuje da sami privuku alternativne izvore prihoda na temelju aktivnosti i dosega pruženih usluga, Centar za ljudska prava dosljedno je generirao preko 60% prihoda od ostalih donatora tijekom razdoblja obuhvaćenog istraživanjem. S jedne strane, time se implicira da Centar bez svoje sposobnosti dobivanja alternativnih prihoda ne bi mogao funkcionirati, te da bi pripajanje ove institucije u trenutni sustav uzrokovalo značajan porast proračuna potrebnog za normalno djelovanje, budući da bi se mogućnost financiranja od strane donatora izvan sustava mogla promijeniti ukoliko institucija promijeni ustroj ili organizacijski oblik. Također, to znači da u pogledu upravljanja Centar za ljudska prava posjeduje značajne sposobnosti koje se ne mogu lako preslikati na ostale institucije unutar sustava. Brojčani podaci za tri analizirane institucije nalaze se u Tablici 10.

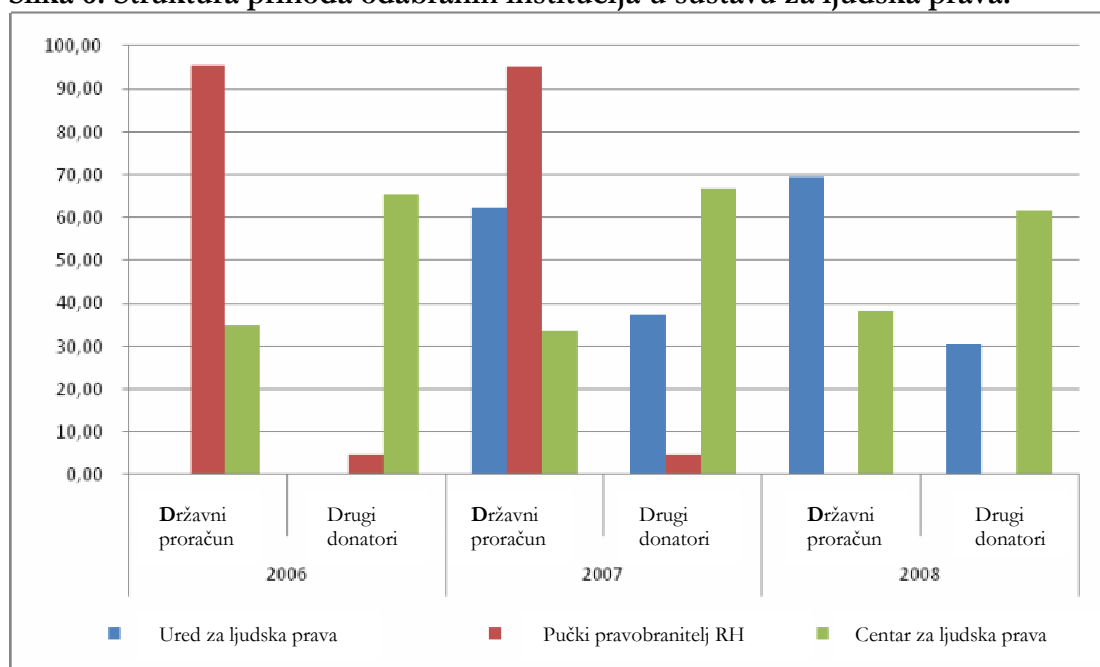
³⁸ Ovo bi se moglo primijeniti na sve Vladine urede, no Ured za ljudska prava ima najveći ukupni proračun i na uvid je dao najdetaljnije podatke.

Tablica 10. Apsorpcijska sposobnost sustava ljudskih prava

	2006	2007	2008
Vladin Ured za ljudska prava			
UKUPNO		9.398.769,16	8.272.170,17
Prijenosi iz državnog proračuna		4.862.868,35	5.303.146,10
Programi pomoći EU		3.506.243,04	2.511.121,18
Donacije iz Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva		1.000.000,00	
Upravljačke zalihe			457.902,89
Centar za ljudska prava			
UKUPNO	934.473,00	1.842.858,00	2.084.574,00
Prijenosi sredstava iz državnog proračuna	325.000,00	615.000,00	800.000,00
Ostali donatori	609.473,00	1.227.360,00	1.284.834,00
Pučki pravobranitelj RH			
UKUPNO	4.369.526	5.472.533,00	
Prijenosi iz državnog proračuna	4.167.013,00	5.205.963,00	
Ostali donatori	202.471,00	266.570,00	

Slika 6 pruža grafički prikaz udjela alternativnih izvora prihoda triju institucija. Vladini uredi, posebno Ured za ljudska prava, pokazuje viši stupanj apsorpcijske sposobnosti u usporedbi s ostalim institucijama tog sustava. Međutim, Centar za ljudska prava dosljedan je u sposobnosti generiranja potrebnog alternativnog prihoda u svrhu financiranja vlastitog rada i razvoja. S jedne strane, iz navedenog je moguće zaključiti da pravobraniteljski uredi ne posjeduju potrebne vještine i sredstva za povećanje svoje apsorpcijske sposobnosti. S druge strane, specifičan skup vještina i operativne fleksibilnosti koje taj proces podrazumijeva znači da bi taj faktor mogao biti svojstven Centru za ljudska prava.

Slika 6. Struktura prihoda odabranih institucija u sustavu za ljudska prava.



Zaključno, financijska analiza sustava ljudskih prava u RH pokazuje da je država dosljedno financirala navedene institucije tijekom razdoblja zahvaćenog analizom. Razlike u podacima pokazuju da su tri skupine institucija – Vladini uredi, pravobraniteljski uredi i Centar za ljudska prava – postigle vrlo različite rezultate. Usporedba različitih skupina pokazuje da pravobraniteljski uredi ne uživaju koristi državnih sredstava, već to za njih predstavlja nedostatke izrazito administrativnog sustava financiranja i potpore u cjelokupnom javnom sektoru RH. I dok su Vladini uredi uspjeli razviti određeni stupanj fleksibilnosti, te povećati svoj proračun i učinkovitost kroz usmjeravanje na specifične programe i inicijative Vlade, pravobraniteljski uredi pouzdaju se u godišnje revizije i dugoročno planiranje i lobiranje potrebno za implementaciju strategije proširenja. Unatoč trajnoj potpori države, razvoj nekih ključnih sposobnosti usporavaju postojeće procedure i pregovaračka poluga glavnih Vladinih institucija koji neizravno utječu na sposobnost povećanja utjecaja i učinkovitosti pravobraniteljskih ureda.

Trenutno se sustav financira relativno stabilno, no problematika vezana za pojedine urede, posebice pravobraniteljske, jasan je pokazatelj nedostatka koherentne osnivačke strategije koja je trebala biti prisutna od samog početka. Trenutno je sustavu potreban veći stupanj fleksibilnosti i suradnje s državom, ne samo u financijskom smislu već i u svrhu rješavanja nekih od ključnih administrativnih prepreka koje smanjuju učinkovitost i umanjuju autoritet sustava. Potencijalno spajanje različitih institucija moglo bi rezultirati poboljšanjem učinkovitosti. Međutim, s obzirom na narav organizacijskih kultura, specifičnih znanja i praksi svake od institucija, čini se da bi učinkovitija metoda racionalizacije bila spajanje specifičnih segmenata, primjerice informacijskih tehnologija i ostalih administrativnih funkcija. Procjena mogućih poboljšanja temelji se na podacima iz Tablice 4, s očekivanom uštedom od 1 do 3%. Važno je spomenuti da bi, u slučaju da navedena smanjenja kompenziraju dodatni nepredviđeni troškovi procesa reorganizacije, to rezultiralo postizanjem bolje učinkovitosti, koja će, iako ju je teško izračunati, doprinijeti ukupnoj kvaliteti pruženih usluga. Međutim, bez rješenja problema vezanih za lokaciju, ne mogu se očekivati ni poboljšanja na području učinkovitosti.

