



OSCE

**Organizacija za europsku sigurnost i suradnju
Misija u Republici Hrvatskoj**

**Institucija pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj:
stručna analiza**

Hrvatska

6. lipanj 2003.

John Hucker

*OSCE ODIHR se zahvaljuje talijanskoj Vladi na velikodušnom prilogu ovom projektu.
Mišljenja izražena u ovom izvješću ne odražavaju nužno službena mišljenja Vlade Italije.*

I Uvod

U travnju 2003. godine, Ured za demokratske institucije i ljudska prava Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (ODIHR/OESS) i Misija OESS-a u Republici Hrvatskoj, zamolili su profesora Johna Huckera¹, neovisnog stručnjaka, da napravi analizu trenutnog pravnog i političkog ozračja u kom se nalazi institucija pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj. Svrha takve analize sastavljanje je izvješća u kome bi se identificirala bilo kakva zakonska, financijska ili logistička ograničenja koja utječu na rad pučkog pravobranitelja, te predložiti korake koje bi trebalo poduzeti kako bi se učvrstila pozicija institucije.

Ovo izvješće predstavlja rezultat obavljene analize. Pregledani su važni zakoni, izvješća te drugi pisani izvori (Vidjeti Dodatak 1). Nakon toga, u razdoblju od 23. travnja do 2. svibnja, bili su zakazani sastanci s velikim brojem zainteresiranih strana, prvenstveno u Zagrebu, ali i na području Karlovca. Detaljni razgovori održani su s pučkim pravobraniteljem, zamjenicima pučkog pravobranitelja, višim saborskim dužnosnicima i predstavnicima vladinih agencija, nevladinim organizacijama za ljudska prava, predstavnicima manjina, stručnjacima za ustavno pravo i predstavnicima međunarodne zajednice (Vidjeti Dodatak 2.).

Za razdoblje od 4. do 6. lipnja, bili su dogovoreni daljnji sastanci u Zagrebu s ključnim sugovornicima kako bi se razgovaralo o nacrtu izvješća. (Vidjeti Dodatak 3). Kao rezultat tih razgovora, u izvješće je uneseno nekoliko izmjena i objavljeno je konačno izvješće.

Na početku bi trebalo naglasiti kako ovo izvješće ne treba tumačiti kao ocjenu rada pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj: to bi bila posebna zadaća, koja zahtjeva drukčiju metodologiju.

II Pučki pravobranitelj – povijesni pregled

Nastavši u Švedskoj početkom 19. stoljeća, koncept pučkog pravobranitelja danas je dobro utvrđen diljem Europe i u velikoj mjeri prihvaćen i u ostatku svijeta. Prema europskom modelu, pučkog pravobranitelja (ili povjerenika parlamenta) postavlja parlament kao svog dužnosnika kako bi pratio aktivnosti javnih dužnosnika u provođenju vladinih programa. Njegovo/njeno djelovanje obično je odgovor na pritužbe pojedinaca iz javnosti koji vjeruju kako su žrtve nemara, neuljudnosti ili zlorabe ovlasti od strane dužnosnika. Pučkom pravobranitelju mogu se dati i šire ovlasti kako bi istražio vladino djelovanje. Obično su njegove ovlasti ograničene na skretanje pozornosti odgovornim ministarstvima ili višim dužnosnicima na primjere lošeg upravljanja unutar njihovih agencija, pri čemu se zahtijeva pojašnjenje te, ako je to potrebno, traži poduzimanje radnji kojima će se ispraviti stanje. Od njega se redovito traži izvješćivanje parlamenta o svojim aktivnostima i obično je slobodan skrenuti pozornost zakonskih tijela na određene

¹ G. John Hucker, gostujući profesor Sveučilišta u Otawi (Kanada), bio je glavni tajnik Kanadskog povjerenstva za ljudska prava od 1988. do 2002.

probleme javne uprave koji su možda zabilježeni. Pučki pravobranitelj može biti ovlašten zatražiti pokretanje zakonskog postupka u slučaju ozbiljnih zloraba ovlasti, ali se njegov utjecaj na događanja češće pripisuje njegovoj sposobnosti da u svojim izvješćima naglasi nemar u obavljanju dužnosti. Zadnjih je godina određen broj država ustanovio posebne pučke pravobranitelje koji se bave pitanjima rasne diskriminacije, jednakošću spolova i ljudskim pravima u širem smislu.

U Hrvatskoj, dužnost pučkog pravobranitelja uključena je u Ustav, pri čemu je nositelj dužnosti opisan kao «povjerenik Hrvatskog Sabora koji štiti ustavna i zakonska prava građana u postupcima pred državnim upravom i tijelima s javnim ovlastima». Izmjenom i dopunom Ustava usvojenom 2001. godine, proširena je nadležnost ureda i na oružane snage i sigurnosne službe te na lokalnu i područnu samoupravu. Pučkog pravobranitelja, koji mora biti hrvatski državljanin, bira Sabor na period od osam godina s pravom na reizbor. Osim odstupanjem s dužnosti ili gubljenjem državljanstva, jedino Sabor može njega ili nju smijeniti s dužnosti.

Ovlasti i dužnosti pučkog pravobranitelja opširno su opisane u Zakonu o pučkom pravobraniteljstvu, koji je stupio na snagu 1992². Zakon osigurava imenovanje tri zamjenika pučkog pravobranitelja koji, kao i pučki pravobranitelj, obavljaju dužnost u razdoblju od osam godina s mogućnošću ponovnog imenovanja. Prema zakonu, pučki pravobranitelj ima pravo «provjeravati pojedinačne slučajeve kršenja građanskih prava» počinjenih od strane državnih organa. On također «preispituje druga pitanja od interesa za zaštitu ustavnih i zakonskih prava...»

Pučki pravobranitelj ima pravo pristupa svim relevantnim dokumentima i ostalim podacima državnih agencija. Ova su tijela dužna surađivati s njim te, na njegov zahtjev, dostaviti bilo kakvo izvješće i odgovoriti na pitanja koja on postavi. Članak 7. Zakona kaže kako pučki pravobranitelj «upozorava, obavještava, predlaže i daje preporuke». Državna su tijela dužna u roku od 30 dana izvijestiti pučkog pravobranitelja o mjerama koje su poduzela kao odgovor na njegove preporuke ili upozorenja. U ozbiljnim slučajevima, pučki pravobranitelj može predložiti pokretanje kaznenog ili stegovnog postupka. Čini se kako se ova posljednja ovlast rijetko rabi.

Sukladno ovlastima sadržanima u Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, pučki pravobranitelj može Ustavnom sudu uputiti zahtjev za reviziju zakonskih propisa kako bi se ocijenilo jesu li oni u skladu s Ustavom. Ova ovlast upotrijebljena je bar dva puta i čini se potencijalno korisnim oruđem koje omogućava pomno ispitivanje sustavnih problema koje je pučki pravobranitelj zabilježio, bilo da se radi o onima pisanima, koji proizlaze iz zakona, ili onima koje primjenjuju pojedina ministarstva.

Pučki je pravobranitelj obično ograničen u djelovanju kada se radi o slučajevima u kojima se vodi zakonski ili drugi postupak. Ovo nije neuobičajeno izuzimanje, jer svrha pučkih pravobranitelja nije da djeluju kao forum za preispitivanje odluka sudova ili sličnih agencija. Ipak, bez obzira na ovo ograničenje, pučki je pravobranitelj skrenuo

² Rad pučkog pravobranitelja dodatno je detaljnije reguliran Poslovnikom o radu pučkog pravobranitelja i Pravilnikom o unutarnjem redu ureda pučkog pravobranitelja.

pozornost ministarstava na prevelike odgode u parnicama i na navodne nemogućnosti vlasti da provedu sudske presude.

Pučki je pravobranitelj dužan jednom godišnje izvijestiti Sabor o «informacijama...prikupljenima u svezi sa stupnjem poštivanja ustavnih i zakonskih prava građana.» On može predložiti i izmjene zakona u slučajevima kada ih smatra potrebnima kako bi se osigurala zaštita ustavnih i zakonskih prava.

Svojom neovisnošću, ustrojem i ovlastima, Ured pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj u velikoj je mjeri u skladu s europskim modelom pučkog pravobranitelja. No može li ga se promatrati kao «pučkog pravobranitelja za ljudska prava» predstavlja zanimljivo pitanje. Zakon o pučkom pravobranitelju kaže da «pučki pravobranitelj djeluje u okviru ustavnih i zakonskih propisa i međunarodnih pravnih akata o ljudskim pravima i slobodama koje je usvojila Republika Hrvatska.»³ U II. dijelu Ustava Republike Hrvatske, pod nazivom Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda, pobrojena su takva prava, uključujući jednakost pred zakonom, jamstva za manjine, sloboda mišljenja i izražavanja, sloboda udruživanja te druga građanska i politička prava, kao odraz mnogih prava iz međunarodnih i europskih sporazuma o ljudskim pravima. Također su zajamčena brojna gospodarska, socijalna i kulturna prava (na primjer, pravo na vlasništvo i nasljedstvo, pravo na rad, i obveza države da osigura pomoć oštećenima, zaštitu osoba s invaliditetom i pravo na zdravstvenu zaštitu «u skladu sa zakonom»).

