

Prof. dr. sc. Lana Ofak\*

## PRIMJENA NAČELA ZABRANE DISKRIMINACIJE U IZRADI OPĆENORMATIVNIH AKATA S POSEBNIM OSVRTOM NA UREĐIVANJE NOVČANE POMOĆI POVODOM ROĐENJA DJETETA

UDK: 342.7 : 369  
DOI: 10.31141/zrpf.s.2023.60.148.367  
Pregledni znanstveni rad  
Primljeno: 10. 2. 2023.

Cilj je ovog rada istražiti način na koji se načelo zabrane diskriminacije primjenjuje u izradi općenormativnih akata. Načelo zabrane diskriminacije jedno je od glavnih elemenata vladavine prava. Zabrana diskriminacije propisana je Ustavom Republike Hrvatske, kao i relevantnim međunarodnim izvorima za zaštitu ljudskih prava. Svi propisi i općenormativni akti u Republici Hrvatskoj moraju biti usklađeni sa zahtjevima koje u sebi sadrži zabrana diskriminacije. Rad započinje upućivanjem na glavne pravne izvore zabrane diskriminacije u Republici Hrvatskoj (Ustav, Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te na pravne izvore Europske unije). Navedeni pravni izvori međusobno će se usporediti i identificirati će se razlike u zaštiti koju pružaju od diskriminacije. Premda postoje i drugi značajni međunarodni ugovori koji također propisuju zabranu diskriminacije, zbog opširnosti teme oni neće biti razmatrani u ovom radu. Zbog jednakog razloga, rad se neće moći baviti svim vrstama (oblicima) diskriminacije, nego samo formalnom i materijalnom te izravnom i neizravnom diskriminacijom. Također će se pojasniti tzv. test diskriminacije kojim se ispituje postoje li moguća opravdanja različitog postupanja. U posljednjem dijelu rada analizirat će se odredbe općih akata pojedinih jedinica lokalne samouprave u kojima se na diskriminativan način uređuje jednokratna novčana pomoć povodom rođenja djeteta. Ovo je područje odabrano imajući u vidu da se u radu pučke pravobraniteljice i specijaliziranih pravobraniteljica za ravnopravnost spolova i djecu svake godine rješavanju pritužbe roditelja koji se smatraju diskriminiranim s obzirom na pretpostavke koje jedinice lokalne samouprave propisuju za ostvarivanje tog prava.

**Ključne riječi:** *zabrana diskriminacije, opći akti jedinica lokalne samouprave, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Protokol br. 12 uz Konvenciju, Povelja temeljnih prava Europske unije, Zakon o suzbijanju diskriminacije, Zakon o roditeljskim i roditeljskim potporama, novčana pomoć povodom rođenja djeteta, pučki pravobranitelj, specijalizirani pravobranitelji za ravnopravnost spolova i djecu*

---

\* Prof. dr. sc. Lana Ofak, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb, lana.ofak@pravo.hr, lana.ofak@pravo.unizg.hr, ORCID ID: orcid.org/0000-0001-7585-6370.

## 1. UVOD

Vladavina prava univerzalna je vrijednost u svim demokratskim društvima. Ona je jedan od „tri stupa“ Vijeća Europe. U preambuli Statuta Vijeća Europe<sup>1</sup> vladavina prava navedena je kao jedno od triju načela na kojima se temelji svaka istinska demokracija, zajedno s osobnim slobodama i političkim slobodama. Osim toga, poštovanje načela vladavine prava preduvjet je za primanje u članstvo Vijeća Europe (članak 3. Statuta). Vladavina prava, sadržana u Preambuli i članku 2. Ugovora o Europskoj uniji,<sup>2</sup> jedna je od vrijednosti na kojima se Unija temelji. Uz vladavinu prava, navedene su vrijednosti poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. U članku 2. još je navedeno da su te vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca. I Ustav Republike Hrvatske<sup>3</sup> (dalje: Ustav) propisuje da je vladavina prava jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava, uz slobodu, jednakost, nacionalnu ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalnu pravdu, poštovanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša i demokratski višestranački sustav (članak 3.).

Iz navedenih pravnih izvora, ali i općenito na nacionalnoj i međunarodnoj razini, vidljivo je da su pravne norme koje se pozivaju na vladavinu prava vrlo općenite i ne određuju u detalje taj pojam.<sup>4</sup> Nužne elemente vladavine prava, za koje se čini da bi mogao biti pronađen konsenzus, utvrdila je 2011. godine Europska komisija za demokraciju putem prava Vijeća Europe (dalje: Venecijanska komisija). Ti elementi jesu:

1. zakonitost, uključujući transparentan, odgovoran i demokratski proces donošenja zakona
2. pravna sigurnost ili pravna izvjesnost
3. zabrana arbitarnosti
4. pristup pravdi pred neovisnim i nepristranim sudovima, uključujući sudski nadzor administrativnih akata
5. poštovanje ljudskih prava i
6. zabrana diskriminacije i jednakost pred zakonom.<sup>5</sup>

Tumačenje pojma vladavine prava dao je Ustavni sud Republike Hrvatske u predmetu u kojem je odlučivao o suglasnosti pojedinih odredaba Zakona o

---

<sup>1</sup> NN – MU br. 8/1998. i 9/1998. – ispravak.

<sup>2</sup> SL C 202, 7.6.2016.

<sup>3</sup> NN br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.

<sup>4</sup> Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Strasbourški *acquis*, drugo dopunjeno izdanje, Novi informator, Zagreb 2014., str. 1086.

<sup>5</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Rule of Law – adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), CDL-AD(2011)003rev-e. Prijevod prema: Omejec, J., *op. cit.*, 1087.

Državnom sudbenom vijeću.<sup>6</sup> U toj odluci<sup>7</sup> Ustavni je sud utvrdio da vladavina prava sadrži i pitanje o općim obilježjima koje bi zakoni morali imati kako bi s vladavinom prava bili usklađeni odnosno da uključuje i zahtjeve koji se tiču sadržaja zakona.<sup>8</sup> Premda se odluka odnosila na pitanje usklađenosti zakonskih odredaba s Ustavom, smatram da su pravna shvaćanja, koja su u njoj izražena, primjenjiva i na podzakonske općenormativne akte o kojima će biti riječ u ovom radu. To, samorazumljivo, proizlazi iz načela ustavnosti i zakonitosti sukladno kojemu u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom (članak 4. stavak 1. Ustava). Drugim riječima, u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava prilikom izrade svakog općenormativnog akta (podzakonskog propisa) donositelj je dužan paziti na to da sadržaj tog akta bude usklađen sa zahtjevima vladavine prava, a jedan od zahtjeva vladavine prava jest zabrana diskriminacije i osiguranje jednakosti pred zakonom.

U tom kontekstu cilj je ovog rada istražiti primjenu načela zabrane diskriminacije u izradi općenormativnih akata na primjeru uređivanja jednokratne novčane potpore povodom rođenja djeteta u odredbama općih akata jedinica lokalne samouprave. To područje odabrano je imajući u vidu da je pitanje demografske revitalizacije jedno od strateških pitanja Republike Hrvatske. Roditeljske potpore jedan su od osnovnih instrumenata obiteljske politike koje omogućuju roditeljima njegu i podizanje novorođenog djeteta te pružanje adekvatne brige o djeci. Dostupnost potpora ima za cilj i lakše odlučivanje potencijalnih roditelja na zasnivanje ili proširivanje obitelji.<sup>9</sup>

Uređivanje roditeljskih potpora potpada pod nadležnost Hrvatskog sabora. Riječ je o uređivanju prava u vezi s porođajem, materinstvom i njegovom djecom (čl. 56. st. 2. Ustava)<sup>10</sup> te ispunjavanju dužnosti države da štiti materinstvo i djecu te stvara uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život (čl. 62. Ustava).<sup>11</sup> Zakon

---

<sup>6</sup> NN br. 58/93. i 49/99.

<sup>7</sup> Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br.: U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996, U-I-589/1999 od 15. ožujka 2000.

<sup>8</sup> Relevantni dijelovi Odluke:

„10. ... Ustavni sud pošao je od stajališta da vladavina prava, kao najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, sadrži i pitanje o općim obilježjima koje bi zakoni morali imati kako bi s vladavinom prava bili usklađeni. Sud utvrđuje da je za ocjenu ustavnosti osporavanog Zakona to pitanje najvažnije, zbog toga što se vladavina prava ne smije poistovjećivati samo za zahtjevom za zakonitošću postupanja tijela državne vlasti.

11. Premda pretpostavlja punu ustavnost i zakonitost u smislu članka 5. Ustava, vladavina prava više je od samog zahtjeva za postupanjem u skladu sa zakonom: ona uključuje i zahtjeve koji se tiču sadržaja zakona. Stoga vladavina prava sama po sebi ne može biti pravo u istom smislu u kojem su to zakoni koje donosi zakonodavac. Vladavina prava nije samo vladavina zakona, već vladavina po pravu koja – uz zahtjev za ustavnošću i zakonitošću, kao najvažnijim načelom svakog uređenog pravnog poretka – sadrži i dopunske zahtjeve koji se tiču samih zakonâ i njihova sadržaja.

11.1. U tom smislu Sud osobito ističe da u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Sud također napominje da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje.“

<sup>9</sup> V. Vlada Republike Hrvatske, Prijedlog zakona o roditeljskim i roditeljskim potporama, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 430, prosinac 2022., str. 2-6.

<sup>10</sup> Čl. 57. st. 2. prema pročišćenom tekstu Ustava objavljenom u NN br. 85/10.

<sup>11</sup> Čl. 63. prema pročišćenom tekstu Ustava.

koji se na to odnosi jest Zakon o roditeljnim i roditeljskim potporama.<sup>12</sup> Međutim, uređivanje novčanih potpora povodom rođenja djeteta potpada i pod samoupravni djelokrug poslova jedinica lokalne samouprave kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, pri čemu je briga o djeci jedan od poslova koji su posebno istaknuti (čl. 129.a Ustava).<sup>13</sup> Tako Zakon o roditeljnim i roditeljskim potporama propisuje da općina, grad, županija i Grad Zagreb općim aktima predstavničkog tijela mogu propisati način i uvjete za ostvarivanje prava roditelja i s njima izjednačenih osoba na novčanu pomoć u većem opsegu od propisanog ovim Zakonom ili pružanje pomoći u naravi (čl. 73. st. 1.). Kao svrha tih općih akata navodi se ista ona koja je propisana u članku 1. kao svrha Zakona, a riječ je o zaštiti materinstva, njezi novorođenog djeteta i njegovu podizanju, ravnopravnoj podjeli prava i obveza skrbi o djetetu između oba roditelja te usklađenosti obiteljskog i poslovnog života.