4.4 VIDLJIVOST I OSTALA MJERILA UČINKOVITOSTI

Osim relativnih mjerila uspješnosti, problematika evaluacije pružanja usluga agencija s velikim društvenim utjecajima, uključujući i sektor ljudskih prava, općenito se smatra “relativno teško izvedivim”³⁹. Pojam evaluacije podrazumijeva postojanje komparativnog skupa pokazatelja koji ukazuju na mjerilo pomoću kojega se mogu izvršiti smisljena i relevantna mjerenja. I dok je ta postavka važeća u smislu podložnosti evaluaciji različitih javnih usluga (primjerice, pružanje socijalnih prava, zdravstvene zaštite itd.), sektor je ljudskih prava u mnogočemu specifičan .

Mjera do koje je uživanje ljudskih prava podložno mjerenjima pomoću kvantitativnih pokazatelja tema je za dulju raspravu. Pitanje dalekosežnosti intervencija organizacija za ljudskih prava kad je riječ o poboljšanju poštivanja ljudskih prava. Intervencije za ljudska prava ne mogu se usporediti s aktivnostima socijalnih službi u primjerice zdravstvenom ili obrazovnom sektoru, gdje se rashodi i rezultati mogu izravno povezati s društvenim

³⁹ Svjetska banka, Public sector governance guidelines (hrv. Smjernice za upravljanje javnim sektorom): „Operational inefficiency and Poor service delivery“ (hrv. „Operativna neučinkovitost i nedostatno pružanje usluga“), Internet; <http://go.worldbank.org/QOAZZAOG0>

promjenama. Status ljudskih prava u zemlji ne može se jednostavno pripisati radu određenog broja organizacija, premda njihov rad bez svake sumnje ima kumulativni učinak. U skladu s izjavom Svjetske banke⁴⁰: *“Učinkovitost u pružanju javnih usluga mjerenje je utrošenih sredstava u odnosu na rezultate koji su pomoću tih sredstava nastali. Iz navedenih razloga, ciljevi učinkovitosti će se vjerojatno, umjesto na apsolutna mjerenja idealnih omjera, usredotočiti na relativna mjerenja poboljšane djelotvornosti tijekom vremena, ili na usporedbu stvarne djelotvornosti u odnosu na ciljeve djelotvornosti.”*

Pokazatelji u evaluaciji nacionalnih institucija za ljudska prava mogu se podijeliti na tri vrste: pokazatelji rezultata, učinka i utjecaja.⁴¹ Rezultati su najčešće lako mjerljivi. Jedan od primjera rezultata jest broj zaprimljenih i obrađenih pritužbi, ili ostala jednostavna mjerenja poduzetih aktivnosti. Međutim, radi se o generalno slabom mjerenju učinkovitosti neke institucije, o čemu će više riječi biti kasnije. Pokazatelje utjecaja izrazito je teško odrediti osim na razini projekta, te iz praktičnih razloga nisu uzeti u obzir. S druge strane, procjena učinka je moguća – i u tom se slučaju ne radi samo o poduzetim aktivnostima, nego o kvaliteti njihove izvedbe.

U kontekstu Republike Hrvatske, opseg za evaluaciju pojedinih organizacija u sustavu ljudskih prava značajno je smanjen s obzirom na ograničenja trenutnog postupka financijskog planiranja i utjecaja financijske krize na ukupne nacionalne račune. Stoga je u ovoj studiji odabran pristup evaluacije utjecaja rashoda u trogodišnjem razdoblju. Unatoč činjenici da neke od institucija postoje nekoliko godina, te da je Ured pučkog pravobranitelja osnovan 1992. godine, tu je i nekoliko relativno novih institucija (Ured pravobranitelja za osobe s invaliditetom osnovan je 2008. godine), što znači da je trogodišnje razdoblje optimalna mjera za evaluaciju s obzirom na prosječno postojanje institucija i učinke financijske krize od 2008. godine.

Dosad se nastojalo procijeniti relativni utjecaj pravobraniteljskih ureda na temelju broja pritužbi u pojedinoj godini, što je i službena metoda evaluacije pravobraniteljskih ureda. Logička podloga te metode sastoji se u tome što su u pritužbi sadržani i nastojanje i rad pojedinih organizacija u procesu rješavanja i postupanja sa slučajem. I ostale su institucije slijedile primjer pravobranitelja, primjerice Centar za ljudska prava vodi evidenciju sve ulazne dokumentacije koja je sadržajno slična izvješćima koje pravobraniteljske institucije godišnje podnose Hrvatskom saboru. Tablica 11 daje kratak pregled podnesenih izvješća u razdoblju od 2006. do 2008. godine.

⁴⁰ Ibid., „Measuring operational efficiency“ (hrv. „Mjerenje operativne učinkovitosti“).

⁴¹ Richard Carver, *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*, (hrv. Procjena učinkovitosti nacionalnih institucija za ljudska prava) (Ženeva, 2005. g.), str. .33.

Tablica 11. Slučajevi obrađeni u pravobraniteljskim uredima u razdoblju od 2006. do 2008.

	Pučki pravobranitelj RH			Pravobranitelj za djecu			Pravobranitelj za ravnopravnost spolova		
	2006.	2007.	2008.	2006.	2007.	2008.	2006.	2007.	2008.
Novi slučajevi	1655	1878	1560	828	1737	2075	1175	968	937
Slučajevi preneseni iz prethodnih godina	826	190	559	231	347	504	1257	228	72
Ukupan broj slučajeva u navedenom razdoblju	2481	2068	2119	636	1194	1493	2432	1196	1009

Izvor: Godišnja izvješća podnesena Hrvatskom saboru, različite godine, Uredi pravobranitelja.

Nekoliko je problema koji ovu metodu usporedbe i procjene dovode u pitanje. Prvi se odnosi na nedostatak službenog kriterija ili procesa praćenja evaluacije selekcije ili validacije grupiranja. Svaka institucija svoje selekcijske kriterije temelji na internim postupcima koji su u potpunosti pravovaljani, no ne pružaju temelj za sveobuhvatnu usporedbu budući da ne predstavljaju univerzalni skup usporednih varijabli kojima bi se moglo opravdati evaluaciju temeljenu na tim parametrima. Primjerice, slučaj teških kršenja prava djeteta zbog svoje se osjetljivosti i kompleksne naravi ne mogu uspoređivati s pritužbom o lokalnim administrativnim postupcima. Relativna količina stručnih znanja i s time povezanih troškova rada, edukacije djelatnika kao i dugoročni učinci i potrebe intuitivno će porasti u slučajevima teškog kršenja ljudskih prava. Unatoč time, oba mjerenja vodit će se kao jedan statistički unos, uslijed čega objektivna usporedba postaje suvišna.

Drugo, korištenje dokumentiranih slučajeva prikazuje rad pravobraniteljskih ureda samo do određene granice. Medijska pokrivenost nekog incidenta ili promotivne kampanje neke nevladine udruge mogla bi utjecati na povećanje broja slučajeva, što ne bi nužno odražavalo aktivnosti pravobraniteljskih ureda. Stoga, vanjsko okruženje utječe na broj slučajeva u određenoj godini. To stanje odlično ilustrira primjer ciljanih sredstava za proputovanje Pučkog pravobranitelja po županijama RH, što je rezultiralo povećanjem broja slučajeva, no čim je donacija 2008. godine istekla, njihov se ukupan broj smanjio. I dok ovaj primjer svakako naglašava potrebu dodatnog financiranja u svrhu nacionalne prisutnosti svih pravobraniteljskih ureda, ujedno je i pokazatelj da podaci u izvješćima ne prikazuju cjelokupno stanje sustava.