Ne postoji samo jedna definicija pučkog pravobranitelja za ljudska prava ili povjerenstva za ljudska prava. Određeni kriteriji razvili su se tijekom posljednjeg desetljeća i oni će se razraditi u daljnjem tekstu. Dvije ključne odrednice su neovisnost i mandat na području ljudskih prava. U Hrvatskoj, pučki pravobranitelj svakako zadovoljava prvi test. U slučaju ovog drugog, ovlasti neke agencije za djelovanje po pitanju ljudskih prava mogu poprimiti razne oblike. Ono ponekad uključuje izravne ovlasti praćenja i izvješćivanja o jamstvima ljudskih prava sadržanima u domaćim zakonima; drugom prigodom naglasak može biti na međunarodnim standardima ljudskih prava; ponekad će se agencija ograničiti na bavljenje pitanjima jednakosti ili nediskriminacije; većina povjerenstava za ljudska prava čije je djelovanje uređeno zakonom (ali ne sva) obavljat će istrage povodom pritužbi.

U Hrvatskoj, formulacija koji se koristi u Zakonu o pučkom pravobranitelju, uključujući pozivanje na Ustav (s njegovim arsenalom odredbi o ljudskim pravima) i međunarodne norme o ljudskim pravima, svakako je dovoljna da bi pučki pravobranitelj tvrdio kako je on «pučki pravobranitelj za ljudska prava». U biti, rad pučkog pravobranitelja velikim dijelom uključuje pitanja koja nadilaze prosto loše upravljanje. Na primjer, velik broj pritužbi koje se odnose na navodno nepovoljno postupanje prema vlasnicima imovine koji uglavnom pripadaju jednoj manjinskoj skupini, ukazuje na moguć obrazac zloporabe koji pogađa samu bit temeljnog načela ljudskih prava o jednakosti pred zakonom. Naravno, ovo je stajalište pučki pravobranitelj zauzeo po ovom i sličnim pitanjima. Iako

³ Među kvalifikacije za izbor pučkog pravobranitelja Zakon je uključio i zahtjev da je kandidat «poznat javnosti po osobnim zalaganjima na području zaštite ljudskih prava.»

možda ima prostora za neslaganje u svezi sa zaključcima pučkog pravobranitelja u određenim slučajevima ili u odnosu na prirodu kritike upućene ministarstvima, treba podsjetiti kako se njegov mandat vezan uz ljudska prava ne može dovoditi u pitanje. Međutim, tu postoji okvir za pojašnjenje i jačanje zakona u ovom pogledu o čemu će se više govoriti kasnije u ovom izvješću.

Sadašnji pučki pravobranitelj, Ante Klarić, imenovan je na tu dužnost u lipnju 1996. godine. Trenutna tri zamjenika pučkog pravobranitelja imenovana su kratko nakon toga. Zadnjih nekoliko godina ured se sastoji od ukupno 16 ljudi. To su pučki pravobranitelj i tri zamjenika (od kojih je svaki odvjetnik), 6 pravnih savjetnika, jedan savjetnik koji nije odvjetnik te 5 članova osoblja koji se bave upravnim i financijskim poslovima. U 2003. godini ukupan budžet za ured bio je približno 525.000 EUR, što predstavlja skroman porast u odnosu na prethodne godine. Čini se kako se cjelokupno povećanje može u velikoj mjeri pripisati povećanju troškova u upravljanju i materijalima; budžet za uredske plaće ne bilježi porast od 1999. godine i u biti je niži od iznosa za 2000. godinu. Ured djeluje iz svojih prostorija u Zagrebu i na ostalim područjima nije zastupljen, osim putem posjeta pučkog pravobranitelja ili njegovih zamjenika. Pučki je pravobranitelj u prošlosti izražavao nezadovoljstvo jer ga ograničenja u budžetu sprečavaju u putovanjima u druga područja. Tijekom 2003. godine, inicijativa koju je financirala Vlada Norveške i kojom se namjeravalo pristupiti rješavanju pitanja nazočnosti na ostalim područjima, omogućila je pučkom pravobranitelju i njegovim zamjenicima da posjete određen broj mjesta s velikom koncentracijom stanovništva.

Već se nekoliko godina najobimnija kategorija pritužbi odnosi na navodna kršenja vlasničkih prava nad kućama i stanovima, iza kojih slijede pritužbe zbog neisplaćenih mirovinskog i invalidskog osiguranja, uz pritužbe branitelja i stradalnika Domovinskog rata (prvenstveno uključujući obnovu imovine) na trećem mjestu. Velik dio zaprimljenih pritužbi izvan je nadležnosti pučkog pravobranitelja, prvenstveno one koje se odnose na sudske odluke⁴, ali uključuju teškoće na koje se naišlo u bankama ili kod privatnih poslodavaca.

Tijekom 2001. godine, pučki je pravobranitelj zaprimio 1754 pritužbe, što predstavlja blagi pad u odnosu na 1873 pritužbi u 2000. godini. Od pritužbi u 2001. godini, njih 290 (16% od ukupnog broja zaprimljenih pritužbi) bilo je van njegove nadležnosti; u 2002. godini broj istih bio je 404 (25,9%). Za 2002. godinu broj je zaprimljenih pritužbi pao na 1558, prvenstveno zbog toga što je pučki pravobranitelj bio prisiljen ograničiti zaprimanje novih pritužbi uslijed onoga što je sam nazvao: «nedostatkom kadrova i financijskih sredstava». U svom najnovijem izvješću, pučki pravobranitelj predlaže da se buduća količina zaprimljenih pritužbi ograniči na oko 1600, dok se njegovom uredu ne dodijele dodatna sredstva.

⁴ Godišnja izvješća pučkog pravobranitelja redovito opisuju problematična pitanja koja nastaju unutar sudskog sustava. Iako revizija značajnih odluka sudaca nije u nadležnosti Ureda, on može posredovati i posreduje pri ministarstvima kada je mišljenja da je priroda sudskih postupaka takva da rezultira nijekanjem ljudskih prava pojedinaca. Na primjer, 2001. godine pučki je pravobranitelj proslijedio 84 pritužbe Ministarstvu pravosuđa jer su se odnosile na ono što se smatralo «neopravdanim odugovlačenjem postupaka». U 2002. godini, Ministarstvu je proslijeđeno 68 takvih slučajeva.

Pritužbe dolaze s više od 300 lokacija u zemlji i inozemstvu, dok je većina njih iz Zagreba. Godišnje izvješće za 2001. godinu bilježi kako se pučki pravobranitelj sastao s 1310 građana tijekom godine (broj koji izgleda uključuje sastanke ili s g. Klarićem ili s nekim od njegovih zamjenika). U 2002. godini, bez obzira na sveukupno smanjenje pritužbi, broj ljudi koji su posjetili Ured pučkog pravobranitelja povećao se na 1568.

III Zapažanja skupina/ljudi s kojima se razgovaralo

A. Ured pučkog pravobranitelja

Uvodna napomena mnogih s kojima se razgovaralo bila je da dužnost pučkog pravobranitelja treba promatrati u kontekstu trenutne stvarnosti u Hrvatskoj. Posebice se ukazivalo na probleme koji se odnose na sustav sudova, uključujući kronične odgode i neprovođenje sudskih odluka. Određen broj ljudi također je naglasio kako se od pučkog pravobranitelja traži da djeluje unutar sustava javne uprave, kojeg često karakteriziraju unutarnje neučinkovitosti te birokratski mentalni sklop koji se opire svakom obliku detaljne vanjske kontrole.

Dugi razgovori vodili su se s pučkim pravobraniteljem i sa svakim od njegovih zamjenika. Očito je kako su predstavnici ureda svjesni važnosti ureda kao neovisne agencije, određene Ustavom i izvješćivanjem Saboru. G. Klarić gleda na svoju ulogu kao na ulogu «pučkog pravobranitelja za ljudska prava», pozivajući se na formulacije u Ustavu i Zakonu o pučkom pravobranitelju kako bi potkrijepio ovu tvrdnju. Nije smatrao kako su potrebne izmjene zakona da bi se potvrdila dimenzija ljudskih prava u njegovom radu te je naglasio da slučajevi u kojima je njegov ured zauzeo javno stajalište potpadaju pod definiciju ljudskih prava.