U ovom će se radu, na temelju godišnjih izvješća o radu Pučke pravobraniteljice, Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova i Pravobraniteljice za djecu, istražiti pojavni oblici diskriminacije prilikom uređivanja tih potpora. Izvješća Pučke pravobraniteljice odabrana su imajući u vidu da, sukladno Zakonu o suzbijanju diskriminacije<sup>14</sup> (dalje i: ZSD), pučki pravobranitelj obavlja poslove središnjeg tijela nadležnosti za suzbijanje diskriminacije (čl. 12. st. 1.). Dodatno su istraženi podaci i iz godišnjih izvješća Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova i Pravobraniteljice za djecu, s obzirom na to da i posebni pravobranitelji obavljaju poslove vezane za suzbijanje diskriminacije iz njihove nadležnosti (čl. 13. ZSD-a).

Rad započinje upućivanjem na glavne pravne izvore zabrane diskriminacije u Republici Hrvatskoj (Ustav, Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>15</sup> te na pravne izvore Europske unije). Navedeni pravni izvori međusobno će se usporediti te će se identificirati razlike u zaštiti koju pružaju od diskriminacije (poglavlje 2.). Premda postoje i drugi značajni međunarodni ugovori koji također propisuju zabranu diskriminacije, zbog opširnosti teme oni neće biti razmatrani u ovom radu. Zbog jednakog razloga, rad se neće moći baviti svim vrstama (oblicima) diskriminacije, nego samo formalnom i materijalnom te izravnom i neizravnom diskriminacijom. Također će se pojasniti tzv. test diskriminacije kojim se ispituje postoje li moguća opravdanja različitog postupanja (poglavlje 3.). U posljednjem dijelu rada analizirat će se odredbe općih akata pojedinih jedinica lokalne samouprave u kojima se na diskriminatoran način uređuje jednokratna novčana pomoć povodom rođenja djeteta (poglavlja 4. i 5.).

---

<sup>12</sup> NN br. 152/22.

<sup>13</sup> Čl. 135. prema pročišćenom tekstu Ustava.

<sup>14</sup> NN br. 85/08. i 112/12.

<sup>15</sup> NN – MU br. 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02., 1/06. i 13/17.

## 2. PRAVNI IZVORI ZABRANE DISKRIMINACIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Ustav Republike Hrvatske, kao temeljni i najviši pravni izvor u hrvatskom pravnom sustavu, u članku 14. propisuje zabranu diskriminacije i jamstvo jednakosti pred zakonom. Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o svojoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama (čl. 14. st. 1.). Svi su pred zakonom jednaki (čl. 14. st. 2.). Načelo zabrane diskriminacije zaštićeno je u svim važnim međunarodnim i regionalnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava. Za Hrvatsku kao članicu Vijeća Europe i Europske unije važno je istaknuti da je zabrana diskriminacije propisana u Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>16</sup> (dalje: Europska konvencija ili Konvencija) te u Povelji Europske unije o temeljnim pravima<sup>17</sup> (dalje: Povelja) koja ima jednaku pravnu snagu kao i Osnivački ugovori Europske unije. Osim toga, Hrvatska je ratificirala i Protokol br. 12 o općoj zabrani diskriminacije uz Europsku konvenciju.<sup>18</sup> Premda postoje i drugi značajni međunarodni ugovori koji se, ovisno o mogućim različitim diskriminatorskim osnovama, mogu primjenjivati u pojedinim slučajevima – poput Konvencije Ujedinjenih naroda o ukidanju svih oblika diskriminacije žena<sup>19</sup> ili Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativnog protokola uz Konvenciju,<sup>20</sup> zbog opširnosti teme ti pravni izvori neće biti razmatrani u ovom radu.

Kao članicu Europske unije, Hrvatsku obvezuju i posebne antidiskriminacijske direktive koje jamče jednakost odnosno zabranjuju diskriminaciju s obzirom na

---

<sup>16</sup> Članak 14. propisuje zabranu diskriminacije na sljedeći način: „Uživanje prava i sloboda koje su priznate u ovoj Konvenciji osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.“

<sup>17</sup> SL C 202, 7. 6. 2016. Članak 21. propisuje nediskriminaciju na sljedeći način: Zabranjuje se svaka diskriminacija na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno podrijetlo, genetske osobine, jezik, religija ili uvjerenje, političko ili bilo kakvo drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, dob ili spolna orijentacija (st. 1.). Unutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu, zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva (st. 2.). Članak 20. propisuje jednakost svih pred zakonom.

<sup>18</sup> NN – MU br. 14/02. Članak 1. Protokola br. 12 propisuje da će se uživanje svih prava određenih zakonom osigurati bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status (st. 1.). Nitko ne smije biti diskriminiran od strane javnih tijela na bilo kojoj osnovi kako je navedeno u stavku 1. (st. 2.).

<sup>19</sup> Notifikacijom o sukcesiji (NN – MU br. 12/93.) Republika je Hrvatska od 8. listopada 1991. stranka Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije prema ženama (New York, 18. prosinca 1979.), Službeni list SFRJ – MU br. 11/1981.

<sup>20</sup> NN – MU br. 6/07.

pojedine osnove te na područja diskriminacije.<sup>21</sup> Osnovne antidiskriminacijske direktive prenesene su u Zakon o suzbijanju diskriminacije koji je stupio na snagu 1. siječnja 2009. godine te koji je jednom noveliran prije pristupanja Hrvatske Europskoj uniji. Odredbe kojima se zabranjuje diskriminatorno postupanje propisane su u brojnim zakonima koji se odnose na posebna pravna područja ili na posebne pravno zaštićene osnove. Potočnjak i Grgić naveli su popis od 36 zakona kojima se jamči jednako postupanje ili čak povoljnije postupanje pojedinim zaštićenim društvenim skupinama, odnosno predviđaju iznimke od zabranjene diskriminacije ili uređuju pojedina dodatna pitanja zabranjene diskriminacije.<sup>22</sup>

Ako usporedimo zaštitu od diskriminacije koju pružaju različiti pravni izvori, vidljivo je da postoje određene razlike. Te se razlike mogu kategorizirati na sljedeći način: s obzirom na osobe koje su zaštićene, s obzirom na pravno zaštićene osnove te s obzirom na područja odnosno obuhvat zaštite.

### **2.1. Razlike u pravnom uređenju zabrane diskriminacije s obzirom na osobe koje su zaštićene**

Svi glavni pravni izvori pružaju zaštitu od diskriminacije svakoj osobi. Tako propisuju Ustav Republike Hrvatske, Europska konvencija, Povelja Unije i Zakon o suzbijanju diskriminacije. Zaštita se pruža svim osobama neovisno o državlanskom statusu. To ne znači da se neka prava ne bi mogla ograničiti samo na državljane. Sukladno praksi Europskog suda za ljudska prava (dalje: Europski sud), različito je postupanje diskriminatorno ako nema objektivno i razumno opravdanje, to jest ako ne postoji legitiman cilj koji se nastoji postići različitim postupanjem ili ako ne postoji razuman odnos razmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići. Štoviše, države ugovornice uživaju određeno područje slobodne prosudbe u procjeni opravdavaju li i u kojoj mjeri razlike, u situacijama koje su inače slične, različit tretman.<sup>23</sup> Međutim, morali bi postojati vrlo važni razlozi da Europski sud odluči da je razlika u postupanju koja se temelji isključivo na temelju državljanstva u skladu s Konvencijom.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Primjerice, Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja (SL L 303, 2. 12. 2000.), Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o primjeni načela ravnopravnosti osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo (SL L 180, 19. 7. 2000.), Direktiva Vijeća 2004/113/EZ od 13. prosinca 2004. kojom se primjenjuje načelo ravnopravnosti muškaraca i žena u mogućnosti dobivanja i nabave roba, odnosno pružanja usluga (SL L 373/37, 21. 12. 2004.) i Direktiva 2006/54/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakoga tretiranja muškaraca i žena u pitanjima zapošljavanja i obavljanja zanimanja (SL L 204/23, 26. 7. 2006.).

<sup>22</sup> Potočnjak, Ž.; Grgić, A., *Odnos Zakona o suzbijanju diskriminacije s ustavom i drugim zakonima koji zabranjuju diskriminaciju*, u: Šimonović Einwalter (ur.), *Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije*, Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske, Zagreb 2009., str. 132.

<sup>23</sup> Detaljnije o testu diskriminacije u praksi Europskog suda v. Omejec, J., *op. cit.* (bilj. 4), str. 1332-1338. V. i poglavlje 3. ovog rada.

<sup>24</sup> V., primjerice, sljedeće predmete: Gaygusuz v. Austria, 17371/90, 16. rujna 1996. (§ 42.), Koua Poirrez v. France, 40892/98, 30. rujna 2003. (§ 46.) i Andrejeva v. Latvia [GC], 55707/00, 18. veljače 2009. (§ 87.).

Određene posebnosti postoje u pravu Europske unije. Zabrana diskriminacije na osnovi državljanstva uspostavljena je u Osnivačkim ugovorima u samim počecima europskih integracija podupirući stvaranje unutarnjeg tržišta i slobode kretanja između država članica.<sup>25</sup> Članak 18. Ugovora o funkcioniranju Europske unije<sup>26</sup> (dalje: UFEU), u dijelu koji se odnosi na nediskriminaciju građana Unije, zabranjuje svaku diskriminaciju na temelju državljanstva unutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu (st. 1.). Cilj je te odredbe osigurati poštovanje načela jednakog postupanja kako bi se omogućilo ostvarivanje slobodnog kretanja radnika kao jednog od najvažnijih prava koja su zajamčena pojedincima unutar Europske unije (čl. 45. UFEU-a). Sloboda kretanja radnika podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja (čl. 45. st. 2.), s time da se odredbe tog članka ne primjenjuju na zapošljavanje u javnim službama (čl. 45. st. 4.). Iz prakse Suda Europske unije proizlazi da spomenuti članak 18. ima podrednu primjenu u situacijama kada ne postoji neko posebno pravilo (poput čl. 45.) ili kada je povezanost s pravom Europske unije manje očita.<sup>27</sup>

Članak 18. također ovlašćuje Europski parlament i Vijeće da donose pravila za zabranu diskriminacije na temelju državljanstva, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom (st. 2.). Na temelju te odredbe usvojena je Direktiva 2004/38/EZ o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice<sup>28</sup> koja je prenesena u hrvatsko zakonodavstvo Zakonom o državljanima država članica Europskog gospodarskog prostora i članovima njihovih obitelji.<sup>29</sup> Članak 24. navedene Direktive jamči svim građanima Unije koji na temelju ove Direktive borave na području države članice domaćina pravo na jednako postupanje kao prema državljanima te države članice unutar okvira Ugovora (st. 1.). Ovo pravo proširuje se i na članove obitelji koji nisu državljanji države članice, a imaju pravo boravišta ili stalnog boravišta (st. 2.).