Konačno, uočena je visoka razina diskrecije tijekom postupka registracije slučajeva. Nedostatak zajedničke baze podataka znači da svaka institucija evidentira slučajeve kroz drugačiji postupak, što onemogućuje osnivanje zajedničkog mjerila njegove učinkovitosti. Trenutno se sustav procjenjuje i ispituje na temelju upitnog skupa parametara. Korištenje pojedinačnih pritužbi i slučajeva nije relevantno u tolikoj mjeri, iako je daljnje ispitivanje tog procesa potrebno zbog nedostatka alternative. Stoga je evaluacija i ispitivanje trenutnog sustava provedena na temelju nepouzdanih parametara. Metodološki, broj

pritužbi predstavlja relativno mjerilo budući da će pritužbe stranaka koje se javu u vezi s naknadnim upitima biti zabilježene kao jedna pritužba. Također, zajednička se pritužba evidentira kao jedna. Što se pravobraniteljskih institucija tiče, glavni je problem dugotrajnost sudskih postupaka. Međutim, evaluacija sustava na temelju slabosti ostalih segmenata vlasti nije izvediva jer se njime odražava sustav evaluacije koji podcjenjuje i pogrešno prikazuje specifičnu narav slučajeva, kao i sredstava koja se u tom procesu koriste.

Nedavno provedena anketa⁴² na nacionalno reprezentativnom uzorku pokazala je da 45% ispitanika ne zna da postoji institucija za pomoć u zaštiti njihovih ljudskih prava. Također, samo 3% ispitanika odgovorilo je da bi pomoć zatražili u uredu pravobranitelja, čime se vidljivost organizacija za ljudska prava u Hrvatskoj dovodi u pitanje. Međutim, 65% ispitanika znalo je da Ured pučkog pravobranitelja postoji, ali 96% ispitanika nije znalo tko je Pučki pravobranitelj. 59% ispitanika ne zna kako doći do pučkog pravobranitelja, dok samo 8% misli da je Ured pučkog pravobranitelja neovisno tijelo. Unatoč tome što se ova anketa fokusirala na Ured pučkog pravobranitelja, očit je sustavni problem nedovoljne vidljivosti. Premda je uzorak nesumnjivo malen, ovi nalazi ukazuju na to da institucije za ljudska prava moraju uložiti dodatne napore u prepoznatljivost u javnosti. Jedna od karakteristika administrativnog sustava RH jest velik broj institucionalnih rješenja kojima se odgovara na potrebe građana. Stoga je djelotvoran način poboljšanja pružanja zaštite ljudskih prava u RH upravo veća vidljivost. Taj problem zahtijeva dodatna financijska sredstva i otežava koherentnu evaluaciju.

S obzirom na trenutnu situaciju, u ovom slučaju primijenjena metoda sastoji se od utvrđivanja i analize trendova unutar različitih institucija za ljudska prava u Republici Hrvatskoj, te usporedbe s relativnim ishodom. S obzirom na opći dojam da sustav inicijalno dobiva minimalna sredstva za optimalan učinak, praćenje razvojnih trendova unutar institucija moglo bi se pokazati kao trenutno najrelevantniji pokazatelj učinkovitosti cjelokupnog sustava. Stoga bi se dugoročni razvoj sustava ljudskih prava u RH koji će proizaći iz prakse i stručnosti uključenih sudionika trebao prilagoditi razvoju pokazatelja učinka i učinkovitosti specifičnih za Hrvatsku. Ne radi toliko se o posljedici manjkavosti sustava koliko o razmatranju rane faze razvoja sustava ljudskih prava i institucionalnih kapaciteta u RH.

4.5 ZAKLJUČCI I PREPORUKE ZA RACIONALIZACIJU SUSTAVA TEMELJENI NA POKAZATELJIMA FINANCIJSKE I EKONOMSKE UČINKOVITOSTI

Razina financiranja sustava ljudskih prava bila je stabilna tijekom cijelog razdoblja od 2006. do 2008. godine. Ipak, s obzirom na proračunske restrikcije koje se očekuju zbog ekonomske krize, ne očekuju se značajna povećanja financijskih sredstava u bliskoj budućnosti.

Na temelju naše analize, racionalizacija ne bi trebala slijediti načelo apsolutne redukcije svih sredstava u sustavu s obzirom na brojne unutarnje čimbenike koji smanjuju

⁴² Ured za ljudska prava Vlade RH, (2009), „Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije“ (eng. *Research on attitudes and awareness on discrimination and discriminatory manifestations*), Bestias dizajn: Zagreb.

učinkovitost. Do poboljšanja cjelokupnog sustava došlo bi kad bi se spomenutim čimbenicima posvetila potrebna pažnja. Organizacijski aspekti i komunikacijska struktura ostavljaju najviše prostora za poboljšanja.

Organizacijski aspekti ključno su područje u kojem su nužna poboljšanja. Značajna se sredstva troše na osnove kao što su održavanje ureda i najam. S obzirom na prostorni potencijal i dostupnost Vladinih ureda, racionalizacija se može usmjeriti prema unapređenju lokacija, zajedničkim funkcijama i ulaganjima u zajedničku mrežu podrške. Trenutno su informacije raspršene i neorganizirane, a sredstva se troše na pomoćne administrativne poslove što dovodi do čestih preklapanja i nepotrebnih ponavljanja.

4.5.1 Financijski aspekti

Doneseno je nekoliko zaključaka u vezi s trenutnim stanjem podrške iz državnog proračuna. Prvo, očito je da su novčana sredstva stabilna ali ne i održiva kao odgovor na potrebe sustava. Trenutna raspodjela sredstava odraz je funkcija i rada zasebnih segmenata sustava. Unatoč tome, s obzirom na gotovo nepostojeću evaluaciju i nedostatak procesa praćenja sustava u cjelini, čini se da će alokacija dodatnih sredstava sustavu ljudskih prava vjerojatno predstavljati dugotrajniji proces koji neće odražavati stvarne potrebe.

4.5.2 Organizacija i lokacija

Problematika lokacije i organizacijska pitanja nisu riješena, a poboljšanja su moguća čak i bez značajnih ulaganja. S obzirom na to da je riječ o intelektualno zahtjevnom sektoru, zajedničko korištenje sredstava znači postizanje ekonomije razmjera kroz suradnju u strukturi troškova. Primjerice, dodjeljivanje jednog objekta za sve četiri pravobraniteljske institucije otvorila bi mogućnosti uštede održavanja i korištenja administrativnih funkcija. Također, značajni udio postojeće opreme mogao bi se iskoristiti na novoj lokaciji.

Zagreb je glavni izvor pritužbi Uredima pravobraniteljskih institucija. Unatoč tome, radi se o relativno malom broju u odnosu na ukupan broj stanovnika. Povrh toga, pokušaj iz 2006. godine (v. izvješće Hrvatskom saboru) za obuhvaćanjem različitih županija pokazao je da interes postoji, no da Ured pučkog pravobranitelja nije dovoljno dostupan. Nadalje, pojedini segmenti populacije nemaju pristup internetu ili je taj pristup ograničen, a unatoč tome promotivne su aktivnosti trenutno usmjerene na internet kao izvor informacija.

Neposredna mjera racionalizacije bila bi reorganizacija ili spajanje nekih tijela, posebno u skupini Vladinih ureda. Jedan od takvih primjera je Ured za ljudska prava i Ured za nacionalne manjine zbog postojanja sličnih funkcija u ostalim ograncima vlasti, odnosno Saboru.

4.5.3 Koordinacija i integracija

Komunikacija između institucija nedovoljno je kvalitetna, i što je najvažnije spomenuti, nije institucionalizirana. Unatoč brojnim dokazima volje za suradnjom na službenijoj razini, kao glavna prepreka ispriječila su se lokacijska i administrativna pitanja. Nužan je viši stupanj fleksibilnosti ureda, što je ostvario jedino Centar za ljudska prava zbog svoje

dvojne uloge kao istraživačke i obrazovne institucije, a istovremeno i aktivističkog centra. Stoga postoji rizik da bi spajanje Ureda pučkog pravobranitelja i Centra za ljudska prava doprinio smanjenju društvenog kapitala, u prvom redu zbog različitosti organizacijske naravi dviju institucija.