Pučki pravobranitelj i zamjenica pučkog pravobranitelja, gđa. Vidaković-Mukić, na sljedeći su način opisali postupak koji slijedi nakon zaprimanja pritužbe. Kao prvo, Ured mora odrediti prirodu pritužbe i osigurati da ona ne uključuje pitanja koja nisu u nadležnosti pučkog pravobranitelja (Sukobi koji su rezultat sudskih odluka najočigledniji su takav primjer). Nakon toga Ured ulaže napore u provjeravanje činjenica na kojima je tužba zasnovana kako bi se sastavilo pismo odgovarajućem vladinom tijelu i zatražilo pojašnjenje ili, tamo gdje je to moguće, aktivnost kojom će se postojeće stanje popraviti. Kao što je već napomenuto, te vlasti dužne su u roku od 30 dana odgovoriti na intervenciju pučkog pravobranitelja o mjerama koje predlažu da se poduzmu. Vidljivo je iz pregleda brojnih godišnjih izvješća pučkog pravobranitelja da je za dospijeće odgovora obično potrebno puno više vremena ili se uopće ne šalju. Čini se kako zatrpani vladini odjeli smatraju dopise pučkog pravobranitelja samo još jednom intervencijom više u ime pojedinaca koji traže povlašteni tretman. U nedavno predstavljenom izvješću pučkog pravobranitelja za 2002. godinu navodi se kako je došlo do značajnog poboljšanja u ukupnom postotku odgovora s 58% na 76%, ali čak ni ovaj broj nije baš ohrabrujući. Štoviše, izvješće za 2002. godinu ne sadrži nikakav pregled koji bi pokazivao postotak odgovora u kojima su se vremenska ograničenja propisana zakonom poštivala.

Pučki pravobranitelj navodi kako se on ili netko od njegovih zamjenika sastaje s većinom osoba osobno, ako ne i sa svima, koje su uložile pritužbe, iako nije jasno kako to djeluje u slučaju osoba koje su uložile pritužbe iz udaljenih krajeva zemlje. Sastanci mogu uključivati pružanje neformalne pravne pomoći ljudima koji nisu u mogućnosti dobiti pravnu pomoć ili samo slušanje njihovih problema čak i u situacijama kada im ured ne može pružiti izravnu pomoć. Ovakva vrsta neformalnog savjetovanja nije neuobičajena aktivnost koju poduzimaju agencije za ljudska prava.

Najveću zabrinutost pučki je pravobranitelj izrazio glede proračuna i radnog prostora. Uvjeran je kako su sredstva dodijeljena Uredu nedostatna za rad koji treba obavljati. Prostorije Ureda čine se neprimjerenima i preskučenima, te nedostaje odgovarajuća oprema – ove primjedbe naglasio je u nizu svojih godišnjih izvješća. Ured je nedavno zaprimio donaciju računala od norveške Vlade, ali još ne posjeduje web stranicu. (Otvaranje web stranice planirano je za kasnije razdoblje ove godine, sa sredstvima koja je obećala osigurati Norveška.) Općenito, Ured pučkog pravobranitelja izgleda ponosan na svoja postignuća, ali je nezadovoljan zbog stalnih poteškoća na koje nailazi, a koje pripisuje nedostatku sredstava te svojim ograničenim ovlastima za postizanje promjena.

Više nevladinih organizacija za ljudska prava i zastupnika manjinskih skupina s naklonošću se osvrnulo na osobni integritet i hrabrost g. Klarića te izrazilo komplimente o predanom radu gđe. Vidaković – Mukić. Međutim, neki su instituciju smatrali neučinkovitom. Treba napomenuti kako nevladine organizacije za ljudska prava često izjavljuju kako bi statutarne agencije za ljudska prava trebale biti u većoj mjeri intervencionističke u pojedinim područjima od interesa za dotični NVO. Čini se kako je Ured izgubio dio svoje vjerodostojnosti zbog onoga što se, u svjedočenju pučkog pravobranitelja u ne tako davnom sudskom slučaju, doživjelo kao preokret u njegovu stajalištu o pitanjima obrazovanja Roma. Iznesene su i primjedbe kako bi od rada putem dopisivanja s drugim agencijama, radu Ureda više koristilo poduzimanje terenske aktivnosti (istraživanja).

Predstavnici nekih međunarodnih organizacija primijetili su kako je Ured u svojim ranijim danima, prije imenovanja g. Klarića, pokazivao tendenciju umanjivanja postojanja problema vezanih uz ljudska prava u Hrvatskoj. Također je zamijećena nespremnost na aktivnu suradnju s međunarodnim agencijama ili sa sličnim agencijama pučkog pravobranitelja. Treba napomenuti kako su i g. Klarić i gđa. Vidaković-Mukić čvrsto opovrgli bilo kakvu primjedbę o nespremnosti njihova Ured na rad s drugim tijelima. Također su naglasili svoj rad s Vijećem Europe te s Uredom visokog povjerenika za ljudska prava Ujedinjenih naroda.

B. Vladin ured za ljudska prava

Održani su razgovori s g. Darkom Göttlicherom, predstojnikom Vladinog ureda za ljudska prava i s njegovim pravnim savjetnicima. Ostalim je skupinama (uključujući Ured pučkog pravobranitelja, predstavnike Vlade i NVO-e) također postavljeno pitanje kako one vide ulogu Ureda i njegov odnos s pučkim pravobraniteljem.

Prema objašnjenju g. Göttlichera, 2000. godine odlučeno je da se poduzmu potrebni koraci ka sistematizaciji procesa koji se bave ljudskim pravima unutar Vlade. Prije toga, odgovornosti su bile podijeljene među članovima odjela i odsjeka. Ured, koji je osnovan temeljem Vladine uredbe iz veljače 2001. godine, bio je zamišljen kao «stručna služba Vlade» koja bi osigurala «sistematičan pristup... zaštitu i promicanju ljudskih prava u Republici Hrvatskoj.» Dodijeljeno mu je više konkretnih odgovornosti u svezi s njegovom koordinacijskom ulogom, uključujući vođenje registra o međunarodnim instrumentima za ljudska prava, praćenje izvješća međunarodnih organizacija o stanju ljudskih prava u Hrvatskoj i organiziranje međunarodnih skupova i seminara u suradnji s Ministarstvom vanjskih poslova. U tom kontekstu, predstojnik je spomenuo značajnu i uspješnu međunarodnu konferenciju o ljudskim pravima održanu u Dubrovniku 2001. godine, te važnu konferenciju o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima zakazanu za rujan ove godine, uz potporu Međunarodnog povjerenstva pravnika i finske Vlade.

Ured je već objavio publikacije s naglaskom na različite postupke koji su u Hrvatskoj trenutno u tijeku, a odnose se na ljudska prava. Uručene su nam dvije knjižice na engleskom jeziku. Knjižica *Sustav tijela za ostvarivanje ljudskih prava u Republici Hrvatskoj*, uključuje detaljan popis velikog broja saborskih i Vladinih tijela (odbori, uredi, povjerenstva, radne skupine itd.) koja djeluju na području ljudskih prava. Više od 50 takvih tijela navedeno je u prvom dijelu publikacije. Zanimljivo je kako su otprilike dvije stranice (od ukupno 118) posvećene opisu pučkog pravobranitelja. Druga knjižica, *Državna politika za promicanje ravnopravnosti spolova*, izdana zajedno s Povjerenstvom za ravnopravnost spolova, sadrži odličan program i plan rada. U osvrtu na konferenciju «Žene u Hrvatskoj 2001-2005», sadrži ocjenu sudionika kako 'zbog nedostatka političke volje, Povjerenstvo nije imalo stvarnog utjecaja unutar Vlade.'

G. Göttlicher ukratko je naveo različite inicijative vezane uz ljudska prava koje su u tijeku u Vladi te opisao ulogu raznih odbora i radnih skupina. Također je govorio o određenom broju nedavno ustanovljenih tijela na razini županija, odgovornih za izvješćivanje o stanju ljudskih prava u svojim pojedinim područjima. Tih je skupina, koje uključuju zastupljenost lokalnih NVO-a, petnaestak. Njihova izvješća podnosit će se Uredu za ljudska prava, koji će ih sjediniti u svrhu predstavljanja Vladi. Na temelju razgovora s raznim sugovornicima, postoji određena nesigurnost glede uloge županijskih tijela. Činilo se kako državne organizacije za ljudska prava uglavnom nisu upoznate s njima, dok je pučki pravobranitelj bio mišljenja kako su one regionalne ruke Vladinog ureda. Predstojnik je rekao kako to nije slučaj, te da, iako bi njihova izvješća stizala k njemu, županijska tijela rade pod pokroviteljstvom lokalne uprave, zadržavajući neovisnost u donošenju zaključaka.