Iako Povelja propisuje da se nediskriminacija odnosi na svakoga, ograničenje područja njezine primjene jest u tome što se Povelja primjenjuje na države članice samo kada provode pravo Unije (čl. 51. st. 1. Povelje). Poveljom se ne proširuje područje primjene prava Unije izvan ovlasti Unije, ne uspostavlja se nova ovlast ni zadaća za Uniju niti se mijenjaju ovlasti i zadaće kako su utvrđene Ugovorima (čl. 51. st. 2.).

---

<sup>25</sup> Favilli, C., Article 18. [Combating Discrimination Based on Nationality], u: Blanke, H.-J.; Mangiameli, S. (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, Volume I: Preamble, Articles 1-89, Springer, 2021., str. 453.

<sup>26</sup> SL C 202, 7. 6. 2016.

<sup>27</sup> Favilli, C., *op. cit.* (bilj. 25), str. 455. V. predmete: C-92/92 i C-326/92, Phil Collins, 20. listopada 1993., C-360/00, Ricordi, 6. lipnja 2002., C-28/04, *Tod's SPA and Tod's France*, 30. lipnja 2005., C-172/98, *Commission v Belgium*, 29. lipnja 1999., C-274/96, *Bickel and Franz*, 24. studenog 1998., C-224/00, *Commission v Italy*, 19. ožujka 2002.

<sup>28</sup> SL L 158, 30. 4. 2004, posebno izdanje na hrvatskom: poglavlje 05 svezak 002.

<sup>29</sup> NN br. 66/19., 53/20., 144/20. i 114/22.

U pogledu dosega primjene zabrane diskriminacije s obzirom na državljanstvo, nužno je istaknuti da se ona ne može proširiti na „sedentarne“ građane Unije odnosno na predmete koji nemaju nikakvu povezanost s pravom Unije jer oni ne potpadaju pod područje primjene Ugovora.<sup>30</sup> Predmeti koji se odnose na isključivo unutarnje situacije izvan su dosega primjene prava Unije te se na njih primjenjuje samo nacionalno pravo. Ako je nacionalno zakonodavstvo neke države članice manje povoljno od onoga što propisuje Unija, prema građanima te države koji ne ostvaruju slobodu kretanja postupat će se manje povoljno nego prema građanima koji su se koristili tom slobodom.<sup>31</sup> Riječ je o pojavi koja se naziva obrnutom diskriminacijom (*reverse discrimination*, *Umkehrdiskriminierung*, *discrimination à rebours*), a definira se kao „diskriminacija domaćih državljana u odnosu na državljane drugih država članica zbog postojanja interne situacije i nemogućnosti pozivanja domaćih državljana na pravo EU-a“.<sup>32</sup> Sud EU-a pristupa takvim situacijama tako da ih smješta pod primjenu nacionalnog prava jer ne postoji nikakva povezanost sa slobodom kretanja koja bi bila relevantna sa stajališta prava Unije.<sup>33</sup> Međutim, Sud EU-a istaknuo je da pravo Unije ne sprečava države članice da uklone takvu diskriminaciju proširujući primjenu pravila Unije čak i na situacije koje potpadaju pod isključivu nadležnost država članica. Ako države članice žele otkloniti pojave obrnute diskriminacije, one to slobodno mogu učiniti, premda pravo Unije od njih to ne zahtijeva.<sup>34</sup>

Nadalje se postavlja pitanje odnosi li se zabrana diskriminacije s obzirom na državljanstvo samo na državljane država članica EU-a ili i na državljane trećih zemalja. Sukladno praksi Suda Europske unije, članak 18. UFEU-a odnosi se na građane Unije, a to je svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice (čl. 20. st. 1.), koji ostvaruju svoju slobodu kretanja unutar Unije.<sup>35</sup>

Naposljetku, u pravu Unije postoje i razlike između različitih državljana trećih zemalja. One su posljedica činjenice da Unija sklapa međunarodne ugovore kojima se uređuju pitanja slobode kretanja i postupanja prema državljanima zemlje ugovornice, što dovodi do razlika u pravima koja im se dodjeljuju.<sup>36</sup> Poseban položaj imaju članovi obitelji građana Unije koji uživaju slobodu kretanja i boravka ovisno o građaninu s kojim su povezani.<sup>37</sup> Pored toga, dodatna pravila kojima se osigurava jednako postupanje nalaze se u sljedećim direktivama: Direktiva 2003/109/EZ o

---

<sup>30</sup> Favilli, C., *op. cit.* (bilj. 25), str. 461.

<sup>31</sup> *Ibid.*, str. 461-462. V., primjerice, predmete C-332/90, Steen, 28 siječnja 1992., C-64/96 i C-65/96, Uecker i Jacquet, 5 lipnja 1997.

<sup>32</sup> Struna – Hrvatsko strukovno nazivlje, <http://struna.ihjj.hr/naziv/obrnuta-diskriminacija/21759/> (pristup: 27. siječnja 2023.)

<sup>33</sup> Favilli, C., *op. cit.* (bilj. 25), str. 462.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, str. 463., v., primjerice, predmete: C-22/08, Vatsouras, 4. lipnja 2009., C-291/09, Guarnieri, 7. travnja 2011., C-571/10, Kamberaj, 24. travnja 2012.

<sup>36</sup> *Ibid.*, str. 464.

<sup>37</sup> V. spomenutu Direktivu 2004/38/EZ o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, *op. cit.* (bilj. 28).



statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem<sup>38</sup> (v. čl. 21. o postupanju u drugoj državi članici), Direktiva 2011/98/EU o tzv. jedinstvenoj dozvoli<sup>39</sup> (v. čl. 11. o pravima na temelju jedinstvene dozvole), Direktiva 2009/50/EZ o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi visokokvalificiranog zapošljavanja<sup>40</sup> (v. čl. 14. o jednakom postupanju) i Direktiva (EU) 2016/801 o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmjene učenika ili obrazovnih projekata i obavljanja poslova *au pair* (preinaka)<sup>41</sup> (v. čl. 22. o jednakom postupanju).

Možemo zaključiti da doista postoje značaje posebnosti u pravu Unije koje ograničavaju doseg primjene zabrane diskriminacije kada je riječ o isključivo unutarnjim situacijama te u odnosu na državljanu trećih zemalja čiji položaj ovisi o tome potpadaju li i u kojem opsegu pod primjenu neke odredbe prava Unije. U tom smislu pravo Unije može pružati užu zaštitu nego što je to slučaj s ostalim pravnim izvorima.

## 2.2. Razlike u pravnom uređenju zabrane diskriminacije s obzirom na pravno zaštićene osnove

Kada usporedimo pravno zaštićene osnove odnosno osnove po kojima se zabranjuje diskriminacija, vidljivo je da se osnove koje su propisane u Ustavu, Europskoj konvenciji i Povelji donekle razlikuju, ali u suštini to nema posebnog značaja jer se osnove navode kao primjer. Riječ je o otvorenoj listi osnova te su moguće i druge diskriminatorne osnove koje nisu izrijeком propisane. Međutim, zakonodavac je u ZSD-u diskriminatorne osnove propisao taksativno. Omejec je upozorila da je odabir takve zakonske tehnike propust jer nije u skladu s praksom Europskog suda za ljudska prava.<sup>42</sup> Također je istaknula da takav propust nema nikakvo supstancijalno značenje u ustavnom smislu jer Ustav upućuje na otvorenu listu mogućih diskriminatornih osnova neovisno o njihovu zakonskom određenju.<sup>43</sup> Nažalost, ovaj propust nije bio ispravljen prilikom novele ZSD-a 2012. godine.

Selanec i Šimonović Einwalter ističu da, s obzirom na velik broj mogućih diskriminatornih osnova, razumljivo postoji potreba za određenom hijerarhijom između njih koja proizlazi iz činjenice da je razlikovanje u postupanju prema različitim skupinama osoba neophodan dio političkog i pravnog uređenja društvenih

---

<sup>38</sup> SL L 16, 23. 1.2004, posebno izdanje na hrvatskom: poglavlje 19 svezak 006.

<sup>39</sup> SL L 343, 23. 12. 2011, posebno izdanje na hrvatskom: poglavlje 05 svezak 006. Puni je naziv Direktiva 2011/98/EU o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici.

<sup>40</sup> SL L 155, 18. 6. 2009, posebno izdanje na hrvatskom: poglavlje 19 svezak 011.

<sup>41</sup> SL L 132, 21. 5. 2016.

<sup>42</sup> Omejec, J., *Zabrana diskriminacije u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 59, No. 5, 2009., str. 885.

<sup>43</sup> *Ibid.*, str. 885-886.

odnosa.<sup>44</sup> Objašnjavajući pristup Europskog suda, Omejec pojašnjava da Europski sud priznaje određenim „osjetljivim“ skupinama viši stupanj sudske provjere nego „običnim“ slučajevima diskriminacije na način da se za njih traže ozbiljniji i temeljitiji razlozi kojima bi se opravdalo različito postupanje prema njima.<sup>45</sup> Na državi je u takvim slučajevima teži teret dokazivanja da je različito postupanje bilo opravdano. Riječ je o sljedećim zaštićenim osnovama: rasa, spol, vjeroispovijed, državljanstvo, seksualna orijentacija i rođenje (je li dijete rođeno u braku ili izvan braka).<sup>46</sup>

Posebniosti u vezi sa zaštićenim osnovama postoje u pravu Europske unije. Ravnopravnost žena i muškaraca jedno je od temeljnih načela EU-a od 1957. godine kada je načelo jednake plaće za jednak rad postalo dio Ugovora iz Rima. U članku 119. Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici bila je propisana odredba o obvezi država članica da osiguraju jednake plaće za jednak rad bez obzira na spol. S druge strane, nije postojala odredba o ravnopravnosti spolova usporediva s današnjim člankom 8. UFEU-a prema kojemu u svim svojim aktivnostima Unija teži uklanjanju nejednakosti i promicanju ravnopravnosti između muškaraca i žena. Umjesto toga, jednakost je pokrivala samo jednaku plaću za jednak rad. Tek je Ugovorom iz Amsterdama iz 1997.<sup>47</sup> takva opća odredba o promicanju ravnopravnosti između muškaraca i žena unesena u Ugovor o EZ-u (tadašnji članak 3. stavak 2.). No i prije toga, kroz praksu Suda EU-a ravnopravnost spolova unutar Unije objašnjavala se razlozima zaštite ljudskih prava, a ne pukim ekonomskim razlozima.<sup>48</sup>

U pogledu ostalih zaštićenih osnova, Vasiljević objašnjava da je značajan utjecaj na širenje europskog antidiskriminacijskog prava imalo usvajanje članka 13. Ugovora o EZ-u (također Ugovorom iz Amsterdama) koji je, iako nema izravan učinak, omogućio donošenje direktiva za borbu protiv diskriminacije na osnovi rasnog ili etničkog podrijetla, dobi, invaliditeta, vjere i seksualne orijentacije, a ne samo s obzirom na državljanstvo i spol.<sup>49</sup> Danas je riječ o članku 19. Ugovora o

---

<sup>44</sup> Selanec, G.; Šimonović Einwalter, T., *Opseg i doseg Zakona o suzbijanju diskriminacije*, u: Šimonović Einwalter, T. (ur.), *Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije*, Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske, Zagreb 2009., str. 22.