Centar za ljudska prava pokazao je izrazitu sposobnost komunikacije s potencijalnim donatorima i donošenja dugoročnih prijedloga i planova. Ishod nezavisnosti u odnosu na ostatak sustava bio je pozitivan u smislu sposobnosti Centra za donošenje neovisnih ulaznih informacija u nacionalnu politiku i praćenje politike ljudskih prava. Neke organizacije, primjerice Pravobranitelj za djecu, pokazali su sposobnost decentralizacije znanja, što je prednost koja bi mogla dovesti do efekta prelijevanja koristi u slučaju mogućnosti uže suradnje, no trenutačno nije moguće razmatrati tu mogućnost osim u slučaju da se istraživačko tijelo poput Centra za ljudska prava i slične institucije koje se smatraju neovisnima o sustavu zainteresiraju za tu problematiku.

Unatoč neospornim funkcijama različitih ureda unutar sustava, dakle i Vladinih ureda i pravobraniteljskih ureda, informacije o njihovom radu su raspršene, fragmentirane i sakupljene nesistematično. Internet kao snažno sredstvo za predstavljanje napretka zaštite ljudskih prava razvio se u internu oglasnu ploču, dok istovremeno stvarni dionici ne mogu utvrditi potrebne informacije. Dosadašnji je napredak usmjeren na jačanje unutarnjih kapaciteta pružanja djelatnosti za koje je institucija ovlaštena, bez prethodnog strateškog planiranja prilagođenosti korisnicima koje bi trebalo karakterizirati instituciju za ljudska prava. Stoga je, u smislu racionalizacije, učinkovitog korištenja sredstava i pažnje, potrebno uložiti napore u svrhu integracije informacija i kompetencija raznih organizacija u smjeru ostvarenja zajedničkog cilja. Takvu je funkciju moguće ostvariti kroz razvoj jedinstvenog internetskog informacijskog središta za dionike, te jedinstvenog telefonskog broja i informacijskog središta što se tiče mogućnosti uspostavljanja kontakta. Jedinstvena mrežna stranica zahtijevala bi zajedničke napore i sredstva svih institucija, ali bio bi to početak optimalnog korištenja strateških prednosti svake pojedine institucije. Logičan bi se korak naprijed prije svega ostvario i dodjelom lokacije koju bi istovremeno koristilo nekoliko organizacija.

Financijska sredstva koja dobivaju sve institucije relativno su mala, stoga bi takve inicijative poslužile za ostvarivanje svestranog cilja korištenja sredstava koja su već unutar sustava, osnaživanje pregovaračkog položaja svake institucije, te za stvaranje pozitivne sinergije između kapaciteta svake od njih. U tom su smislu nužna unutarnja i vanjska unapređenja sustava; stoga se racionalizacija u tradicionalnom smislu ne smije shvatiti kao zadatak s ciljem smanjenja troškova, već kao učvršćivanje snaga sustava nakon koje će uslijediti i unutarnja inicijativa prema dugoročnoj razvojnoj strategiji.

5 RACIONALIZACIJA I UČINKOVITOST: ANALIZA POLITIKE

Svaka analiza sustava zaštite ljudskih prava i njegove racionalizacije mora polaziti od razumijevanja činjenice da je temelj tog sustava glavna struja (*mainstream*) niza državnih institucija i organizacija, ili opunomoćenika tijela javne vlasti, primjerice policije, sudbene vlasti, socijalne skrbi, uprave, obrazovanja i zdravstva. Riječ je o institucijama koje štite građane od nasilja ili krađe, odgovaraju za naknadu štete koju su građani pretrpjeli uslijed kršenja svojih prava, te pružaju odgovarajuću podršku i usluge. Razlog zbog kojeg ćemo se u analizi djelovanja sustava odmah usredotočiti na ostale institucije jest taj što su državne ili javne institucije istovremeno i najčešći izvori i krivci za kršenje ljudskih prava, činjenjem ili nečinjenjem.

5.1 VAŽNOST INSTITUCIJE PRAVOBRANITELJA U SUSTAVU ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA

Upravo iz tog razloga potrebne su i nezavisne statutarne institucije za zaštitu i promicanje ljudskih prava. Iako su volonterske građanske udruge angažirane na tom području, njihov utjecaj i sudjelovanje nisu dovoljno konstantni u smislu pružanja dovoljne i pouzdane zaštite prava. Institucija pravobranitelja objedinjuje javnu ovlast, koju mu je dodijelio Hrvatski sabor, i neovisnost od struktura političke moći. Iako nemaju izvršnu moć, pravobraniteljske institucije imaju pravo na sve relevantne informacije. Međutim, pravobranitelji su ovlašteni samo upozoravati, predlagati i davati preporuke u vezi s praksama koje ugrožavaju ljudska prava. Svojim radom na pojedinačnim slučajevima temeljem zaprimljenih pritužbi, pravobraniteljska institucija samo signalizira odgovornim tijelima da postoji velika vjerojatnost da je podnositelj pritužbe u pravu, te na taj način sprečava zlouporabu ovlasti koja proizlazi iz neuravnoteženosti između sustava i pojedinca.

Utjecaj pravobranitelja tako počiva na neformalnom, “suptilnom” autoritetu, koji podrazumijeva prevlast vladavine prava i značajne razine javne podrške ljudskim pravima. U zemljama u kojima je politička moć nedovoljno obvezana zakonskim normama, koje su često samo formalnost, taj uvjet nije ispunjen čime se dodatno umanjuje utjecaj pravobranitelja. Upravo je Hrvatska primjer jedne takve zemlje: sposobnost Ureda pučkog pravobranitelja i triju specijaliziranih pravobraniteljskih institucija da utječu na relevantne institucije unutar sustava ograničen je dvama ključnim nedostacima koji dodatno umanjuju “suptilni” autoritet pravobranitelja:

1. Sustavni nedostatak političke odgovornosti vlasti (u širem smislu)⁴³ očituje se na različitim razinama: od niske razine odgovornosti uprave i pasivnosti sustava skrbi, preko nedovoljne neovisnosti sudbene vlasti i njezine neučinkovitosti, do odbijanja političara na najvišim položajima da preuzmu odgovornost za korupciju i slične afere u svojim institucijama.

⁴³ Između ostalog, v. Izvješće Europske komisije o napretku Republike Hrvatske <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=en&content=65>

2. Niska razina javne kulture prava⁴⁴, očituje se u niskoj razini svijesti o diskriminaciji, u etničkoj netoleranciji i ksenofobiji, te u nesposobnosti šire javnosti da razlikuje posebne potrebe/interese određenih skupina, zajednica ili socijalnih kategorija od apstraktnih i općih načela jednakih prava za sve.

Problematici se tijekom ispitivanja racionalnosti i učinkovitosti sustava zaštite ljudskih prava može pristupiti iz gledišta tipičnog za racionalizaciju u bilo kojem području ljudske aktivnosti, točnije onog gledišta kojim se provjerava omjer između uključenih sredstava i postignutih rezultata. U prethodnom odlomku ovog izvješća objasnili smo da je zaštitu ljudskih prava nemoguće mjeriti izvješćima koje je moguće kvantificirati. Ne postoji direktna povezanost/ovisnost između djelovanja institucija kao što su pravobraniteljske i stvarne zaštite ljudskih prava, budući da je pravobranitelj posrednik koji olakšava taj proces ali nije ovlašten za njegovo provođenje. Točno je da ostaje mnogo prostora za poboljšanje učinkovitosti i racionalizaciju radnog učinka, što rezultira obradom određenog broja slučajeva, broja i vrsta intervencija itd., no stvarna zaštita i pravni lijekovi u slučaju kršenja prava nalaze se izvan dosega pravobraniteljske institucije. Ti faktori ovise o odgovornosti i učinkovitosti institucija koje izravno provode zakon i pružaju zaštitu, pravni lijek i podršku.