Uz njegovu birokratsku ulogu, uredbom prema kojoj je Ured osnovan, dodijeljene su mu šire ovlasti, pri čemu je najvažnije: «stvaranje cjelovitog sustava zaštite i promicanja ljudskih prava... te stvaranje nacionalnog programa za zaštitu i promicanje ljudskih prava...». Ova je formulacija u skladu s odredbama Deklaracije i programa aktivnosti proizašle iz Svjetske konferencije o ljudskim pravima održane u Beču 1993. godine, na kojoj je sudjelovala hrvatska Vlada. Određeni broj zemalja pokrenuo je ambiciozne

inicijative prema Deklaraciji i programu aktivnosti, koje često uključuju uspostavljanje neovisnih povjerenstava za ljudska prava ili pučkog pravobranitelja. Nije jasno kako hrvatska Vlada namjerava putem Ureda pučkog pravobranitelja slijediti taj izazovni plan zadaća. Kako bi bio vjerodostojan, svaki takav nacionalni program ili sustav zahtijevat će opsežne konsultacije sa zainteresiranim skupinama unutar i izvan Vlade.

Jedan aspekt rada njegovog ureda naglašen od strane predstojnika bila je njegova odgovornost za rad s međunarodnim skupinama za ljudska prava i međunarodnim organizacijama. Jedan već prije spomenuti primjer je suradnja Ureda u pripremi međunarodnih konferencija. Drugi je sadašnja suradnja s Uredom visokog povjerenika za ljudska prava Ujedinjenih naroda u svezi s uspostavom Centra za ljudska prava. O tome se raspravlja u daljem tekstu, u odjeljku C..

Radni dokument, nazvan «Nadležnost Ureda za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske», navodi nekih 36 zadaća koje Ured treba izvršiti. One uključuju sljedeće:

«3. Razmatranje situacije u svezi s pojedinim ljudskim pravima i slobodama u Hrvatskoj, u skladu s odredbama Ustava Republike Hrvatske, Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i pravima nacionalnih manjina⁵ i odredbama potvrđenih međunarodnih dokumenata koji se odnose na ljudska prava...».

«19. Na zahtjev Ureda pučkog pravobranitelja, on surađuje s njegovim ili njezinim uredom u rješavanju pojedinačnih predstavki građana i konkretnih problema u području ljudskih prava koje građani upućuju pučkom pravobranitelju; analizira godišnja izvješća pučkog pravobranitelja... i nudi Vladi prijedloge konkretnih mjera za poboljšanje stanja na području ljudskih prava kako je naznačeno u izvješćima...».

Prva funkcija (#3) je funkcija koju u sve većem broju zemalja obnaša neovisno povjerenstvo za ljudska prava ili pučki pravobranitelj za ljudska prava. U Hrvatskoj, promatranje stanja na području ljudskih prava (u biti, prikupljanje pojedinih izvješća o ljudskim pravima) treba smatrati otvorenom i objektivnom aktivnošću, da bi bilo vjerodostojno. To je nešto što može raditi Ured za ljudska prava, ali ne bi bilo dobro ako bi se ta aktivnost pretvorila u opovrgavanje kritika od strane pučkog pravobranitelja. Kad se radi o drugoj funkciji (#19), čini se kako postoji vrlo ograničena suradnja između Vladinog ureda i pučkog pravobranitelja. Niti pučki pravobranitelj niti Ured za ljudska prava nisu naveli da su međusobno vodili ikakav značajan dijalog. Kako je jedan sugovornik značajno primijetio «mi ne govorimo s njima i oni ne govore s nama».

Na pitanje je li Vladin ured ustanovljen kao konkurencija ili alternativa pučkom pravobranitelju, g. Göttlicher odgovorio je negativno. Međutim, njegov Ured zaprima pritužbe građana koji nailaze na poteškoće u ministarstvima. Iako nisu dane precizne

⁵ Ovo je sada zamijenjeno Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, donesenim 13. prosinca 2002. Novi zakon stupio je na snagu 23. prosinca 2002. On uključuje široku klauzulu protiv diskriminacije, koja pokriva sljedeća područja: spol, rasu, boju kože, jezik, vjeroispovijest, politička i druga uvjerenja, nacionalno i socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnim manjinama, vlasništvo, status naslijeđen rođenjem ili prema nekoj drugoj osnovi. (članak 2.)

brojke, Ured po svemu sudeći godišnje zaprimi između 700-800 pojedinačnih predstavi. Vladin ured takva pitanja radije rješava izravno s nadležnim Ministarstvom nego da dostavlja slučajeve pučkom pravobranitelju. Čini se kako pristup koji Ured koristi odražava onaj pučkog pravobranitelja: poduzima se uvodna procjena kako bi se utvrdila priroda pritužbe te jesu li svi potrebni dokumenti dostavljeni; utvrdi se odgovorna Vladina agencija i dostavi se zahtjev, od agencije se traži rješavanje predstavljenih pitanja; agenciji se također uputi zamolba da izvijesti pojedinca o rezultatima u njegovom slučaju te da Vladinom uredu dostavi presliku svoga odgovora. Ponekad, građani obavljaju razgovor s predstavnikom Vladina ureda, iako je bilo rečeno kako je to prije iznimka nego pravilo.

Premda je g. Göttlicher napomenuo kako se ovoj funkciji ne posvećuje više od pet posto njegovih resursa, naveo je kako svi zaposlenici njegova Ureda sudjeluju u određenoj mjeri u rješavanju pritužbi. Kao posljedica, Vladin ured godišnje obrađuje broj slučajeva približan polovici broja slučajeva pučkog pravobranitelja. Bila bi potrebna dodatna analiza kako bi se utvrdilo obrađuje li pučki pravobranitelj dio tih slučajeva, u kojem bi slučaju postojalo potencijalno udvostručenje napora.

C. Centar za ljudska prava

Od početka 1993. godine do kraja 2002. godine, Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za ljudska prava (OHCHR) imao je područni ured u Zagrebu. Ured je početno bio usredotočen na promatranje i izvješćivanje o stanju na području ljudskih prava u zemlji. Mandat je nakon toga proširen kako bi uključio program tehničke suradnje s naglaskom na podizanje svijesti o ljudskim pravima među profesionalnim skupinama. Kao potpora ovom cilju, ustanovljen je Centar za dokumentaciju i obuku o ljudskim pravima u listopadu 2000. Slijedom odluke o zatvaranju područnog predstavništva krajem 2001. godine, OHCHR je predložio nastavak rada Centra kao mjesta na kojem bi se održavali sastanci i ustanove na raspolaganju za pružanje potpore i jačanje aktivnosti u svezi sa zaštitom i promicanjem ljudskih prava.

Tijekom 2003. godine, Centar radi prema privremenom uređenju s nadom kako će se osigurati financiranje koje bi mu omogućilo rad u duljem razdoblju kao neovisnoj instituciji prema hrvatskom zakonu. Koordinator i mali broj osoblja trenutno su smješteni u Centru, čiji je dugoročan cilj biti priznat kao važna ustanova za koordinaciju djelatnosti vezanih uz područje ljudskih prava u Hrvatskoj. Namjera je da on služi kao ustanova na raspolaganju Vladinim dužnosnicima, akademikima, državnim institucijama za ljudska prava (uključujući pučkog pravobranitelja) i NVO-ima. Predviđene aktivnosti uključuju razvoj knjižnice i baze podataka o ljudskim pravima, provođenje istraživanja, održavanje seminara, predavanja i rasprava o pitanjima vezanim uz ljudska prava. Zamisao je da bi Centar, uz Vladinu potporu (i po svoj prilici kroz nastavak međunarodnog financiranja) održavao svoju neovisnost i uspostavljao veze sa sličnim institucijama u drugim zemljama.

Trenutno, Centar radi pod općim vodstvom upravnog odbora koji uključuje predstavnike Vladinog ureda za ljudska prava, Ministarstva vanjskih poslova, sveučilišta, Helsinškog

odbora za ljudska prava i još dva NVO-a, te OHCHR-a. Prema razgovorima s većinom sudionika, izgleda kako sadašnja inicijativa za Centar uživa jaku potporu kako Vladinog ureda za ljudska prava tako i UN-ovog OHCHR-a. Jedna osoba koja zamjetno nedostaje jest pučki pravobranitelj, koji nije bio pozvan na sudjelovanje u upravnom odboru. Ponuđena su razna objašnjenja za njegov izostanak, uključujući protivljenje iz Vladinih redova te u najmanju ruku nekih NVO-a. Bez obzira na razlog, nije dobro da pučki pravobranitelj nije sudionik u ovom poduhvatu.