<sup>45</sup> Omejec, J., *op. cit.* (bilj. 4), str. 1329.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> SL C 340, 10. 11. 1997.

<sup>48</sup> Flóvenz, B. G., *Article 8 [Equal Treatment, Equality Between Men and Women]*, u: Blanke, H.-J.; Mangiameli, S. (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, Volume I: Preamble, Articles 1-89, Springer, 2021., str. 262.

<sup>49</sup> Vasiljević, S.; Vinković, M., *Temeljna prava i zabrana diskriminacije u praksi europskih i nacionalnih sudova*, Narodne novine, Zagreb 2019., str. 80. V. i Horvat, Ana, *Novi standardi hrvatskoga i europskoga antidiskriminacijskog zakonodavstva*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 58, No. 6, 2008., str. 1453-1498.

funkcioniranju Europske unije<sup>50</sup> koji daje ovlast Vijeću da suzbija diskriminaciju, ali izriekom ne uspostavlja zabranu diskriminacije. Pored toga, zaštićene osnove propisane su taksativno što znači da je riječ o zatvorenoj listi osnova koju nije moguće proširivati.<sup>51</sup> Zbog jednostavnijeg usporednog prikaza, tablica 1. prikazuje stanje europskog zakonodavstva na dan 31. siječnja 2023. (datum završetka pisanja ovog rada) s obzirom na zaštićene osnove i mjerodavne direktive koje se na njih odnose.

Tablica 1.  
Antidiskriminacijske direktive – usporedni prikaz

Zaštićena osnova	Mjerodavne direktive
Spol	<ul style="list-style-type: none"><li>– Direktiva 2006/54/EZ o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada</li><li>– Direktiva 92/85/EEZ o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu trudnih radnica te radnica koje su nedavno rodile ili doje</li><li>– Direktiva 2019/1158 o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi</li><li>– Direktiva 2004/113/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga</li><li>– Direktiva 2010/41/EU o primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni</li><li>– Direktiva od 19. prosinca 1978. o postupnoj provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti</li></ul>
Rasno ili etničko podrijetlo	<ul style="list-style-type: none"><li>– Direktiva 2000/43/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo</li></ul>
Dob Invaliditet Vjera ili uvjerenje Seksualna orijentacija	<ul style="list-style-type: none"><li>– Direktiva 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja</li></ul>

<sup>50</sup> Članak 19. UFEU-a glasi:

1. Ne dovodeći u pitanje ostale odredbe Ugovorâ, Vijeće može u okviru nadležnosti koje su Ugovorima dodijeljene Uniji, odlučujući jednoglasno u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, poduzeti odgovarajuće radnje radi suzbijanja diskriminacije na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije.

2. Odstupajući od stavka 1., Europski parlament i Vijeće odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom mogu usvojiti temeljna načela za poticajne mjere Unije, isključujući svako usklađivanje zakona i propisa država članica, da bi poduprli djelovanje država članica u ostvarivanju ciljeva iz stavka 1.

<sup>51</sup> Favilli, C., *Article 19* [Combating Discrimination Based on Other Grounds], u: Blanke, H.-J.; Mangiameli, S. (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, Volume I: Preamble, Articles 1-89, Springer, 2021., str. 471.

### **2.3. Razlike u pravnom uređenju zabrane diskriminacije s obzirom na područja odnosno obuhvat zaštite**

U pogledu obuhvata pravne zaštite koju jamče pojedini pravni izvori postoje značajne razlike. Članak 14. Konvencije zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj Konvenciji. Kako objašnjava Omejec, članak 14. Konvencije nema samostalnu egzistenciju odnosno ne postoji pravna mogućnost da u postupku pred Europskim sudom bude utvrđena samostalna povreda zabrane diskriminacije.<sup>52</sup> Zabrana diskriminacije ima instrumentalni karakter, jer je područje njezine primjene ograničeno na materijalna konvencijska prava uređena u člancima 2. – 13. Konvencije i u mjerodavnim odredbama pripadajućih protokola.<sup>53</sup> Ipak, kako ističe Omejec, postoji određeni aspekt autonomnosti članka 14. jer Europski sud priznaje mogućnost da dođe do povrede zabrane diskriminacije u vezi s određenim konvencijskim pravom unatoč tome što prethodno nije pronašao povredu tog materijalnog konvencijskog prava.<sup>54</sup>

Protokol br. 12 uz Konvenciju u bitnome je proširio opseg zabrane diskriminacije u odnosu na članak 14. Konvencije. Članak 1. st. 1. Protokola br. 12 jamči uživanje svih prava određenih zakonom bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status. Međutim, ta se odredba ne smije shvatiti doslovno (preusko) na način da se jedino odnosi na prava određena zakonom, a ne i na neka druga postupanja javnopravnih tijela. U predmetu *Savez crkava „Riječ života“* i drugi protiv Hrvatske Europski je sud utvrdio da to osobito slijedi iz članka 1. stavka 2. koji propisuje da tijela javne vlasti ne smiju nikoga diskriminirati na bilo kojoj osnovi iz prethodnog stavka. U svojoj je presudi Europski sud citirao Izvješće s objašnjenjima uz Protokol br. 12., prema kojemu se opseg zaštite od diskriminacije iz članka 1. odnosi na sljedeće slučajeve:

1. uživanje svakog prava koje je izrijekom priznato pojedincu u domaćem pravu države stranke
2. uživanje prava koje može izvirati iz neke jasne obveze javne vlasti na temelju domaćeg prava, kad je javna vlast obvezna po nacionalnom pravu ponašati se na neki određeni način
3. kad javna vlast ima diskrecijsko pravo odlučivanja (primjerice kad odobrava subvencije)
4. kod bilo kojeg drugog postupanja ili propuštanja postupanja javne vlasti (primjerice kad pripadnici snaga reda kontroliraju nered).<sup>55</sup>

Ustav Republike Hrvatske u pogledu obuhvata zaštite propisuje da se odnosi na prava i slobode. S obzirom na to da je Hrvatska ratificirala Protokol br. 12,

---

<sup>52</sup> Omejec, J., *op. cit.* (bilj. 42), str. 886.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Omejec, J., *op. cit.* (bilj. 4), str. 1298.

<sup>55</sup> *Ibid.*, str. 1311.; *Savez crkava „Riječ života“ and Others v. Croatia*, 7798/08, 9. prosinca 2010. (§ 104.).

nužno je tumačiti pojam prava i slobode u skladu s prethodno spomenutom praksom Europskog suda, a ne ga ograničiti samo na ona prava i slobode koje jamči Ustav.

Zakon o suzbijanju diskriminacije ima širok doseg primjene jer se odnosi na sve pravne subjekte, čak i na privatnopravne, a ne samo na tijela javne vlasti.<sup>56</sup> Osim toga, odnosi se na sva područja društvenog života, s time da se posebna pažnja treba posvetiti onim područjima koja su izričito nabrojana pod 10 točaka.<sup>57</sup>

Što se tiče prava Europske unije, različite antidiskriminacijske direktive imaju različita područja primjene odnosno različit obuhvat pravne zaštite koju pružaju. Najšira je zaštita na temelju rase i etničke pripadnosti te obuhvaća pristup zapošljavanju, sustavima socijalne skrbi te robi i uslugama, a na ostale zaštićene osnove zabrana diskriminacije primjenjuje se samo u određenim područjima. Zbog jednostavnijeg prikaza, tablica 2. sažeto prikazuje obuhvat pravne zaštite predviđen u mjerodavnim direktivama iz tablice 1. Za detaljnije informacije, koje nadilaze ovaj rad, potrebno je sagledati odredbe mjerodavnih direktiva i relevantnu praksu Suda EU-a u pogledu njihove primjene.<sup>58</sup>

Tablica 2.  
Područja pravne zaštite na temelju antidiskriminacijskih direktiva

Zaštićena osnova	Područja pravne zaštite
Spol	– Pristup zapošljavanju (postupak odabira) – Radni uvjeti, uključujući plaću i otkaz – Strukovne mirovine – Strukovno osposobljavanje – Pristup samozaposlenju i drugim oblicima rada – Socijalna sigurnost – Pristup robama i uslugama te nabava robe i pružanje usluga

<sup>56</sup> Članak 8. ZSD-a propisuje da se ovaj Zakon primjenjuje na postupanje svih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima te na postupanje svih pravnih i fizičkih osoba.

<sup>57</sup> Članak 8. osobito navodi sljedeća područja: 1. rada i radnih uvjeta; mogućnosti obavljanja samostalne ili nesamostalne djelatnosti, uključujući kriterije za odabir i uvjete pri zapošljavanju te napredovanju; pristup svim vrstama profesionalnog usmjeravanja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja te prekvalifikacije, 2. obrazovanja, znanosti i športa, 3. socijalne sigurnosti, uključujući i područje socijalne skrbi, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te osiguranja za slučaj nezaposlenosti, 4. zdravstvene zaštite, 5. pravosuđa i uprave, 6. stanovanja, 7. javnog informiranja i medija, 8. pristupa dobrima i uslugama te pružanju istih, 9. članstva i djelovanja u sindikatima, organizacijama civilnoga društva, političkim strankama ili bilo kojim drugim organizacijama, 10. sudjelovanja u kulturnom i umjetničkom stvaralaštvu.

<sup>58</sup> V. primjerice, Vasiljević, S.; Vinković, M., *op. cit.* (bilj. 49) i Potočnjak, Ž.; Grgurev, I.; Grgić, A., *Perspektive antidiskriminacijskog prava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2014. Regulatorna područja pojedinih antidiskriminacijskih direktiva prikazana su u radu: Selanec, G.; Šimonović Einwalter, T., *op. cit.* (bilj. 44), str. 24-25. Relevantna praksa Suda EU-a sadržana je u: European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, *Handbook on European non-discrimination law – 2018 edition*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018., [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018_en.pdf) (pristup: 31. siječnja 2023.).