5.2 JAČANJE ULOGE PRAVOBRANITELJA KAO DOPRINOS PROCESU RACIONALIZACIJE

Stoga pitanje racionalizacije ne bi trebalo obuhvaćati samo unutarnju racionalizaciju Ureda pravobranitelja kao određene institucije u određenom političkom i pravnom kontekstu, već i položaj pravobranitelja u odnosu na ostale dionike u zaštiti i promicanju ljudskih prava, što određuje neizravni utjecaj racionalizacije na učinkovitu provedbu i zaštitu ljudskih prava. Drugim riječima, dovodi se u pitanje ne samo kvaliteta unutarnje organizacije ili "produktivnost" aktivnosti, nego i relativna snaga pravobranitelja u odnosu na ostale relevantne sudionike u području ljudskih prava.

U tom bi smislu interpretacija zadaće projekta trebala uključiti ne samo institucionalnu racionalizaciju i jačanje unutarnjih kapaciteta, nego i mjere *jačanja ovlasti* pravobraniteljskih institucija u odnosu na politički i javni kontekst unutar postojećeg ustavnog i pravnog mandata (uključujući i Zakon o suzbijanju diskriminacije). Ukoliko se trenutni položaj Pučkog pravobranitelja RH i specijaliziranih pravobraniteljskih institucija prihvati kao takav, i ako ga se bude smatralo nepromjenjivim, ova bi analiza mogla završiti kao neka vrstu institucionalnog optimizma koja ne uočava golemu razliku između normativnog svijeta i svijeta u kojem živimo.

U skladu s trenutnim zakonodavstvom (pored stanovitih razlika između različitih ureda), pravobraniteljske institucije mogu intervenirati u implementaciju ljudskih prava putem uputa, prijedloga, upozorenja i preporuka. Nisu ovlašteni izdavati obvezujuće napatke. U slučaju neodgovarajućeg odgovora nadležne institucije, mogu zatražiti intervenciju upravne inspekcije i o tome obavijestiti Vladu i/ili Sabor. Također, o tom problemu

⁴⁴ Noviji primjer je *Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije*: <http://www.ombudsman.hr/dokumenti/istrazivanje.pdf>. Istraživanje je rezultat zajedničkog projekta Ureda za ljudska prava Vlade RH, Centra za mirovne studije (nevladina udruga) i Ureda pučkog pravobranitelja.

mogu obavijestiti i javnost. Izvješća koje pravobraniteljske institucije godišnje podnose Parlamentu (Saboru) ne prikazuju učestalost različitih vrsta odgovora nadležnih institucija. Samo neizravno, kroz informacije o pojedinačnim slučajevima, moguće je vidjeti da državna administracija, centri za socijalnu skrb, zdravstvene ustanove i ustanove za mirovinsko osiguranje i ostale provedbene institucije često ignoriraju zamolbe i upite pravobraniteljskih institucija, odnosno odgovaraju na neprimjeren način ili s velikim zakašnjenjem. Unatoč tome, u izvješćima se rijetko otvoreno kritizira postupke vladajućih i javnih institucija. Zaista, sažete kritičke primjedbe nalaze se samo u godišnjim izvješćima Pučkog pravobranitelja; štoviše, u izvješću o radu za 2008. godinu stoji da se, budući da ih Vlada nije slijedila, kritički zaključci iz prethodne godine moraju ponoviti.

Međutim, kad se takve kritičke primjedbe i iznesu (kao što je bilo slučaj s dvama posljednjim godišnjim izvješćima pučkog pravobranitelja), “kažnjava” ih se odbijanjem prihvaćanja izvješća od strane Sabora, te se izvješće samo prima na znanje. Moguće posljedice takve naizgled formalne nijanse postaju jasnije pogledamo li propise o imenovanju i razrješenju pravobranitelja: prema propisima pojedinih pravnih akata o pravobraniteljima, s izuzetkom Pučkog pravobranitelja, odbijanje izvješća od strane Sabora zahtijeva njihovo razrješenje. Pučkog se pravobranitelja može razriješiti prije isteka 8-godišnjeg mandata jednostavnom odlukom Sabora⁴⁵, bez ikakvih statutarnih razloga ili uvjeta.

Iako je vrlo malo vjerojatno da bi Sabor upotrijebio te ovlasti, ovime se pokazuje važna slaba točka u pravnom položaju pravobraniteljskih institucija u hrvatskom sustavu. Pravobranitelje se imenuje, i moguće ih je razriješiti, jednostavnom većinom, što teoretski znači da bi već 25% + jedan saborski zastupnik bio dostatan. U praksi, Sabor je usvojio običajno pravo za imenovanje pučkog pravobranitelja konsenzusom svih stranačkih frakcija u Saboru, no to nije pravno jamstvo. Međutim, s obzirom na to da je Vlada isključivi predlagatelj pravobranitelja (s izuzetkom pučkog pravobranitelja za kojeg ne postoji propis o postupku imenovanja), stupanj njihove neovisnosti niži je no što bi trebao biti. Cijeli postupak imenovanja i odabira kandidata trebao bi preuzeti Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora.

Prema tome, jedna od glavnih promjena trebala bi pridonijeti neovisnosti pravobranitelja od stranačke politike u Saboru. Mjere u svrhu tog ishoda trebale bi obuhvatiti i mjere kojima se povećava utjecaj pravobranitelja i one kojima se povećava njihova neovisnost od stranačke politike (primjerice, povećanjem saborske većine potrebne za imenovanje pravobranitelja).

⁴⁵ Zakon o pučkom pravobranitelju (1992.), članak 19., stavak 3., Narodne novine 60/92, 1.10.1992. godine, http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1992_10_60_1581.html

5.3 OSNOVNO PITANJE INSTITUCIJE - JEDNOG ILI VIŠE PRAVOBRANITELJA?

Osim pravne pozicije, preostaje još i pitanje relativne snage pravobraniteljskih institucija. Značajni detalj izašao je na površinu tijekom jednog od razgovora u vrijeme pripreme ovog izvješća: Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske, između ostalih aktivnosti, također zaprima pojedinačne pritužbe o kršenju ljudskih prava. Iako djeluje neobično da institucija koja ovisi o vladajućoj strukturi obavlja tu funkciju koja je prikladnija za neovisne sudionike (pravobraniteljske institucije ili organizacije civilnog društva), prema riječima predstojnika Ureda, iskustvo je pokazalo da su njihove intervencije vjerojatno učinkovitije od intervencija pravobranitelja upravo zbog povezanosti Ureda i Vlade. To je moguće protumačiti kao indiciju da je politički autoritet glavni pokretač mehanizama implementacije ljudskih prava, a ne autoritet zakona.

S druge strane, u mnogim primjerima slučajeva obuhvaćenih izvješćima pravobraniteljskih institucija nema podatka o krajnjem ishodu zbog nedostatka odgovora nadležnih institucija. Kada Sabor prihvata izvješća ili ih prima na znanje, odluci se prilaže i zaključak da bi Vlada trebala istražiti primjedbe o postupanju relevantnih institucija, ispraviti prakse koje nisu u skladu s propisima o ljudskim pravima, te o tome izvijestiti Hrvatski sabor, što se nikada ne događa.

Pitanje relativne težine pravobraniteljskih institucija u hrvatskom sustavu uključuje i pitanje racionalnosti strukture/podjele četiriju odvojenih pravobraniteljskih ureda. Načelno, postoje razlozi i u prilog odvojenih pravobraniteljskih institucija kao i za njihovo udruživanje.