Sastanak s dva viša dužnosnika Centra sugerirao je kako se Centrom upravlja s energijom i predanošću. Postoji optimizam kako će se on razviti u prvoklasnu strukturu i «neutralni» teritorij gdje će se moći analizirati i raspravljati o značajnim pitanjima s područja ljudskih prava na produktivan način. Također postoji nada kako će to pomoći u rušenju zapreka koje u Hrvatskoj tradicionalno postoje između Vlade i civilnog društva te koje su kočile prijašnje napore na unapređenju ljudskih prava u zemlji.

IV Zapažanja i zaključci

1. Od svoga osamostaljenja, Republika Hrvatska poduzela je više koraka kako bi osigurala poštivanje ljudskih prava u zemlji. Demokratske institucije postoje i Ustav sadrži detaljan popis brojnih ljudskih prava i temeljnih sloboda. Postoje pravna jamstva za manjine i NVO-i su aktivni. Bilo bi preuranjeno, međutim, tvrditi kako su ljudska prava potpuno ostvarena. Preostaju znatni izazovi u zemlji koja se još oporavlja od naknadnih učinaka rata, karakteriziranih ozbiljnim etničkim napetostima i široko raširenim premještanjem stanovništva.

2. Ured pučkog pravobranitelja već je pridonio napretku ljudskih prava u Hrvatskoj te može i nadalje djelovati u tom pravcu. Kao neovisna institucija koja izvješćuje Sabor, u jedinstvenom je položaju osigurati stupanj transparentnosti i odgovornosti u upravljanju javnim službama. U tom kontekstu, važno je da na pučkog pravobranitelja Vlada gleda kao na saveznika u promicanju ljudskih prava, prije negoli protivnika. Vlada je, naravno, uvijek u mogućnosti izraziti neslaganje s određenim nalazima pučkog pravobranitelja. Važno je, međutim, da takva neslaganja ne prerastu u podcjenjivanje Ureda.

3. Općenito je mišljenje kako Ured pučkog pravobranitelja uživa ugled, ali se ponekad čini kako je taj ugled više 'pro forma' nego stvaran. Primjeri se mogu naći u stalnom izostajanju pravovremenih odgovora od strane nekih Vladinih agencija na zahtjeve pučkog pravobranitelja za objašnjenjem ili rješavanjem problema uočenih od strane njegova Ureda. Usprkos poboljšanjima zamijećenim od strane pučkog pravobranitelja u njegovom godišnjem izvješću za 2002. godinu, u nekim područjima javne uprave postoji očigledna nespremnost na dodjeljivanje bilo kakvih dodatnih ovlasti njegovom Uredu koje bi nadilazile one koje imaju ostali posrednici. Ovaj obrazac, posebice promatran u ozračju neuvažavanja sadržanom u određenim odgovorima pučkom pravobranitelju, daje razloga za zabrinutost.

4. Postoji odgovarajuća osnova u postojećem zakonu za djelovanje pučkog pravobranitelja u ulozi «Pučkog pravobranitelja za ljudska prava». Ali izgleda kako ne postoji konsenzus o njegovom mandatu u tom pogledu, te se stoga nameće potreba za pojašnjenjem. Dok se ovlaštenje pučkog pravobranitelja na istraživanje pojedinačnih žalbi ne osporava, njegova ovlast na izdavanje općenitijih ocjena o Vladinom radu prema standardima ljudskih prava bila je osporavana od strane političkih predstavnika i čini se kako ju Vladin ureda za ljudska prava ne priznaje.

5. Od donošenja Zakona o pučkom pravobranitelju proteklo je više od 10 godina i treba ga ažurirati i ojačati kako bi se uzela u obzir događanja u Europi i svijetu. Primjeri agencija s jasnijim mandatima u području ljudskih prava mogu se naći u neposrednoj blizini u regiji. Referentnu točku za buduće zakonodavne promjene također treba pronaći među *Načelima državnih institucija za ljudska prava (pariška načela)* usvojenim od strane Generalne skupštine Ujedinjenih naroda 1993. godine.

Pariška načela najšire su prihvaćena polazišta za državne institucije za ljudska prava. Rad Ureda pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj već je usklađen s određenim brojem tih načela. (Na primjer, uvriježen je u Ustavu i njegova neovisnost o Vladi je zajamčena.) Načela također sugeriraju kako bi mandat takvih tijela trebao bit što širi, ovlašćujući ih na istraživanje povreda ljudskih prava na njihovu vlastitu inicijativu ili po primitku pritužbe; odgovornost u promicanju ljudskih prava kroz obrazovanje i druge inicijative; pružanje savjeta izvršnim i/ili zakonodavnim tijelima; promicanje usklađivanja zakonskih propisa na državnoj razini s međunarodnim normama na području ljudskih prava; te pridonošenje, kao neovisno tijelo, izvješćima svoje zemlje o provođenju međunarodnih instrumenata. Bile bi potrebne izmjene i dopune zakona kako bi se ovlasti pučkog pravobranitelja proširile na neka od ovih područja.

6. Uredu pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj u znatnoj mjeri nedostaju sredstva za ispunjavanje odgovornosti koje se od njega očekuju, posebice u usporedbi s razinama financiranja sličnih agencija u drugim zemljama⁶. Ured bi trebalo financirati do razine koja bi mu omogućila održavanje skromne strukture regionalnih ili satelitskih ureda. Nesretna je okolnost da nije bio u mogućnosti preseliti se na lokaciju u Zagrebu koja bi, kao agencija koja se svakodnevno mora baviti pripadnicima javnosti, bila prikladnija za njegov rad. Također je uznemirujuća činjenica da je Ured ovisan o pomoći prekomorskih donatora kako bi nabavio neophodnu uredsku opremu, uključujući web stranicu (koja tek treba biti uspostavljena).

7. Istražujući žalbe, pučki pravobranitelj se, čini se, oslanja prvenstveno na pismenu komunikaciju s Vladinim dužnosnicima i ministarstvima. Ta bi se komunikacija trebala nadopuniti drugim tehnikama, uključujući terenske istrage. Europski institut za pučkog

⁶ Usporedbe između zemalja mogu dovesti u zabunu. Ali snažan utisak dobiven na temelju pregleda razina sredstava, uključujući broj zaposlenika pučkih pravobranitelja za ljudska prava u jugoistočnoj Europi, sugerira kako je pučki pravobranitelj u Hrvatskoj u nepovoljnom položaju u usporedbi s institucijama u Sloveniji i Bosni i Hercegovini. Uz puno veće fondove, pučki pravobranitelji u obje navedene zemlje u stanju su održavati mrežu regionalnih ureda – značajka koja je važna za osiguranje pristupa Uredu svim građanima.

pravobranitelja, ukazao je ne prednosti uporabe posredništva kao alternativnog pristupa, te je to daljnja mogućnost koja bi se mogla istražiti za primjenu u odgovarajućim slučajevima.

8. Pučki bi pravobranitelj imao koristi od aktivnijega komunikacijskog pristupa. Treba obratiti pozornost na održavanje dodatnih intervjua s predstavnicima medija te izvješća o stanju. Oni bi se mogli uporabiti za naglašavanje određenih pitanja ili politike, te za omogućavanje boljeg medijskog razumijevanja rada pučkog pravobranitelja. Redovan dijalog sa Saborom također bi bio od koristi, bilo dodatnim pojavljivanjem pred saborskim odborima ili upućivanjem dodatnih izvješća usredotočenih na posebna pitanja. Saborski predstavnici naznačili su kako bi sa svoje strane pozdravili takav dijalog.

9. Ured pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj danas se doima kao organizacija pod stresom. Tijekom dužeg vremenskog razdoblja, te uz skromna sredstva, trenutni upravljački tim morao se nositi s izrazito spornim i često teško rješivim pitanjima koja utječu na živote i dobrobit građana. Sadašnji pučki pravobranitelj obnaša ovu dužnost skoro sedam godina; svi zamjenici pučkog pravobranitelja obnašaju svoju dužnost više od šest godina. Uzevši u obzir ove činjenice, bilo bi neobično da se nije pojavila određena razina organizacijskoga zamora. Nije bila namjera ovim komentirati bilo kojeg pojedinca, već predložiti kako su imenovanja u trajanju od osam godina preduga u usporedbi s imenovanjima od četiri ili pet godina, koja su uobičajenija kod pučkih pravobranitelja u drugim zemljama.

10. Čini se kako je vjerodostojnost pučkog pravobranitelja poljuljana, barem kratkoročno, kao posljedica nedavnih kontroverzi, posebice spora oko kritika na račun Vlade sadržanih u njegovom godišnjem izvješću iz 2001. kao i njegove očite promjene stajališta u svezi s politikom obrazovanja Roma. Vanjskom se promatraču čini kako je spor oko aspekata godišnjeg izvješća iz 2001. uključivao prenatraglašenu reakciju na izjave koje su se mogle iznijeti na promišljeniji način, no koje se po svome karakteru nisu razlikovale od onih koje rutinski izražavaju neovisne agencije za ljudska prava.