<b>Zaštićena osnova</b>	<b>Područja pravne zaštite</b>
Rasno ili etničko podrijetlo	<ul style="list-style-type: none"><li>– Pristup zapošljavanju (postupak odabira)</li><li>– Radni uvjeti, uključujući plaću i otkaz</li><li>– Strukovne mirovine</li><li>– Strukovno osposobljavanje</li><li>– Pristup samozaposlenju i drugim oblicima rada</li><li>– Socijalna zaštita (uključujući socijalnu sigurnost i zdravstvenu skrb)</li><li>– Obrazovanje</li><li>– Pristup robama i uslugama te nabava robe i pružanje usluga, uključujući stanovanje</li></ul>
Vjera ili uvjerenje, invalidnost, dob ili spolna orijentacija	<ul style="list-style-type: none"><li>– Pristup zapošljavanju</li><li>– Radni uvjeti, uključujući plaću i otkaz</li><li>– Strukovne mirovine</li><li>– Strukovno osposobljavanje</li><li>– Pristup samozaposlenju i drugim oblicima rada</li></ul>

### **3. VRSTE (OBLICI) DISKRIMINACIJE I MOGUĆA OPRAVDANJA RAZLIČITOG POSTUPANJA**

Potočnjak i Grgić objašnjavaju da postoje tri konstitutivna elementa diskriminacije: (1) razlikovanje osoba u usporedivoj situaciji, (2) koje razlikovanje polazi od zabranjenih (zaštićenih) osnova (osobina po kojima je zabranjeno razlikovati pravne subjekte), (3) a za takvo razlikovanje ne postoji na pravu utemeljeno opravdanje.<sup>59</sup> Takvo poimanje konstitutivnih elemenata diskriminacije prihvaćeno je u praksi europskih sudova, a proizlazi i iz ZSD-a.<sup>60</sup>

Diskriminacija se može očitovati na više načina. Prema shvaćanju Europskog suda, vladavina prava znači da su sva ljudska bića jednaka pred zakonom, u svojim pravima i u svojim dužnostima, uz uvažavanje njihovih različitosti.<sup>61</sup> Omejec pojašnjava da postoje dva konceptijska pristupa jednakosti koja su zastupljena, kako u nacionalnim pravima, tako i u međunarodnom pravu, a to su formalna (pravna) jednakost i materijalna (supstancijalna) jednakost. Njihova povreda dovodi do formalne odnosno materijalne diskriminacije.<sup>62</sup> Formalna jednakost zahtijeva da se prema pojedincima u jednakim situacijama mora postupati jednako, a materijalna

<sup>59</sup> Potočnjak, Ž.; Grgić, A., *Osnovni pojmovi i koncepcije o zabrani diskriminacije u radnom pravu*, u: Potočnjak, Ž.; Grgurev, I.; Grgić, A., *op. cit.* (bilj. 58), str. 6.

<sup>60</sup> Šimonović Einwalter, T., *Antidiskriminacijsko pravo i Zakon o suzbijanju diskriminacije*, u: Šimonović Einwalter, T. (ur.), *Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije*, Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske, Zagreb 2009., str. 10.

<sup>61</sup> Omejec, J., *op. cit.* (bilj. 4), str. 1315.

<sup>62</sup> *Ibid.*, str. 1316.

jednakost zahtijeva da se prema pojedincima u različitim situacijama postupa različito. Europski sud izrijeком prihvaća da pod konvencijsku zaštitu potpada ne samo zaštita od formalne diskriminacije (nejednako postupanje prema jednakima) nego i od materijalne diskriminacije (jednako postupanje prema nejednakima).<sup>63</sup>

Nadalje, i u nacionalnim pravima, i prema praksi europskih sudova, zabranjene su i izravna i neizravna diskriminacija. Izravna diskriminacija jest manje povoljno ili štetno postupanje prema pojedincu ili skupini pojedinaca na osnovi diskriminatorskih osnova.<sup>64</sup> Moguća je i diskriminacija na temelju povezanosti (tzv. asocijativna diskriminacija). Diskriminacija temeljem povezanosti događa se kada žrtva diskriminacije sama nema zaštićeno obilježje, ali se prema njoj nepovoljno postupa zbog povezanosti s osobom koja ima zaštićeno obilježje.<sup>65</sup> Također je zabranjena i diskriminacija temeljem (pogrešne) predodžbe do koje dolazi zbog predodžbe o nekoj osobi koja može, ali ne mora biti točna.<sup>66</sup>

Izravna diskriminacija moguća je i u prethodno opisanom slučaju materijalne diskriminacije, kada se prema osobama u različitim situacijama postupa jednako, a za takvu razliku u postupanju ne postoji objektivno opravdanje.

Za razliku od izravne diskriminacije, neizravna diskriminacija događa se kada neutralno pravilo, kriterij ili praksa nepovoljnije utječe na osobe definirane pravno zaštićenom osnovom u odnosu na ostale u sličnoj (usporedivoj) situaciji.<sup>67</sup> Skupina osoba u nepovoljnijem položaju ne mora se sastojati isključivo od osoba koje posjeduju zaštićena svojstva. Moguće je da se nepovoljno utječe i na neke druge osobe, ali nerazmjerno nepovoljno mora biti pogođena zaštićena skupina.<sup>68</sup> Pri dokazivanju nepovoljnog utjecaja važnu ulogu mogu imati statistički podaci kako bi se pokazalo da su učinci neutralnih pravila i praksi nerazmjerno nepovoljni prema zaštićenoj skupini. Prilikom razmatranja statističkih dokaza sudska praksa nije utvrdila neki strogo određeni prag kojim bi se trebalo dokazati postojanje neizravne diskriminacije.<sup>69</sup> Osim toga, moguće je dokazati da je pravno zaštićena skupina nerazmjerno pogođena čak i u slučaju kada statistički podaci nisu dostupni.<sup>70</sup>

Važno je napomenuti da namjera da se nekog diskriminira nije bitan element postojanja diskriminacije.<sup>71</sup> U pravu EU-a te u praksi Europskog suda za ljudska prava ne traži se namjera kao konstitutivni element ni izravne, ni neizravne

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, str. 1316-1317.

<sup>64</sup> Omejec, J., *op. cit.* (bilj. 4), str. 1319.

<sup>65</sup> Primjer je slučaj pred Europskim sudom Guberina protiv Hrvatske (23682/13, 22. ožujka 2016.) gdje je bila riječ o diskriminaciji po osnovi invaliditeta sina podnositelja zahtjeva.

<sup>66</sup> Selanec, G.; Šimonović Einwalter, T., *op. cit.* (bilj. 44), str. 27.

<sup>67</sup> V. Omejec, J., *op. cit.* (bilj. 4), str. 1319.; Selanec, G., *Oblici diskriminacije*, u: Šimonović Einwalter, T. (ur.), *Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije*, Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske, Zagreb 2009., str. 38-39.

<sup>68</sup> European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, *op. cit.* (bilj. 58), str. 58.

<sup>69</sup> *Ibid.*, str. 242.

<sup>70</sup> V. predmet Oršuš i drugi protiv Hrvatske, 15766/03, 16. ožujka 2010., koji se odnosio na odvojene razrede za romsku djecu.

<sup>71</sup> Potočnjak Ž.; Grgić, A., *op. cit.* (bilj. 22), str. 130.

diskriminacije. Postojanje predrasuda ili namjere diskriminacije nisu od značaja za utvrđivanje je li „test diskriminacije“ zadovoljen.<sup>72</sup>

Kao što je već navedeno, različito postupanje neće biti diskriminatorno ako ima na pravu utemeljeno opravdanje. U pravu EU-a opravdanju diskriminacije pristupa se drugačije od načina na koji to čini Europski sud. Međutim, ta su dva sustava sadržajno vrlo slična, budući da oba uključuju procjenu legitimnosti cilja kojemu se teži i razmjernosti sredstava koja su upotrijebljena za postizanje tog cilja.<sup>73</sup>

Prilikom ispitivanja diskriminacije, nakon što utvrdi postojanje razlike u postupanju, teret dokaza prebacuje se na tuženu državu koja takvo različito postupanje mora opravdati objektivnim razlozima koji se ne temelje na zabranjenoj osnovi.<sup>74</sup> Kako pojašnjava Omejec, koraci su u testu sljedeći:

1. Postoji li objektivno i razumno opravdanje za različito postupanje?
2. Je li različito postupanje uvjetovano težnjom za ostvarenjem legitimnog cilja?
3. Jesu li sredstva koja su pritom primijenjena razumno razmjerna legitimnom cilju odnosno snosi li podnositelj zahtjeva nerazmjernan teret zbog poduzete mjere?
4. Premašuje li razlika u postupanju područje slobodne prosudbe država stranaka?<sup>75</sup>

U tom smislu razlika u postupanju bit će diskriminatorna ako nema objektivno i razumno opravdanje odnosno ako ne postiže legitiman cilj ili ako ne postoji razuman odnos razmjernosti između poduzetih mjera i legitimnog cilja koji se nastoji postići. Europski sud priznaje generalno formulirana opravdanja različitog postupanja (legitimni cilj). U pravilu države nemaju poteškoća u dokazivanju da je razlika u postupanju bila uvjetovana težnjom da se postigne neki legitiman cilj.<sup>76</sup> Što se tiče područja slobodne prosudbe, ono je uže u predmetima koji se tiču razlika na osjetljivim diskriminatornim osnovama kao što su spol ili državljanstvo. Omejec navodi da Europski sud u svojoj novijoj praksi u pravilu pretpostavlja da su određene vrste različitog postupanja *a priori* diskriminatorne, primjerice one utemeljene na spolu, vjeri ili rođenju, ako utvrdi da su protivne glavnim prioritetima europske socijalne politike.<sup>77</sup> U nekim područjima, poput sustava socijalne sigurnosti, država može uživati široko područje slobodne prosudbe, ali to ne znači da država ima apsolutnu diskreciju ili arbitrarnu moć.<sup>78</sup>

Kad je riječ o mogućim opravdanjima različitog postupanja, u pravu EU-a i ovdje postoje određene posebnosti. Kod izravne diskriminacije, pravo EU-a dopušta samo specifično ograničene iznimke. Izravna diskriminacija može se opravdati samo u

---

<sup>72</sup> European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, op. cit. (bilj. 58), str. 239-241.

<sup>73</sup> *Ibid.*, op. cit., str. 92.

<sup>74</sup> V. Omejec, J., op. cit. (bilj. 4), str. 1331.

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> *Ibid.*, str. 1333.

<sup>77</sup> *Ibid.*, str. 1336.