Postoji prešutna pretpostavka koja podupire koncept ljudskih prava modernog doba, prema kojoj su ona u značajnoj mjeri samoprovodiva, u smislu da su njihovi nosioci slobodna ljudska bića sposobna za obranu svojih sloboda i da su voljni zatražiti pravno jamstvo svojih prava. U smislu društvenih uloga, to znači da su ljudska prava sačinjena po mjeri obrazovanih pripadnika srednje klase koji posjeduju određenu imovinu. Međutim, neke kategorije korisnika nisu jednako sposobne za obranu vlastitih prava, što zahtijeva posebnu osjetljivost tijekom prilaženja toj skupini, posebne načine aktivnog doseganja, informiranja, obrazovanja i poticanja tih ljudi da aktivno koriste svoja prava. U postojećem sustavu, u te su specifične kategorije uključeni ljudi posebno osjetljivi na diskriminaciju na temelju rodne i spolne orijentacije; djeca i mladež; te osobe s invaliditetom. Navedena selekcija nije rezultat cjelokupne strategije; dijelom je na nju utjecala stvarna ranjivost tih kategorija, dijelom su na nju utjecale obveze odgovarajućih međunarodnih ugovora i sporazuma, a dijelom unutarnji odnosi, kapaciteti lobiranja pojedinih skupina itd. U svakom slučaju, premda postoje i druge kategorije osoba ili ljudskih prava koje karakterizira posebna ranjivost i podložnost diskriminaciji ili kršenju prava, neće se osnivati dodatne specijalizirane pravobraniteljske institucije. Iako pravo na zdravo okruženje postaje sve važnije, ni ono se neće braniti putem specijalnog pravobranitelja, kao što se neće osnovati ni pravobraniteljske institucije za starije osobe niza pravo slobodnog pristupa informacijama⁴⁶. Posebno osjetljiva prava etničkih (i vjerskih) manjina također će ostati pod zaštitom postojećeg sustava, bez osnivanja specijaliziranih pravobraniteljskih institucija.

⁴⁶ Zakon o pravu na pristup informacijama ne uključuje odredbu o povjereniku za pristup informacijama, za razliku od nekih susjednih zemalja (npr. Slovenije i Srbije).

Sve specijalne pravobraniteljske institucije inzistiraju na tome da njihovi uredi ostanu odvojeni i neovisni zbog specifičnih potreba pojedinih skupina korisnika, kao i zbog različitih pravnih mandata pojedinih ureda. Pravobraniteljica za djecu naglasila je važnost prostora prilagođenog djeci, jer njen pravni mandat uključuje susrete s djecom i izravan rad s njima. Nadalje, tijekom ove godine bit će spremni novi uredski prostori za instituciju pravobranitelja za djecu, što gospođa Jelavić smatra dugoročnim rješenjem. Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom upozorava da bi mogući ured u zajedničkoj zgradi trebao biti dostupan osobama s poteškoćama u kretanju, kojima bi trebalo biti omogućen posjet uredu uz korištenje automobila i invalidskih kolica. Namještaj, oprema i sadržaji unutar ureda također trebaju biti prilagođeni osobama s invaliditetom. Najpovezanija u tom smislu upravo su dva centralna tijela za suzbijanje diskriminacije: pučki pravobranitelj i pravobraniteljica za ravnopravnost spolova. Međutim, mišljenja specijalnih pravobranitelja o zajedničkim prostorima i dijeljenju ostalih sredstava nisu jednaka.

S druge strane, univerzalnosti i nedjeljivost ljudskih prava imaju specifične praktične implikacije, što usmjerava na jedinstveni pristup. Osim racionalnijeg korištenja sredstava, prisutni su i važni sustavni izvori kršenja ljudskih prava, što je zajedničko svim područjima prava. Značajno je da su svi pravobraniteljski istaknuli isti sektor sustava koji stvaraju probleme na području ljudskih prava, posebice sustava socijalne skrbi, sudbene vlasti itd. koji zahtijevaju zajedničko djelovanje i znatno jači utjecaj branitelja ljudskih prava. Svi su se složili da bi u takvim situacijama njihovo zajedničko djelovanje značajno utjecalo na pojačanje utjecaja i dalo još veću snagu relevantnosti njihovih intervencija. To se ne odnosi samo na intervencije u pojedinačnim slučajevima. Sve pravobraniteljske institucije sudjeluju u zakonodavnom postupku, bilo putem vlastitih inicijativa politika bilo kao sudionici radnih skupina. Međutim, premda se žale na nedosljednost Vlade koja ih često propušta uključiti u rani stadij nacrtu zakona za Vladu i Sabor, u tom procesu sudjeluju selektivno, kako se njihovo sudjelovanje ne bi zlorabilo u svrhu legitimacije zakona na koje ne bi mogli stvarno utjecati.

S obzirom na razlike između trenutne pravne pozicije različitih pravobraniteljskih institucija i između dosad oblikovanih načina na koji te institucije djeluju, u prvome koraku ne preporučamo njihovu izravnu integraciju, već mjere uže suradnje, koordinacije i dijeljenja sredstava. Trebalo bi slijediti pitanja funkcija, a ne formalnosti.

Učinkovito dijeljenje troškova infrastrukture, sredstava i pomoćnog osoblja zahtijeva smještanje svih pravobraniteljskih institucija u istu zgradu (s mogućom iznimkom pravobraniteljice za djecu), što podrazumijeva zajedničko računovodstvo, računalnu mrežu, čistačice, vozača itd. Logičku podlogu za taj korak detaljnije smo opisali u prethodnom odlomku. Još je važnije spomenuti da bi takav zajednički “centar nacionalnih institucija” simbolički pridonio njihovoj vidljivosti i autoritetu kao branitelja ljudskih prava. Uža suradnja i koordinacija zajedničkih aktivnosti pravobraniteljskih institucija trebale bi uključivati:

- Redovite konzultacije pravobranitelja o gorućim pitanjima u području ljudskim prava i problema vezanih uz (ne)suradnju tijela vlasti i javnih institucija.
- Zajedničko izvještavanje o međupodručnim aspektima ljudskih prava (zajednička pitanja spola, invaliditeta, malodobnosti, etničkih pitanja i ostalih ljudskih prava) u zemlji.

- Zajedničku bazu podataka – infrastrukturu za pohranu, obradu i zajedničko korištenje podataka unutar zajedničke strukture. Baza podataka trebala bi omogućiti sveobuhvatan pregled stanja ljudskih prava u zemlji, uključujući i sustavne izvore problema koje je najlakše utvrditi uključivanjem podataka o počiniteljima (ili navodnim počiniteljima, sukladno pritužbama) prema vrsti i pojedinačno, kao i na reagiranje nadležnih institucija tijekom obrade pojedinog slučaja. Na taj bi se način vodila evidencija o neizravnim počiniteljima, tj. nadležnim institucijama koje ne poduzimaju potrebne radnje i ne podupiru pravno zajamčeno poštivanje ljudskih prava.

Zajedničko izvještavanje uz sveobuhvatnu bazu podataka i razrađenu strukturu omogućit će konkretniju kritičku analizu manjkavosti sustava zaštite ljudskih prava.

Kako su nastajale u različitim okolnostima, svaka pravobraniteljska institucija ima različiti pravni mandat. Najlošije je definiran mandat pučkog pravobranitelja, koji je osnovan mnogo prije ostalih. Donošenjem Zakona o suzbijanju diskriminacije prošireno je područje njegova rada koje bi se trebalo proširiti na sva područja ljudskih prava kojima se bavi Ured pučkog pravobranitelja. Štoviše, kao nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava sa statusom “A”, Pučki bi pravobranitelj trebao povećati svoje kapacitete tako da su uključeni u:

- promicanje ljudskih prava u javnosti;
- istraživanje relevantnih problematika ljudskih prava;
- edukaciju relevantnih skupina koje sudjeluju u zaštiti i promicanju ljudskih prava (novinara, nastavnika, aktivista civilnih udruga itd.) o ljudskim pravima;
- javni doseg u zagovaranju odgovornosti vladajućih tijela.