11. U iščekivanju promjena u Zakonu o pučkom pravobranitelju, Uredu bi koristila pomoć u vezi sa jačanjem kapaciteta. S tim u svezi, mogli bi se istražiti različiti putovi, uključujući Europsku komisiju, Europski institut za pučkog pravobranitelja, Međunarodnu mrežu nacionalnih institucija za ljudska prava te Program suradnje i širenja svijesti o ljudskim pravima, koji djeluje pod okriljem Pakta o stabilnosti za jugoistočnu Europu.

12. Prijedlog zakona za uspostavu pučkog pravobranitelja za djecu u ovome je trenutku pred Saborom. Postoje također prijedlozi za osnivanje pučkog pravobranitelja koji će se baviti ženskim pitanjima i pitanjima spolova. Obje ove inicijative treba pohvaliti, te bi one trebale služiti za obraćanje dodatne pozornosti na važna pitanja ljudskih prava. Međutim, važno je da svaki takav novi pučki pravobranitelj nema za posljedicu fragmentiranje ili dupliciranje funkcije pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj. Razmatranja troškova i učinkovitosti predlažu da bi svaki novi pučki pravobranitelj trebao činiti

specijaliziranu jedinicu unutar Ureda pučkog pravobranitelja, umjesto da bude odvojena institucija.

13. Vladin ured za ljudska prava može igrati značajnu ulogu u unapređivanju ljudskih prava unutar Vlade te u usklađivanju Vladinih inicijativa. Međutim, u nekim se krugovima to smatra sredstvom pomoću kojega se namjerava marginalizirati pučki pravobranitelj. U svjetlu činjenice kako uredu trenutno procesuiraju značajan broj pritužbi, te kako će Vladin Ured prikupljati iščekivana statusna izvješća o ljudskim pravima od strane županijskih koordinacija, vjerojatno je kako će takav utisak ostati i dalje.

14. Naposljetku, sveukupni utisak koji se dobiva nakon sastanaka s cijelim nizom sugovornika je taj kako postoji ozbiljan nedostatak komunikacije između institucija i skupina unutar Hrvatske koje bi trebale dijeliti zajednički interes u unapređenju ljudskih prava. Zapravo nema dijaloga između pučkog pravobranitelja i Vladinog ureda za ljudska prava. Čini se kako trenutni planovi razvitka Centra za ljudska prava isključuju pučkog pravobranitelja. S vladine strane, nedavna važna inicijativa za osnivanjem pučkog pravobranitelja za djecu dogodila se, čini se, bez konzultacija s pučkim pravobraniteljem. Ovaj obrazac izolacionizma mora se promijeniti ukoliko se želi napraviti svrhovit iskorak u pogledu ljudskih prava.

Preporuke

1. Vlada bi trebala preispitati trenutni budžet za Ured pučkog pravobranitelja s ciljem povećanja sredstava na odgovarajuću višu razinu. Ovu bi reviziju trebao poduzeti, ili bi se ona trebala obaviti u suradnji s neovisnim procjeniteljem. Pučki pravobranitelj trebao bi se u potpunosti konzultirati u svakoj fazi revizije. Sredstva koja bi se trebala doznačiti trebala bi biti dovoljna pučkom pravobranitelju za uspostavu nazočnosti u najvećim centrima izvan Zagreba te za jačanje njegovih analitičkih kapaciteta.

2. Pučki bi pravobranitelj trebao osigurati postojanje strateških i operativnih planova koji bi služili kao prilog reviziji sredstava koja se predlaže u točki 1. (Nije realno očekivati kako će Vlada doznačiti značajnu količinu novih sredstava bez jasnog objašnjenja na koji će se način ova sredstva utrošiti).

3. Vlada, uz pomoć međunarodne zajednice ukoliko je to neophodno, treba doznačiti sredstva za potporu kratkoročnog (3 do 6 mjeseci) programa izgradnje kapaciteta Ureda pučkog pravobranitelja. Na ovaj bi se način pozornost mogla obratiti na pitanja poput ustroja/organizacije, planiranja te uporabe alternativnih operativnih tehnika, uključujući istraživanja na terenu i posredništvo. Ova mjera dobro bi se uklopila u one koje se predlažu u točkama 1. i 2.

4. Vlada bi trebala osigurati pučkom pravobranitelju uredski smještaj koji bolje odgovara njegovoj funkciji agencije za zaprimanje pritužbi, koja se svakodnevno susreće s javnošću. Lokacija bi se trebala odabrati uzevši u obzir dostupnost javnog prijevoza te bi

trebala biti u potpunosti dostupna osobama s invaliditetom. Potreba za novim smještajem je hitna.

5. Vlada bi trebala preispitati postojeći Zakon o pučkom pravobranitelju s ciljem jačanja njegovog mandata zaštite ljudskih prava. Takva revizija trebala bi uključiti svrhovite konzultacije sa skupinama koje se bave pitanjima ljudskih prava i manjina, kao i s pučkim pravobraniteljem. Svaki novi zakonski propis trebao bi se izraditi uzimajući u obzir Načela državnih institucija za ljudska prava iz Pariza. Konkretno promjene u zakonu koje bi se trebale razmotriti uključuju: promjenu imena u pučki pravobranitelj za ljudska prava (važna simbolična promjena); smanjivanje trajanja imenovanja na kraće razdoblje od 4 ili 5 godina, uz mogućnost ponovnog imenovanja; te zahtjev da se dužna pažnja pokloni pitanju osiguranja zastupljenosti nacionalnih manjina prigodom izbora pučkog pravobranitelja ili zamjenika pučkog pravobranitelja.

6. Predloženi pučki pravobranitelj za djecu, kao i bilo koji specijalizirani pučki pravobranitelj koji će se osnovati, trebali bi djelovati kao dio postojećeg Ureda pučkog pravobranitelja, umjesto da bude odvojena i usporedna organizacija.

7. Pučki bi pravobranitelj trebao usvojiti više pro-aktivan pristup komuniciranju. On bi trebao uključiti češće sastanke u Saboru, intervjuje za medije, kratka izvješća i priopćenja za tisak.

8. Pučki pravobranitelj bi trebao u većoj mjeri sudjelovati u područnim i međunarodnim mrežama sličnih agencija za ljudska prava. Ured je sudjelovao na nekim područnim sastancima, no imao bi koristi od povećane mogućnosti razmjene ideja i iskustava sa slično lociranim agencijama. (Razumije se kako ovo može zahtijevati dodatna sredstva. No, ukoliko postoji istinski interes za ovu aktivnost, izvori sredstava često se mogu pronaći).

9. Vladin ured za ljudska prava trebao bi preispitati svoju funkciju, koja je slična onoj pučkog pravobranitelja, kao odgovor na pritužbe koje zaprima, te razmotriti mogućnost prosljeđivanja takvih pritužbi pučkom pravobranitelju. Najmanje što dvije agencije trebaju učiniti je razmijeniti informacije kako bi osigurale da ne dolazi do preklapanja odnosno udvostručavanja odgovornosti. Vladin bi ured također trebao uspostaviti redovan plan sastanaka s pučkim pravobraniteljem. Takvi bi sastanci bili vrijedni za razmjenu informacija između dvije agencije s mandatima za bavljenje ljudskim pravima. Pučki pravobranitelj mogao bi upozoriti Vladin ured na trendove ili posebne probleme koje susreće s ministarstvima. Vladin ured trebao bi biti spreman pružiti savjete pučkom pravobranitelju o planiranim Vladinim aktivnostima na području ljudskih prava te, tamo gdje je to prikladno, zatražiti od pučkog pravobranitelja komentare ili savjete. Vjeruje se kako takvi sastanci ne bi kompromitirali neovisnost pučkog pravobranitelja.

10. Vladin ured za ljudska prava trebao bi poduzeti korake kako bi osigurao šire razumijevanje prave uloge i statusa županijskih «koordinacija» koje su nedavno osnovane te od kojih se očekuje kako će podnijeti izvješća Uredu u svezi sa zaštitom ljudskih prava na svome području.

11. Centar za ljudska prava treba i dalje dobivati potporu. On može igrati korisnu ulogu u pomaganju promicanja javnog razumijevanja i prihvatanja načela ljudskih prava. Pučkog pravobranitelja trebalo bi se pozvati da se pridruži upravnom odboru Centra.

Dodatak 1.