<sup>78</sup> *Ibid.*, str. 1336-1337.



svrhu postizanja ciljeva koji su izričito navedeni u pojedinim antidiskriminacijskim direktivama.<sup>79</sup> Riječ je o iznimkama koje se odnose na stvarni kriterij zaposlenja (stvarni uvjet obavljanja posla), na vjerske institucije i na diskriminaciju na temelju dobi. S druge strane, za opravdanje različitog postupanja u kontekstu neizravne diskriminacije nema takvih ograničenja u pogledu dokazivanja legitimnosti cilja.<sup>80</sup>

#### **4. POVREDA NAČELA ZABRANE DISKRIMINACIJE NA POJEDINIM PRIMJERIMA OPĆIH AKATA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE**

O problemu uređivanja novčanih potpora na razini jedinica lokalne samouprave koje se odnose na ublažavanje demografskih izazova, Pučka pravobraniteljica izvještava u svojim godišnjim izvješćima od 2018. godine nadalje. U izvješću za 2018. godinu istaknuto je da različite mjere koje jedinice lokalne samouprave uvode, poput potpora za novorođenčad, sufinanciranja školskih udžbenika i javnog prijevoza, stipendija za učenike i studente, ovise o njihovim financijskim kapacitetima, što dodatno produbljuje razlike između razvijenijih i nerazvijenih jedinica koje ne mogu pružiti sličnu razinu socijalne zaštite.<sup>81</sup> Predmetima koji su se odnosili na diskriminatorne odredbe u općim aktima jedinica lokalne samouprave bavile su se i Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova i Pravobraniteljica za djecu, s obzirom na to da je riječ i o slučajevima diskriminacije iz njihove nadležnosti.

##### **4.1. Obrazovanje i društveni položaj roditelja kao zapreka za ostvarivanje prava**

U svom izvješću za 2020. godinu Pučka pravobraniteljica je kao ekstremni primjer diskriminacije temeljem obrazovanja, ali i višestruke diskriminacije, navela Odluku Općine Drnje o jednokratnoj novčanoj potpori povodom rođenja djeteta.<sup>82</sup> Njome je propisano da to pravo ostvaruju roditelji s prebivalištem u Općini, koji nisu kažnjavani<sup>83</sup> niti se protiv njih vodi kazneni postupak, uz uvjet završene najmanje osnovne škole. Kako navodi Pučka pravobraniteljica, onemogućujući ostvarivanje prava na ovu pomoć osobama koje nemaju završenu osnovnu školu,

---

<sup>79</sup> European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, *op. cit.* (bilj. 58), str. 96-108.

<sup>80</sup> *Ibid.*, str. 92. i 94-96.

<sup>81</sup> Izvješće pučke pravobraniteljice za 2018. godinu, ožujak 2019., str. 138. V. i Berc, G.; Blažeka Kokorić, S.; Opačić, A., *Dostupnost socijalnih prava i usluga za obitelji u općinama u ruralnim područjima Hrvatske*, Revija za socijalnu politiku, Vol. 27 No. 2, 2020., str. 113-134.

<sup>82</sup> Odluku o jednokratnoj novčanoj potpori povodom rođenja djeteta donijelo je Općinsko vijeće Općine Drnje na sjednici održanoj 18. prosinca 2018. (Klasa: 551/06/08-01/03, Urbroj: 2137/04-18-1).

<sup>83</sup> Smatram da je ovaj uvjet protivan Prekršajnom zakonu koji propisuje da nitko nije dužan podnositi dokaze o svojoj prekršajnoj osuđivanosti ili neosuđivanosti te se podaci o prekršaju za koji je nastupila rehabilitacija ne mogu nikome dati, a ni koristiti za bilo koje potrebe (članak 78. stavci 4. i 6. Prekršajni zakon, NN br. 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., 118/18. i 114/22.).

izravno ih se diskriminira temeljem obrazovanja. Međutim, kako je riječ o općini sa značajnim brojem Roma koji u iznadprosječnom postotku nemaju završenu osnovnu školu, ovo je i primjer neizravne diskriminacije temeljem etniciteta.<sup>84</sup> U rješavanju ovog predmeta sudjelovala je i Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova. Pravobraniteljica je ukazala na nepovoljniji položaj žena Romkinja koje su izložene riziku višestruke diskriminacije (temeljem spola i etničke pripadnosti, a u konkretnom slučaju potencijalno i temeljem obrazovanja i društvenog položaja).<sup>85</sup> Također je navela da uvjetovanje obrazovnog statusa roditelja, ali i njihova društvenog položaja, kao pretpostavke za odobravanje prava na jednokratnu novčanu potporu za novorođeno dijete svakako dovodi takvu djecu u nepovoljniji položaj, koji je uvjetovan činjenicom njihova obiteljskog statusa.<sup>86</sup>

U izvješću za 2021. Pučka pravobraniteljica izvijestila je kako se, unatoč poslanim upozorenjima zbog utvrđene sumnje na diskriminaciju temeljem obrazovanja, bračnog i obiteljskog statusa, društvenog položaja i temeljem rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, u Općini Drnje i dalje onemogućava ostvarivanje prava na jednokratnu novčanu potporu povodom rođenja djeteta temeljem nekih od diskriminatornih kriterija. Naime, nakon upozorenja, Odluka je samo djelomično izmijenjena tako da potpora za novorođeno dijete i dalje nije dostupna ako je jedan od roditelja kažnjavan ili se protiv njega vodi kazneni postupak.<sup>87</sup> Također su diskriminatorni kriteriji koji se odnose na bračni ili obiteljski status djeteta s obzirom na to da, sukladno Odluci, oba roditelja moraju ispunjavati propisane pretpostavke, a dijete može biti rođeno izvan bračne ili izvanbračne zajednice muškarca i žene (primjerice, može biti riječ o djetetu čiji roditelji nisu ni u kakvoj zajednici i ne žive na području iste općine). Dodatno, roditeljima kojima je potpora za novorođeno dijete uskraćena ranijom primjenom zabranjenih, diskriminatornih kriterija, uključujući i kriterij završene osnovne škole, nije omogućeno naknadno ostvarivanje ovog prava.<sup>88</sup> Nažalost, nemamo saznanja o tome je li Pučka pravobraniteljica iskoristila ovlast na temelju članka 83. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima<sup>89</sup> prema kojoj može obavijestiti Visoki upravni sud o potrebi pokretanja postupka ocjene zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.<sup>90</sup>

---

<sup>84</sup> Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020. godinu, veljača 2021., str. 148.

<sup>85</sup> Izvješće o radu pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2020., ožujak 2021., str. 68.

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> Općinsko vijeće Općine Drnje na sjednici održanoj 10. veljače 2021. donijelo je Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o jednokratnoj novčanoj potpori povodom rođenja djeteta (Klasa: 551-06/21-01/01, Urbroj: 2137/04-21-1). Prema novoj odredbi, pravo na jednokratnu novčanu potporu ostvaruju roditelji novorođenog djeteta od kojih i otac i majka imaju stalno mjesto prebivališta i žive na području Općine Drnje, od kojih ni otac ni majka novorođenog djeteta nisu kažnjavani i protiv njih se ne vodi kazneni postupak, te zahtjev za ostvarivanje prava na novčanu potporu povodom rođenja djeteta podnesu najkasnije mjesec dana nakon djetetova rođenja.

<sup>88</sup> Izvješće pučke pravobraniteljice, ožujak 2022., str. 61.

<sup>89</sup> NN br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21.

<sup>90</sup> Pretraživanjem „Narodnih novina“ u kojima se objavljuju presude Visokog upravnog suda kojima se ukidaju nezakoniti opći akti ili njegove pojedine odredbe, nismo pronašli presudu koja bi se odnosila na takav opći akt Općine Drnje.

## 4.2. Komunalna dugovanja kao zapreka za ostvarivanje

U predmetu PRS-03-03/18-3, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova postupila je nakon objave teksta u jednom dnevnom listu pod naslovom „Apsurdi Općine T., Majka ne može dobiti naknadu za novorođenče jer je svekar dužan za grobno mjesto“. U tekstu navodi se da je jedna majka rodila treće dijete te da je roditeljima uskraćena isplata jednokratne novčane naknade iz razloga što je djetetov djed dužan Općini T. iznos od 4000,00 kn za grobno mjesto. Analizirajući pribavljeno izvješće Općine T., Pravobraniteljica je ustanovila da je majci djeteta u konkretnom slučaju ipak naknadno priznato pravo na jednokratnu novčanu pomoć za novorođeno dijete te da je naknada isplaćena u cijelosti. Međutim, Pravobraniteljica je razmotrila članak 2. Odluke o visini naknada za novorođenčad (izmijenjen 29. ožujka 2018.) kojim su propisani uvjeti za dodjeljivanje jednokratne novčane pomoći. Iz sporne odredbe Odluke proizlazi da je kao jedna od pretpostavki za ostvarivanje prava uvjeta propisan i „dokaz o podmirenim obvezama prema Općini T. po svim osnovama za sve članove obitelji“. Iz navedenog proizlazi da u slučajevima u kojima članovi obitelji djeteta imaju nepodmirene obveze prema općini, roditeljima se može uskratiti pravo na jednokratnu pomoć za novorođeno dijete. Pravobraniteljica je ukazala kako navedeno postupanje dovodi takvu djecu u nepovoljniji položaj, koji je uvjetovan činjenicom njihova obiteljskog statusa. Pravobraniteljica je istaknula da, iako je korisnik jednokratne novčane pomoći roditelj, ta pomoć dodjeljuje se roditelju radi njege novorođenog djeteta i njegova podizanja odnosno radi potpore uzdržavanja i odgoja djece. Stoga se navedene novčane naknade i prava trebaju vezati prvenstveno uz status djeteta, a ne roditelja. Nakon izdanog upozorenja Pravobraniteljice, Općinsko je vijeće 26. srpnja 2018. izmijenilo Odluku o visini naknada za novorođenčad, na način da je brisana sporna odredba o uvjetu plaćanja obveza.<sup>91</sup>

Na nemogućnost ostvarivanja prava na isplatu jednokratne naknade za novorođeno dijete zbog duga roditelja za komunalne usluge ukazivala je i Pravobraniteljica za djecu. Riječ je bila o općinama Donja Voća, Čeminac i Štefanje. U tim slučajevima Pravobraniteljica je upozorila jedinice lokalne samouprave da potpore za njegu i skrb o djeci trebaju biti jednako dostupne svakom djetetu, neovisno o obiteljskom i materijalnom statusu njegovih roditelja i mogućim dugovanjima.<sup>92</sup>

## 4.3. Mjesto rođenja djeteta kao zapreka za ostvarivanje prava

U predmetu PRS-17-01/21-01 Pravobraniteljici za ravnopravnost spolova obratila se majka dvoje djece čije je drugo dijete rođeno u Zagrebu zbog traumatičnog iskustva prvog poroda u Splitu. I ona i suprug imaju prebivalište u Splitu, kao i njihovo dvoje djece. Međutim, Grad Split odbio je njezin zahtjev za ostvarivanje naknade za novorođeno dijete uz obrazloženje da dijete nije rođeno u Splitu. Naime,

---

<sup>91</sup> Izvješće o radu pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2018., ožujak 2019., str. 39-40.