Kada bi Ured sam poduzeo takav korak, taj bi proces trajao dugo. Međutim, imajući na umu komplementarnosti s Centrom za ljudska prava i njegovim aktivnostima, uspostavljanje bližih veza i kontinuirane suradnje između dviju institucija djeluje kao očito rješenje. Ipak, provedba tog rješenja nije jednostavna ni jasna. Prije svega, Ured pučkog pravobranitelja neovisno je tijelo ustanovljeno Ustavom Republike Hrvatske čijeg predstojnika imenuje Sabor, dok je Centar za ljudska prava javna institucija, osnovana na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske.

Drugo, izuzev razlika u formalnom statusu, povezanost dviju institucija trebalo bi definirati na način da se objema institucijama omogući blisku koordinaciju aktivnosti i očuvanje zasebnog karaktera institucija koji ih čini tako bitnima. Aktivnosti javnog promicanja ljudskih prava, pokretanja debata i istraživanja osjetljivih i kritičnih pitanja zahtijevaju neovisnost i samostalnost. Promicanje ljudskih prava najuspješnije bi se provelo kroz socijalno učenje koje podrazumijeva usvajanje i razumijevanje ljudskih prava kroz suprotstavljanje preprekama i suočavanje s problemima, a ne kao propaganda ili kroz klasična predavanja. Organizacijska kultura i kapaciteti prikladni za ovu vrstu misije već su razvijeni u Centru i trebalo bi raditi na njihovom očuvanju. Ured pučkog pravobranitelja bi zauzvrat podijelio svoja bogata iskustva u pogledu ljudskih prava, što bi poslužilo kao izvor tema i informacija za promotivne i edukativne aktivnosti, te javne rasprave i istraživanja.

Moguća su dva institucionalna rješenja:

(a) Prijedlog pučkog pravobranitelja u smjeru vrste spajanja s Centrom za ljudska prava jest osnivanje novog odjela čijeg bi direktora imenovao Sabor, i koji bi imao istu funkciju zamjenika pravobranitelja, a Centar za ljudska prava zadržao bi svoj način djelovanja koji ga je i proslavio u dosadašnjem obavljanju navedenih funkcija. Odjel bi neovisno provodio javne aktivnosti; teme bi se odredilo putem strategije Ureda pučkog pravobranitelja u skladu s prioritetima u zaštiti ljudskih prava, a Centar bi razvijao program i vremenski okvir, te odabirao sudionike itd. Nadalje, Centar bi koordinirao strateškim planiranjem Ureda pučkog pravobranitelja i razvojem projektnih prijedloga za financiranje – kao koordinator i edukator, a ne kao “servis” (planiranje i razvoj projekta moraju se izvršiti na osnovi inkluzivnog sudjelovanja).

(b) Pod uvjetom da Sabor odobri zakon kojim bi se Centar za ljudska prava od Vladine institucije preinačio u samostalnu javnu instituciju, djelatnosti navedene u prethodnom odlomku mogle bi se provoditi na temelju obvezujućeg sporazuma između Centra i Ureda pučkog pravobranitelja.

Nedostaci rješenja (a) su: (i) mogući gubitak samostalnih izvora financiranja koje je Centar uživao kao samostalna, iako tehnički Vladina institucija (točnije program “East-East” Instituta za otvoreno društvo) i (ii) mogući gubitak specifičnog načina djelovanja i timskog karaktera. Što se tiče rješenja (b), ne zna se koliko bi trajalo izglasavanje zakona u Saboru kojim bi se Centar preinačio u samostalnu javnu instituciju.

5.4 UREDI VLADE RH

Vlada je ustrojila određen broj ureda i pojedinačnih radnih mjesta na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini u svrhu praćenja implementacije ljudskih prava, politika za suzbijanje diskriminacije, ravnopravnosti spolova itd. Njihova je uloga osiguravanje što lakše implementacije najvažnijih pravnih akata relevantnih za područje ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, kao primjerice Zakona o suzbijanju diskriminacije, Zakona o ravnopravnosti spolova, Nacionalnog program za zaštitu ljudskih prava i slično, kao i međunarodnih instrumenata ljudskih prava koje Republika Hrvatska koristi. Zadaci Vladinih ureda su višestruki, te uključuju:

- donošenje nacrtu nacionalnih politika, programa i platforma za implementaciju odgovarajućih propisa relevantnih za specifična područja ljudskih prava i ljudskih prava općenito;
- koordinacija različitih povjerenika i ostalih službenika i koordinacijskih skupina odgovornih za implementaciju ljudskih prava, jednakosti itd. u ministarstvima i regionalnim i lokalnim tijelima;
- odobrenje planova navedenih službenika;
- praćenje implementacije propisa, programa i politika;
- izrada nacionalnih izvješća za međunarodna tijela prema sporazumima, ugovorima i sl. za ljudska prava;
- neki uredi zaduženi su za specifična područja (npr. Ured za ljudska prava je središte za borbu protiv trgovanja ljudima, dok je Ured za nacionalne manjine odgovoran za koordinaciju aktivnosti unutar Desetljeća za uključivanje Roma i Nacionalnog programa za Rome).

Također, neki od Vladinih ureda dodjeljuju potporu projektima nevladinih ureda, te provode druge aktivnosti.

Stoga, racionalizacija tih ureda zahtijeva odvojenu studiju koherentnosti Vladinih strategija, programa i politika, kao i struktura Vijeća, koordinacijskih tijela i službenika za razne aspekte ljudskih prava na različitim razinama. Bilo bi dobro proučiti stvarno značenje mreža službenika i koordinacijskih tijela – odnosno jesu li potrebni samo u tranzicijskom razdoblju u svrhu što lakšeg usvajanja brojnih potpuno novih područja i oblika regulacije za koje sustav nije bio pripremljen, ili se takva struktura smatra trajnim uređenjem, te radi li se o formalnom uređenju ili ono uistinu funkcionira kao takvo?

Načelno, Vladini uredi nisu ni implementirajuća tijela niti tijela koja unapređuju zaštitu ljudskih prava. Oni služe kao podrška Vladi u razvoju sustava, te prate njegovo djelovanje.

Međutim, iako se zadaci koje Vladini uredi provode u ime Vlade ne mogu u potpunosti uključiti u ovu analizu, ima prostora za poboljšanja i racionalizaciju u njihovu odnosu s pravobraniteljskim institucijama.

S obzirom na to da je jedna od glavnih funkcija Vladinih Ureda praćenje provedbe pravnih akata, strategija i programa relevantnih za ljudska prava, njihovi nalazi i izvješća trebali bi biti dostupni javnosti, što bi doprinijelo tome da njihovo praćenje postane stvarni alat procjene djelovanja sustava, a ne samo formalno ispunjavanje zadatka u nizu mjera koje treba ispuniti, ili pak razvrstane informacije koje koristi isključivo Vlada. Prostor za racionalizaciju postoji ukoliko su praćenje i izvještavanje planirani i zasnovani u koordinaciji s pravobraniteljskim institucijama koje bi navedene nalaze mogle koristiti u vlastitom radu.

Važnost suradnje s pravobraniteljskim institucijama može se ilustrirati na specifičnom slučaju zadaće praćenja koja je ponekad neobjašnjivo parcijalna: primjerice, Ured za nacionalne manjine ne prati implementaciju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Stoga se ne zna do koje se mjere provodi reprezentacija i proporcionalno reprezentacija etničkih manjina u lokalnim i regionalnim Vijećima i skupštinama, ili do koje se mjere implementiraju propisi o proporcionalnom zapošljavanju manjina u javnom sektoru.

Također postoje određene nedosljednosti u formalnom definiranju invaliditeta, a povratna informacija pravobranitelja utjecala bi na unapređenje sustava. Isto tako, saznali smo da Vlada nije uspjela odrediti centar implementacije Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, a što se zahtijeva Člankom 33.(a) Ugovora.

S druge strane, Vladini uredi i sama Vlada trebali bi uključiti te nalaze u izvješća pravobraniteljskih institucija u tijeku razvijanja nacionalnih politika, strategija i pravnih izmjena relevantnih za ljudska prava (Pariška načela, Kompetencija i odgovornosti, 3 (d)).