Popis razmotrenih dokumenata:

1. Ustav Republike Hrvatske, izmijenjen i dopunjen 15. travnja 2001.
2. Zakon o pučkom pravobranitelju Republike Hrvatske od 25. rujna 1992.
3. Uredba o osnivanju Vladinog ureda za ljudska prava od 22. veljače 2001.
4. Godišnja izvješća pučkog pravobranitelja – za 1999. i 2001. (u cijelosti), za 2000. i 2002. (dijelovi).
5. Izvješće Vlade Republike Hrvatske o statusu ljudskih prava iz 2002.
6. Drugo izvješće Europske komisije o provedbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s Republikom Hrvatskom.
7. Izvješće američkog State Departmenta o ljudskim pravima u Republici Hrvatskoj za 2002.
8. Pregled budžeta Ureda pučkog pravobranitelja za razdoblje 1995. – 2003.
9. Sustav tijela za ostvarivanje ljudskih prava u Republici Hrvatskoj (Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske, 2002.)
10. Državna politika za promicanje ravnopravnosti spolova (Komisija za ravnopravnost spolova Vlade Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava te Državni institut za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, 2003.)
11. Izvadci iz Dvotjednih izvješća Misije OESS-a i različita izvješća sa sastanaka.
12. Hrvatsko pravosuđe: Lekcije i perspektive (Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava i Nizozemski helsinški odbor, 2002.)
13. Neovisnost i nepristranost hrvatskoga pravosuđa (Međunarodno povjerenstvo pravnika, Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava i Hrvatski pravni centar, 2002.)
14. Povjerenstva za ljudska prava i uredi pučkih pravobranitelja: Nacionalna iskustva diljem svijeta (Kluwer Law International, 2000.)
15. Marta Vidaković-Mukić, Posebni problemi zabilježeni prigodom jačanja institucije pučkog pravobranitelja u jugoistočnoj Europi: Konkretni izazovi za države u post-kriznoj situaciji.
16. Načela koja se odnose na status državnih ustanova za promicanje i zaštitu ljudskih prava (Pariška načela). Usvojena od strane Generalne skupštine UN-a (Rez. 48/134, 20. prosinca 1993. g)
17. Prava manjina u Republici Hrvatskoj (Hrvatski helsinški odbor, rujna 1999. g.)
18. Također je posjećen određen broj web stranica kako bi se dobili podaci o pučkim pravobraniteljima za ljudska prava u drugim odabranim zemljama, uključujući Švedsku, Sloveniju, Bosnu i Hercegovinu itd.

Dodatak 2.

Popis osoba / institucija s kojima su organizirani susreti tijekom posjeta Hrvatskoj od 23. travnja do 4. svibnja 2003.:

1. Ante Klarić - pučki pravobranitelj
2. Željko Thur – zamjenik pučkog pravobranitelja
3. Branko Tinodi - zamjenik pučkog pravobranitelja
4. Marta Vidaković-Mukić - zamjenica pučkog pravobranitelja

Vladini dužnosnici:

5. Dr. Ante Simonić – potpredsjednik Vlade za društvena pitanja i ljudska prava
6. Darko Gottlicher –predstojnik Vladinog ureda za ljudska prava
7. Zdravko Stojanović – pomoćnik ministrice, voditelj odjela za međunarodnu pravnu pomoć, suradnju i ljudska prava, Ministarstvo pravosuđa
8. Lovre Pejčević - pomoćnik ministra, ODPK (Ured za prognanike, izbjeglice i raseljene osobe), Ministarstvo za javne radove, obnovu i izgradnju
9. Andrea Feldman – savjetnica za ljudska prava i građanski sektor, Ministarstvo vanjskih poslova

Saborski zastupnici:

10. Mato Arlović, potpredsjednik Sabora, predsjednik Saborskog odbora za Ustav, poslovnik i politički sustav
11. Josip Leko – predsjednik Odbora za zakonodavstvo
12. Nenad Stazić

Akademici:

13. Prof. dr. Siniša Rodin – L.L.M., Katedra za ustavno pravo, Pravni fakultet, Sveučilište Zagreb

Nevladine udruge za ljudska prava / predstavnici manjina i pojedini odvjetnici:

14. Žarko Puhovski – predsjednik, Hrvatski helsinški odbor
15. Zoran Pusić - predsjednik, Građanski odbor za ljudska prava
16. Tin Gazivoda – koordinator, Centar za ljudska prava
17. Mirjana Radaković – voditeljica Ureda za informiranje i istraživanje, Centar za ljudska prava
18. Ramiza Memedi – predsjednica, Udruga romskih žena «Bolja budućnost»
19. Ivan Pandža – predsjednik ogranka HVIDRE (Udruga hrvatskih vojnih invalida Domovinskog rata) grada Zagreba
20. Milorad Pupovac - predsjednik, Srpsko narodno vijeće
21. Tomo Aračić, predsjednik, ZUNH (Zajednica udruga naseljenika Hrvatske)
22. Lovorka Kušan – neovisna odvjetnica

Predstavnici medija:

23. Tihomir Ponoš – Vjesnik
24. Veronika Rešković – Jutarnji list

Veleposlanici:

25. Njegova ekselencija g. Dennis Snider, kanadsko veleposlanstvo
26. Njegova ekselencija g. Knut Toraasen, norveško veleposlanstvo

Posjet karlovačkom području:

27. Povratnička obitelj Čakić u Popović brdu
28. Borislav Kasljević – bosanski Hrvat, naseljenik u općini Plaško, voditelj lokalne zajednice bosanskih Hrvata
29. Kolektivni centar za izbjeglice «Gaza»
30. Naselje Roma u Orlovcu

Misija OESS-a u Republici Hrvatskoj:

- Peter Semneby, voditelj Misije
- Todd Becker, zamjenik voditelja Misije
- Mary Wyckoff, voditeljica Ureda za pitanja vladavine prava
- Axel Jaenicke, voditelj Ureda za povratak i integraciju
- Kevin Steeves –službenik za političke poslove
- Tom Timberman, voditelj Ureda za civilno društvo i upravljanje projektima
- Andrey Kandybko, voditelj područnog ureda u Karlovcu te razni drugi članovi Misije
- Dužnosnici Ureda Visokog povjerenika za ljudska prava Ujedinjenih naroda (Ženeva) – telefonski razgovori i komunikacija putem e-maila.

Dodatak 3.

Popis osoba/ustanova s kojima su organizirani susreti tijekom naknadnog posjeta Hrvatskoj od 4. do 6. lipnja 2003.:

Ante Klarić - pučki pravobranitelj

Marta Vidaković-Mukić - zamjenica pučkog pravobranitelja

Vladini dužnosnici:

Dr. Ante Simonić – potpredsjednik Vlade za društvena pitanja i ljudska prava

Darko Gottlicher –predstojnik Vladinog ureda za ljudska prava

Saborski zastupnici:

Josip Leko – predsjednik Odbora za zakonodavstvo

Ured Predsjednika:

Profesor Igor Dekanić, savjetnik za unutarnju politiku Predsjednika Republike Hrvatske

Profesor Smiljko Sokol, predsjednik Ustavnog suda

Kishore Mandhyan, voditelj Ureda za vezu UN-a

Veleposlanik Jacques Wunenburger, voditelj delegacije Europske komisije

Dodatak 4.

Zagreb, 25. travanj 2001.

Predsjednik
Odbora za Ustav, Poslovnik
i politički sustav Hrvatskoga sabora
mr. sc. Mato Arlović, v. r.

USTAV REPUBLIKE HRVATSKE **(pročišćeni tekst)**

Članak 92.

Pučki je pravobranitelj opunomoćenik Hrvatskoga sabora koji štiti ustavna i zakonska prava građana u postupku pred državnom upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti.

Pučkog pravobranitelja bira Hrvatski sabor na vrijeme od osam godina.

Uvjeti za izbor i razrješenje, djelokrug i način rada pučkog pravobranitelja i njegovih zamjenika uređuju se zakonom.

U okviru institucije pučkog pravobranitelja osigurat će se zaštita ustavnih i zakonskih prava građana u postupcima koji se vode u Ministarstvu obrane, oružanim snagama i službama sigurnosti, zaštita prava građana pred tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave te zaštita prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu pred tijelima državne vlasti.

Zagreb, 22. prosinac 1990.

Članak 93.

Pučki je pravobranitelj opunomoćenik Sabora Republike Hrvatske koji štiti ustavna i zakonska prava građana u postupku pred državnom upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti.

Pučkog pravobranitelja bira Zastupnički dom na vrijeme od osam godina.

Uvjeti za izbor i razrješenje, djelokrug i način rada pučkog pravobranitelja i njegovih zamjenika uređuju se zakonom.

Dodatak 5.