<sup>92</sup> Izvješće o radu pravobraniteljice za djecu 2020., ožujak 2021., str. 177.

prema odredbi članka 4. stavak 2. Odluke o naknadi novorođenoj djeci Grada Splita,<sup>93</sup> pravo na naknadu ima svako novorođeno dijete koje je rođeno u Gradu Splitu, a jedan roditelj ima prebivalište na području Grada Splita neprekinuto najmanje 3 godine do dana podnošenja zahtjeva. Dijete, zbog činjenice da nije rođeno u Splitu, ne može ostvariti novčanu naknadu niti od Grada Splita (u kojem ima prebivalište, kao i njegovi roditelji), niti od Grada Zagreba (u kojem je rođeno, ali u njemu ni ono ni roditelji nemaju prebivalište). Pravobraniteljica smatra da pretpostavka da je dijete rođeno u Splitu predstavlja svojevrsno ograničenje prava trudnice/rodilje na zdravstvenu zaštitu (uključujući reproduktivno zdravlje) i slobodu izbora odnosno odabira zdravstvene ustanove u kojoj će obaviti porod, radi čega je takva Odluka po svojim učincima diskriminirajuća za majke/rodilje, ali i za djecu.<sup>94</sup>

Pravobraniteljica je preporučila Gradu Splitu da se uvjet rođenja djeteta u Gradu Splitu čim prije ukine, što je Grad Split uvažio.

#### **4.4. Obiteljski status i različito prebivalište roditelja kao zapreka za ostvarivanje prava**

U predmetu PRS-18-01/21-7, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova zaprimila je pritužbu na Odluku Grada Zagreba o novčanoj pomoći za opremu novorođenog djeteta.<sup>95</sup> Pritužiteljica je navela da je trudnica koja živi i radi u Zagrebu. Otac djeteta je stranac koji radi u inozemstvu (nije prijavljen na području Grada Zagreba) te oni nisu ni u bračnoj ni u izvanbračnoj zajednici. Prema predmetnoj Odluci, ona kao buduća samohrana majka nema pravo na novčanu pomoć za opremu novorođenog djeteta. Naime, sukladno članku 2. Odluke, pravo na novčanu pomoć može ostvariti i koristiti roditelj koji je državljanin Republike Hrvatske s neprekidno prijavljenim prebivalištem u Gradu Zagrebu od najmanje pet godina neposredno prije rođenja djeteta za koje se podnosi zahtjev i dalje neprekidno sve do isplate novčane pomoći u cijelosti. Dodatno je propisano da drugi roditelj mora imati prijavljeno prebivalište u Gradu Zagrebu, a ako je riječ o strancu, mora imati odobren privremeni ili stalan boravak u Gradu Zagrebu. Pretpostavka vezana za prebivalište odnosno privremeni ili stalan boravak u Gradu Zagrebu mora biti ispunjena u vrijeme podnošenja zahtjeva i dalje neprekidno do isplate novčane pomoći u cijelosti. Pravo na novčanu pomoć ne može se ostvariti ako bilo koji od roditelja ima evidentiran privremeni odlazak iz Republike Hrvatske.

Pravobraniteljica je ukazala kako je po sličnoj pritužbi postupala i tijekom 2014./2015., te je u tom postupku uputila preporuku da se prilikom priznavanja prava iz tadašnje Odluke kao uvjet koristi samo prebivalište jednog roditelja, odnosno da se uvjet – da drugi roditelj ima prijavljeno prebivalište u Gradu Zagrebu ili da je drugi roditelj stranac s privremenim ili stalnim boravkom u Gradu Zagrebu, u vrijeme podnošenja zahtjeva i dalje neprekidno do isplate novčane pomoći – u

---

<sup>93</sup> Službeni glasnik Grada Splita, br. 38/20.

<sup>94</sup> Izvješće o radu pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2021. godinu, ožujak 2022., str. 79.

<sup>95</sup> Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 17/17.

cijelosti ukine. Prema mišljenju Pravobraniteljice, iako odredbe Odluke djeluju neutralno, njihova primjena u praksi ipak dovodi jednu kategoriju roditelja – onih koji su razvedeni, odnosno koji su raskinuli svoju izvanbračnu zajednicu ili koji nikada nisu ni bili u braku odnosno izvanbračnoj zajednici – u nepovoljniji položaj u odnosu na roditelje koji jesu u braku odnosno u izvanbračnoj zajednici.<sup>96</sup>

Pravobraniteljica je upozorila Grad Zagreb da uvjetovanje novčane pomoći za opremu novorođenog djeteta prebivalištem obaju roditelja u Gradu Zagrebu dovodi u pitanje zabranu diskriminacije temeljem bračnog i obiteljskog statusa. Preporučila je da se razmotri mogućnost da se pravo na novčanu pomoć za opremu novorođenog djeteta priznaje u slučajevima u kojima na području Grada Zagreba prijavljeno prebivalište ima samo jedan od roditelja, a kao eventualni dodatni uvjet može se propisati i uvjet koji po svojim učincima neće biti diskriminirajući (kao npr. uvjet prebivališta djeteta, radi kojega se roditelju i dodjeljuje navedena novčana pomoć). Grad Zagreb uvažio je preporuku Pravobraniteljice te nova Odluka više ne uzima uvjet prebivališta drugog roditelja kao uvjet za ostvarivanje novčane pomoći.<sup>97</sup>

Vezano za uvjet zajedničkog prebivališta roditelja, na isti problem upozorila je i Pravobraniteljica za djecu. Preporučila je gradovima i općinama da odustanu od uvjeta da oba roditelja trebaju imati prebivalište na istoj adresi za ostvarivanje prava na novčanu potporu, budući da su situacije odvojenog življenja i prebivališta roditelja česte i životno moguće. Jednokratna novčana potpora za novorođeno dijete trebala bi se priznavati neovisno o bračnom i obiteljskom statusu roditelja, odnosno neovisno o tome je li dijete rođeno u braku ili izvan braka. Neke su jedinice lokalne samouprave prihvatile preporuke, a neke samo djelomično.<sup>98</sup> Kao još jedan primjer diskriminacije temeljem obiteljskog statusa Pravobraniteljica za djecu navela je Općinu Matulji u kojoj se kod izračuna iznosa materijalne pomoći za novorođeno dijete ne ubrajaju djeca iz ranijih brakova roditelja novorođenog djeteta, a koja žive u kućanstvu.<sup>99</sup>

## 5. ZAKLJUČAK

Zabrana diskriminacije nužan je element vladavine prava, a propisana je Ustavom, kao i svim relevantnim međunarodnim izvorima za zaštitu ljudskih prava. Svi propisi i općenormativni akti u Republici Hrvatskoj, uključujući opće akte jedinica lokalne samouprave o kojima je bila riječ u poglavlju 4. ovog rada, moraju biti usklađeni sa zahtjevima koje u sebi sadrži zabrana diskriminacije.

---

<sup>96</sup> Izvješće o radu pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2021., *op. cit.* (bilj. 94), str. 80.

<sup>97</sup> *Ibid.*, str. 81. Sukladno članku 2. stavku 1. nove Odluke novčanoj pomoći za opremu novorođenog djeteta (Službeni glasnik Grada Zagreba br. 29/21), novčanu pomoć može ostvariti roditelj koji kao državljanin Republike Hrvatske ima neprekidno prijavljeno prebivalište u Gradu Zagrebu najmanje pet godina neposredno prije rođenja djeteta za koje podnosi zahtjev i dalje neprekidno do isplate novčane pomoći u cijelosti, a ima prijavljeno prebivalište na istoj adresi kao i dijete za koje podnosi zahtjev.

<sup>98</sup> Izvješće o radu pravobraniteljice za djecu za 2020., *op. cit.* (bilj. 92), str. 123.

<sup>99</sup> Izvješće o radu pravobraniteljice za djecu za 2021., ožujak 2022., str. 85.

Međutim, iz prikazanih primjera općih akata jedinica lokalne samouprave u pogledu uređenja prava na novčanu pomoć povodom rođenja djeteta, proizlazi da pojava diskriminatornog propisivanja uvjeta za ostvarivanje tog prava nije rijetka pojava. Pojedine jedinice lokalne samouprave uvjetuju ostvarivanje jednokratne novčane naknade za novorođeno dijete nepostojanjem duga članova kućanstva prema jedinici, prebivalištem roditelja na istoj adresi, završenom osnovnom školom roditelja, nekažnjavanošću roditelja i nevođenjem kaznenog postupka protiv njih, mjestom rođenja djeteta ili na druge načine koji su povezani s obiteljskim statusom djeteta i roditelja (je li dijete rođeno u braku ili izvan braka, jesu li roditelji ikada zasnovali bračnu ili izvanbračnu zajednicu, jesu li se rastavili i sl.). Teško je uopće pronaći legitimni cilj takvih odredaba, a još teže opravdati ih s aspekta razmjernosti između poduzetih mjera i legitimnog cilja. Važno je ponoviti i da Europski sud u pravilu pretpostavlja da su određene vrste različitog postupanja *a priori* diskriminatorne, primjerice one utemeljene na rođenju, ako utvrdi da su protivne glavnim prioritetima europske socijalne politike. Pravobraniteljica za djecu ističe da takve diskriminatorne odredbe nisu u skladu s obvezom predstavnika vlasti i donositelja odluka da u slučaju sukoba različitih interesa prednost daju najboljem interesu djeteta, kao ni s obvezom države da na svim razinama pruža odgovarajuću pomoć roditeljima.<sup>100</sup>

Cilj antidiskriminacijskog prava jest suzbijanje diskriminacije koje se ostvaruje preventivnim i reaktivnim djelovanjem.<sup>101</sup> Preventivno djelovanje, u kontekstu izrade općenormativnih akata, od izuzetne je važnosti, jer će se ispravnim propisivanjem uvjeta za ostvarivanje nekog prava spriječiti diskriminacija u praksi prilikom donošenja pojedinačnih akata koji se temelje na tom općem aktu. Preventivno djelovanje uključuje i podučavanje svih ključnih dionika<sup>102</sup> koji imaju bilo kakvu ulogu u donošenju općih akata jedinica lokalne samouprave, kao i službenika u tijelima državne uprave koji provode nadzor nad njima. Naime, tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu, nadziru zakonitosti općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te imaju ovlast obustaviti ih od primjene ako su u suprotnosti s Ustavom ili zakonom.<sup>103</sup> U situacijama kada preventivno djelovanje zakaže, iz izvješća nadležnih pravobraniteljica vidljivo je da su pojedine jedinice lokalne samouprave nakon upozorenja o diskriminatornim učincima odlučile izmijeniti sporne odredbe u svojim odlukama, ali ponekad ne u potpunosti. Stoga se reaktivno (represivno) djelovanje najpotpunije ostvaruje putem pokretanja postupka ocjene zakonitosti općih akata pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, jer u slučaju da sud utvrdi da opći akt, ili pojedine njegove odredbe nisu suglasne sa zakonom ili statutom, presudom će ga (ih) ukinuti.