Također postoji mogućnost racionalizacije u pogledu djelatnika Vladinih ureda namijenjenih fondovima EU, koja bi se ostvarila osnivanjem jednog (manjeg) tima za sva tri ureda.

6 SAŽETAK PREPORUKA

6.1 OPĆE PREPORUKE

- Financijska sredstva namijenjena sustavu zaštite ljudskih prava (sukladno definiciji u ovoj studiji) ni u kom se slučaju ne bi smjela smanjiti u odnosu na svoju trenutnu realnu razinu. Uštede postignute predloženim mjerama racionalizacije trebalo bi zadržati unutar sustava ljudskih prava. Naša je preporuka da se u sustav ljudskih prava ulože značajna dodatna sredstva kako bi se institucijama omogućilo popunjavanje manjkavosti u pogledu broja zaposlenika, te osnivanje regionalnih ureda.

6.2 PRAVOBRANITELJSKE INSTITUCIJE

- Sve pravobraniteljske institucije trebale bi zadržati potpunu samostalnost u svim nezavisnim pitanjima u pogledu vlastitih mandata.
- Sve pravobraniteljske institucije trebale bi se nalaziti na zajedničkoj lokaciji. (Moguća je iznimka institucija Pravobraniteljice za djecu s obzirom na nedavno stjecanje i trenutnu obnovu novih prostorija. Ipak, u svim područjima u kojima bude moguće, Ured pravobraniteljice za djecu trebao bi sudjelovati u zajedničkim funkcijama – od računovodstva do zajedničke baze podataka). Zajednička zgrada trebala bi biti prilagođena standardima pristupa koje je odredila Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom.
- Sve pravobraniteljske institucije trebale bi dijeliti urede na regionalnoj razini. Trebalo bi primijeniti sve zahtjeve pristupačnosti objekta osobama s invaliditetom kao i prilagođenosti prostora djeci. (Predlaže se mogućnost modela u sklopu kojeg prostorom upravlja jedna pravobraniteljska institucija, no pritužbe se zaprimaju za sve četiri institucije).
- Pravobraniteljske institucije koje dijele lokaciju također bi trebale započeti s postupnom racionalizacijom u pogledu djelatnika, što bi rezultiralo nekim zajedničkim administrativnim funkcijama, te bi se sredstva dobivena uštedom na tom području mogla upotrijebiti za otvaranje dodatnih radnih mjesta za djelatnike koji rade na određenim programima.
- Sve pravobraniteljske institucije trebale bi koristiti zajedničku bazu podataka prilikom obrade pritužbi, i u svrhu općeg informiranja. Baza podataka trebala bi, osim podataka o slučajevima kršenja ljudskih prava, bilježiti i podatke o reagiranju i stupnju odgovornosti države i javnih institucija.
- Sve pravobraniteljske institucije trebale bi razmotriti mogućnost zajedničkog mrežnog portala za samostalne nacionalne institucije za ljudska prava u RH.
- Parlamentarna većina potrebna za imenovanje pravobranitelja trebala bi se povećati u odnosu na trenutnu **jednostavnu većinu**. Trenutni postupak imenovanja, uz Vladu RH kao isključivog predlagatelja, trebalo bi zamijeniti imenovanjem kroz otvoreni natječaj, a cijeli bi postupak trebao voditi Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora.
- Pravobraniteljske institucije trebale bi, prema potrebi, zajednički nastupati u javnosti.

- Pravobraniteljske institucije trebale bi surađivati u obradi pritužbi koje sadrže višestruku diskriminaciju.
- Pravobraniteljske institucije trebale bi podnositi zajedničko izvješće o pitanjima koja se odnose na sve institucije.

6.3 CENTAR ZA LJUDSKA PRAVA

- Centar za ljudska prava trebao bi biti ustanovljen kao odjel Ureda Pučkog pravobranitelja odgovoran za strateško planiranje i niz drugih aktivnosti koje trenutno provodi. Voditelj Odjela trebao bi imati status jednog od zamjenika pučkog pravobranitelja. Neovisno o tome koje uređenje bude prihvaćeno, važno je da se njime jamči postojeći identitet Centra za ljudska prava, uključujući i njegovu sposobnost pokretanja pitanja ljudskih prava, te kapacitet privlačenja samostalnih izvora financiranja.

6.4 UREDI VLADE RH ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA

- Koordinacija između pravobraniteljskih i Vladinih ureda trebala bi biti redovita, s ciljem maksimalne učinkovitosti te eliminacije dupliciranja aktivnosti.
- Osobito bi trebalo raspraviti je li potrebno da Ured za ljudska prava nastavi zaprimati i obrađivati pritužbe.
- Vladini Uredi trebali bi razmotriti generiranje informacija, uključujući i statističkih podataka, za pravobraniteljske institucije i širu javnost kao jednu od svojih primarnih funkcija.
- Vlada RH također bi trebala razmotriti mogućnost spajanja Ureda za ljudska prava s Uredom za nacionalne manjine.
- Vlada RH trebala bi odrediti centar za provedbu Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, vjerojatno imenovanjem Ureda za ljudska prava.
- Vlada RH trebala bi kroz sva tri ureda nastaviti s formiranjem jedinice za upravljanje aktivnostima koje financira EU.

7 PRILOZI

7.1 LITERATURA, IZVORI INFORMACIJA I OSTALE REFERENCE

1. Literatura:

Hrvatska gospodarska komora, (2008) *Useljenička Politika u Funkciji Razvoja Hrvatskoga Gospodarstva (Immigration policies as a function of the Croatian economic development)*, Međunarodni zbornici radova s konferencija, GIPA: Zagreb.

Ured za ljudska prava Vlade RH, (2009) „Istraživanje o stavovima i razini svijesti o diskriminaciji i pojavnim oblicima diskriminacije“ (eng. *Research on attitudes and awareness on discrimination and discriminatory manifestations*), Besitas dizajn: Zagreb.

2. Izvori s mreže:

Ministarstvo financija, izvještaji o državnom proračunu Republike Hrvatske, razni datumi, <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-arhiva>

Pučki pravobranitelj RH, godišnje izvješće podneseno Hrvatskom saboru, razni datumi, <http://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-o-radu-pravobranitelja.html>

Pravobraniteljica za djecu, godišnje izvješće podneseno Hrvatskom saboru, razni datumi, <http://www.dijete.hr/index.php/en/reports/reports-of-the-ombudsman-for-children.html>

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, godišnje izvješće podneseno Hrvatskom saboru, razni datumi, <http://www.prs.hr/content/section/11/45/>

Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom, godišnje izvješće podneseno Hrvatskom saboru za 2008. godinu, <http://posi.hr/izvjesca.php>

Centar za ljudska prava, godišnja izvješća, razni datumi, <http://www.human-rights.hr/opce/godisnji-izvjestaji-o-radu-centra/>

Vlada Republike Hrvatske,

- Ured za ljudska prava, <http://www.ljudskaprava-vladarh.hr/Default.aspx>

- Ured za nacionalne manjine,
http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/o_vladi_rh/uredi_vlade/ured_z_a_nacionalne_manjine
- Ured za ravnopravnost spolova, <http://www.ured-ravnopravnost.hr/>

Narodne novine Republike Hrvatske, mrežna arhiva dostupna na www.nn.hr – nekoliko izvora.

3. Ostale reference:

Republika Hrvatska, Ured za ljudska prava, (2010.g.) Izvješće o radu, neobjavljeno, za internu uporabu.

Povratna informacija anketa – zbirka informacija i dokumenata institucija sustava za ljudska prava Republike Hrvatske tijekom pripreme projekta, uključujući statutarne dokumente, financijske podatke i informacije vezane za unutarnju i vanjsku komunikaciju.

7.2 POPIS SUDIONIKA/OSOBA S KOJIMA SE RAZGOVARALO