ZASTUPNIČKI DOM SABORA REPUBLIKE HRVATSKE

Na temelju članka 89. Ustava Republike Hrvatske, donosim

UKAZ

o proglašenju Zakona o pučkom pravobranitelju

Proglašavam Zakon o pučkom pravobranitelju, koji je donio Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske na sjednici 25. rujna 1992.

Broj : PA4-70/ 1-92.

Zagreb, 25. rujna 1992.

Predsjednik Republike Hrvatske

dr. Franjo Tuđman, v. r

ZAKON

o pučkom pravobranitelju

I. OPĆE ODREDBE

Članak 1.

Ovim Zakonom se uređuje djelokrug, način rada, uvjeti za izbor i razrješenje pučkog pravobranitelja i njegovih zamjenika.

Članak 2.

Pučki pravobranitelj je neovisan i samostalan u svom radu. Nitko mu ne smije davati upute i naloge za njegov rad. Pučki pravobranitelj djeluje u okviru ustavnih i zakonskih odredbi i međunarodnih pravnih akata o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska. Pučki pravobranitelj je dužan u svom radu držati se načela pravičnosti i morala.

Članak 3.

Pučkog pravobranitelja bira i razrješuje Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske. Pučki pravobranitelj ima tri zamjenika. Zamjenike pučkog pravobranitelja bira i razrješuje Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske na prijedlog pučkog pravobranitelja. Pučki pravobranitelj i njegovi zamjenici biraju se na vrijeme od osam godina i mogu biti ponovno izabrani.

Članak 4.

U obavljanju poslova iz svog djelokruga, pučki pravobranitelj može zatražiti pomoć znanstvenika i stručnjaka sa sveučilišta, instituta i sličnih ustanova, a oni su dužni pružiti mu zatraženu pomoć u primjerenom roku. Pučki pravobranitelj ima stručnu službu.

II. DJELOKRUG I NAČIN RADA

Članak 5.

Pučki pravobranitelj razmatra pojedinačne slučajeve ugroženosti prava građana koje su im prilikom izvršavanja poslova iz svoje nadležnosti pričinili organi državne uprave, tijela s javnim ovlastima ili djelatnici u tim organima ili tijelima. Pučki pravobranitelj razmatra i druga pitanja koja su od interesa za zaštitu ustavnih i zakonskih prava koja se temelje na drugim izvorima saznanja (putem sredstava javnog priopćavanja i sl.), a odnose se na nepravilan rad organa i tijela iz stavka 1. ovoga članka.

Članak 6.

Pučki pravobranitelj u pravilu ne postupa u stvarima o kojima, je u tijeku upravni ili drugi postupak.

Članak 7.

Pučki pravobranitelj upozorava, obavještava, predlaže i daje preporuke. Ako utvrdi da se radi o povredi prava s elementima kaznenog djela, prekršaja ili povrede radne discipline, pučki pravobranitelj može predložiti pokretanje kaznenog, prekršajnog ili disciplinskog postupka. Organi državne uprave i tijela s javnim ovlastima moraju odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, obavijestiti pučkog pravobranitelja o poduzetim mjerama povodom njegovog upozorenja, prijedloga ili preporuke. Ako organi i tijela iz stavka 3. ovoga članka ne postupe u propisanom roku u skladu s traženjem pučkog pravobranitelja ili ne postupe po njegovim preporukama, pučki pravobranitelj će o tome obavijestiti Sabor Republike Hrvatske i javnost. Pučki pravobranitelj može svoja upozorenja, obavještenja, prijedloge, preporuke i izvješća objaviti u sredstvima javnog priopćavanja koja su ih dužna objaviti.

Članak 8.

Pučki pravobranitelj podnosi Saboru Republike Hrvatske godišnje izvješće o svom radu. U izvješću pučki pravobranitelj objavljuje podatke do kojih je došao o stupnju poštivanja ustavnih i zakonskih prava građana.

Članak 9.

Kada se radi o ugroženosti većeg stupnja u pitanjima koja su od interesa za zaštitu ustavnih i zakonskih prava, pučki pravobranitelj može o tim slučajevima i pored godišnjeg izvješća podnijeti izvješće Saboru Republike Hrvatske i nadležnom ministarstvu.

Članak 10.

Pučki pravobranitelj može inicirati Saboru Republike Hrvatske donošenje izmjena zakona koji se odnose na zaštitu ustavnih i zakonskih prava građana.

Članak 11.

Pučkom pravobranitelju su dostupni svi podaci i informacije i on ima pravo uvida u svu dokumentaciju iz nadležnosti Republike Hrvatske i u sve akte organa državne uprave i tijela s javnim ovlastima pa i u one u kojima je odlučivano po pravu diskrecione ocjene, bez obzira na stupanj njihove tajnosti. Propisi o čuvanju tajne obvezuju pučkog pravobranitelja i njegove zamjenike i nakon prestanka službe. Organi državne uprave i tijela s javnim ovlastima dužni su omogućiti pučkom pravobranitelju dostupnost informacijama i dokumentaciji iz stavka 1. ovoga članka kao i pružiti mu svaku drugu pomoć koju od njih zatraži pučki pravobranitelj. Djelatnici u organima državne uprave i tijelima s javnim ovlastima dužni su surađivati s pučkim pravobraniteljem i na njegov zahtjev podnositi izvješća i odgovarati na upite.

III. POSTUPOVNE ODREDBE

Članak 12.

Pučki pravobranitelj poduzima radnje ispitivanja pojedinačne povrede ustavnih i zakonskih prava građana, propusta ili drugih nepravilnosti u radu organa uprave ili tijela s javnim ovlastima na svoju inicijativu ili na zahtjev građana. Svatko ima pravo podnošenja pritužbe pučkom pravobranitelju bez obzira na to da li je zbog povrede ustavnih i zakonskih prava građana neposredno oštećen, a pučki pravobranitelj slobodno odlučuje da li će pritužbu uzeti u razmatranje i u kojem opsegu.

Članak 13.

Na pritužbu pučkom pravobranitelju ne plaća se taksa.

Članak 14.

Kada pučki pravobranitelj dovrši postupak pokrenut na zahtjev građana, o poduzetom obavještava podnositelja pritužbe. Svoja stajališta o povredi ustavnih i zakonskih prava građana, pučki pravobranitelj dostavlja organima državne uprave, odnosno tijelima s javnim ovlastima na koje se ta stajališta odnose s upozorenjem, prijedlogom ili preporukom.

Članak 15.

Pučki pravobranitelj može u svako doba pregledati kazneno-popravne domove i druge ustanove u kojima se ograničava sloboda kretanja. Pučki pravobranitelj ima pravo pristupa i pregleda svih prostorija u tim ustanovama. Nakon obavljenog pregleda, pučki pravobranitelj po potrebi sačinjava izvješće koje dostavlja organu koji obavlja nadzor nad tim ustanovama. Ukoliko u izvješću ima primjedbi na rad ustanova, nadzorni organ obavijestit će odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, pučkog pravobranitelja o tome što je učinio u svezi s njegovim izvješćem.

IV. IZBOR I RAZRJEŠENJE PUČKOG PRAVOBRANITELJA

Članak 16.

Za pučkog pravobranitelja može biti izabran hrvatski državljanin, diplomirani pravnik, s najmanje 15 godina radnog iskustva u pravnoj struci i koji se istakao u toj struci, te koji je osobnim zalaganjem javnosti poznat u oblasti zaštite ljudskih prava.

Članak 17.

Prije stupanja na dužnost, pučki pravobranitelj i njegovi zamjenici daju prisegu pred Zastupničkim domom Sabora Republike Hrvatske. Prisega glasi: "Prisežem da ću se u svom radu držati Ustava i zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske i da ću svoju dužnost obavljati pravično, časno i savjesno."

Članak 18.

Zamjenik pučkog pravobranitelja može biti osoba koja udovoljava uvjetima iz članka 16. ovoga Zakona.

Članak 19.

Pučki pravobranitelj i njegovi zamjenici bit će razriješeni od dužnosti prije isteka vremena za koje su izabrani:

1. ostavkom prihvaćenom od Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske;
2. gubitkom hrvatskog državljanstva;
3. ako tako odluči Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske.

V. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 20.

Pučki pravobranitelj donosi poslovnik o svom radu kojim se pobliže uređuje organizacija i način rada, koji potvrđuje Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske.

Članak 21.

Sredstva za rad pučkog pravobranitelja, njegovih zamjenika i stručne službe osigurava se u proračunu Republike Hrvatske.

Članak 22.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u "Narodnim novinama".

Klasa:713-02/92-01/08

Zagreb, 25. rujna 1992.

ZASTUPNIČKI DOM SABORA REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik Zastupničkog doma Sabora

Stjepan Mesić, v. r.