---

<sup>100</sup> Izvješće o radu pravobraniteljice za djecu 2020., *op. cit.* (bilj. 92), str. 79.

<sup>101</sup> Šimonović Einwalter, T., *Antidiskriminacijsko pravo i Zakon o suzbijanju diskriminacije*, *op. cit.*, str. 10.

<sup>102</sup> *Ibid.*, str. 17.

<sup>103</sup> V. članak 80. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 123/17., 98/19. i 144/20.).

## LITERATURA

### Knjige i članci

1. Berc, G.; Blažeka Kokorić, S.; Opačić, A., *Dostupnost socijalnih prava i usluga za obitelji u općinama u ruralnim područjima Hrvatske*, Revija za socijalnu politiku, Vol. 27, No. 2, 2020., str. 113-134.
2. Blanke, H.-J.; Mangiameli, S. (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, Volume I: Preamble, Articles 1-89, Springer, 2021.
3. Horvat, Ana, *Novi standardi hrvatskoga i europskoga antidiskriminacijskog zakonodavstva*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 58, No. 6, 2008., str. 1453-1498.
4. Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Strasbourški acquis, drugo dopunjeno izdanje, Novi informator, Zagreb, 2014.
5. Omejec, J., *Zabrana diskriminacije u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 59, No. 5, 2009., str. 873-979.
6. Potočnjak, Ž.; Grgurev, I.; Grgić, A., *Perspektive antidiskriminacijskog prava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2014.
7. Šimonović Einwalter (ur.), *Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije*, Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske, Zagreb 2009.
8. Vasiljević, S.; Vinković, M., *Temeljna prava i zabrana diskriminacije u praksi europskih i nacionalnih sudova*, Narodne novine, Zagreb 2019.

### Pravni propisi

1. Direktiva (EU) 2016/801 o uvjetima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmjena učenika ili obrazovnih projekata, i obavljanja poslova au pair (preinaka), SL L 132, 21. 5. 2016.
2. Direktiva 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o primjeni načela ravnopravnosti osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo, SL L 180, 19. 7. 2000.
3. Direktiva 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja, SL L 303, 2. 12. 2000.
4. Direktiva 2003/109/EZ o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem SL L 16, 23. 1. 2004.
5. Direktiva 2004/113/EZ od 13. prosinca 2004. kojom se primjenjuje načelo ravnopravnosti muškaraca i žena u mogućnosti dobivanja i nabave roba, odnosno pružanja usluga, SL L 373/37, 21. 12. 2004.
6. Direktiva 2004/38/EZ o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, SL L 158, 30. 4. 2004.
7. Direktiva 2006/54/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakoga tretiranja muškaraca i žena u pitanjima zapošljavanja i obavljanja zanimanja, SL L 204/23, 26. 7. 2006.
8. Direktiva 2009/50/EZ o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi visokokvalificiranog zapošljavanja SL L 155, 18. 6. 2009.

9. Direktiva 2010/41/EU o primjeni načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama koji su samozaposleni, SL L 180, 15. 7. 2010.
10. Direktiva 2011/98/EU o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici. SL L 343, 23. 12. 2011.
11. Direktiva 2019/1158 o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi, SL L 188, 12. 7. 2019.
12. Direktiva 92/85/EEZ o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu trudnih radnica te radnica koje su nedavno rodile ili doje, SL L 348, 28.11.1992.
13. Direktiva 79/7/EEZ o postupnoj provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti, SL L 6, 10. 1. 1979.
14. Konvencija o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativni protokol uz Konvenciju, NN – MU br. 6/07.
15. Konvencija Ujedinjenih naroda o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, NN – MU br. 12/93. (notifikacija o sukcesiji)
16. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – MU br. 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02., 1/06. i 13/17.
17. Odluka o naknadi novorođenoj djeci, Službeni glasnik Grada Splita, br. 38/20.
18. Odluka o novčanoj pomoći za opremu novorođenog djeteta, Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 17/17.
19. Odluka o novčanoj pomoći za opremu novorođenog djeteta, Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 29/21.
20. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202, 7. 6. 2016.
21. Prekršajni zakon, NN br. 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17., 118/18. i 114/22.
22. Statut Vijeća Europe, NN – MU br. 8/1998. i 9/1998. – ispravak.
23. Ugovor iz Amsterdama SL C 340, 10. 11. 1997.
24. Ugovor o Europskoj uniji, SL C 202, 7. 6. 2016.
25. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 202, 7. 6. 2016.
26. Ustav Republike Hrvatske, NN br. 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.
27. Zakon o roditeljskim i roditeljskim potporama, NN br. 152/22.
28. Zakon o upravnim sporovima, NN br. 20/10., 143/12, 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21.
29. Zakon o državljanima država članica Europskog gospodarskog prostora i članovima njihovih obitelji NN br. 66/19., 53/20., 144/20. i 114/22.
30. Zakon o suzbijanju diskriminacije, NN br. 85/08. i 112/12.

## **Sudska praksa**

### **Ustavni sud Republike Hrvatske**

1. Odluka i rješenje br.: U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996, U-I-589/1999 od 15. ožujka 2000.



## **Europski sud za ljudska prava**

1. Savez crkava „Riječ života” protiv Hrvatske, 7798/08, 9. prosinca 2010.
2. Guberina protiv Hrvatske, 23682/13, 22. ožujka 2016.
3. Oršuš i drugi protiv Hrvatske, 15766/03, 16. ožujka 2010
4. Gaygusuz protiv Austrije, 17371/90, 16. rujna 1996.
5. Koua Poirrez protiv Francuske, 40892/98, 30. rujna 2003.
6. Andrejeva protiv Latvije, 55707/00, 18. veljače 2009.

## **Sud Europskih zajednica/Sud Europske unije**

1. C-172/98, Commission v Belgium, 29. lipnja 1999.
2. C-22/08, Vatsouras, 4. lipnja 2009.
3. C-224/00, Commission v Italy, 19. ožujka 2002.
4. C-274/96, Bickel and Franz, 24. studenog 1998.
5. C-28/04, Tod's SPA and Tod's France, 30. lipnja 2005.
6. C-291/09, Guarnieri, 7. travnja 2011.
7. C-332/90, Steen, 28. siječnja 1992.
8. C-360/00, Ricordi, 6. lipnja 2002.
9. C-571/10, Kamberaj, 24. travnja 2012.
10. C-64/96 i C-65/96, Uecker and Jacquet, 5. lipnja 1997.
11. C-92/92 i C-326/92, Phil Collins, 20. listopada 1993.

## **Mrežni izvori**

1. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Rule of Law – adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), CDL-AD (2011) 003 rev-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e) (pristup: 31. siječnja 2023.)
2. European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, Handbook on European non-discrimination law – 2018 edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018., [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018_en.pdf) (pristup: 31. siječnja 2023.)
3. Izvješće o radu pravobraniteljice za djecu 2020., ožujak 2021., dostupno na: <https://dijete.hr/hr/izvjesca/izvjesca-o-radu-pravobranitelja-za-djecu/> (pristup: 31. siječnja 2023.)
4. Izvješće o radu pravobraniteljice za djecu 2021., ožujak 2022., dostupno na: <https://dijete.hr/hr/izvjesca/izvjesca-o-radu-pravobranitelja-za-djecu/> (pristup: 31. siječnja 2023.)
5. Izvješće o radu pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2018., ožujak 2019., dostupno na: <https://www.prs.hr/> (pristup: 31. siječnja 2023.)
6. Izvješće o radu pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2020., ožujak 2021., dostupno na: <https://www.prs.hr/> (pristup: 31. siječnja 2023.)

7. Izvješće o radu pravobraniteljice za ravnopravnost spolova za 2021. godinu, ožujak 2022., dostupno na: <https://www.prs.hr/> (pristup: 31. siječnja 2023.)
8. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2018. godinu, ožujak 2019., dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-puckog-pravobranitelja/> (pristup: 31. siječnja 2023.)
9. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2020. godinu, veljača 2021., dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-puckog-pravobranitelja/> (pristup: 31. siječnja 2023.)
10. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2021. godinu, ožujak 2022., dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-puckog-pravobranitelja/> (pristup: 31. siječnja 2023.)
11. Struna – Hrvatsko strukovno nazivlje, <http://struna.ihjj.hr/naziv/obrnuta-diskriminacija/21759/> (pristup: 27. siječnja 2023.)
12. Vlada Republike Hrvatske, Prijedlog zakona o roditeljnim i roditeljskim potporama, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 430, prosinac 2022., dostupno na: <https://www.sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-rodiljnim-i-roditeljskim-potporama-s-konacnim-prijedlogom-zakona-hitni-0> (pristup: 31. siječnja 2023.)

## **APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF NON-DISCRIMINATION IN THE DRAFTING OF GENERAL NORMATIVE ACTS WITH SPECIAL REFERENCE TO THE REGULATION OF FINANCIAL ASSISTANCE ON THE OCCASION OF THE BIRTH OF A CHILD**

The aim of this paper is to explore the way in which the principle of non-discrimination is applied in the drafting of general normative acts. The principle of non-discrimination is one of the main elements of the rule of law. The prohibition of discrimination is prescribed by the Constitution of the Republic of Croatia, as well as relevant international sources for the protection of human rights. All regulations and general normative acts in the Republic of Croatia must comply with the requirements contained in the prohibition of discrimination. The paper begins with reference to the main legal sources of prohibition of discrimination in the Republic of Croatia (Constitution, Convention for the Protection of Human Rights in Fundamental Freedoms and legal sources of the European Union). These legal sources will be compared to each other and differences in the protection they provide against discrimination will be identified. Although there are other significant international treaties that also prescribe the prohibition of discrimination, due to the complexity of the topic they will not be discussed in this paper. For the same reason, the paper will not be able to deal with all types (forms) of discrimination, but only formal and material, and direct and indirect discrimination. The paper will also clarify the so-called discrimination test, which examines whether there are possible justifications for different treatment. The last part of the paper will analyze the provisions of general acts of individual local self-government units in which one-time financial assistance on the occasion of the birth of a child is regulated in a discriminatory way. This area was chosen bearing in mind that Ombudsperson and specialized Ombudspersons for Gender Equality and Children, every year deal with the complaints of parents who are considered discriminated against in view of the conditions prescribed by local self-government units for the exercising this right.

**Key words:** *prohibition of discrimination, general acts of local self-government units, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Protocol No. 12 to the Convention, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Anti-Discrimination Act, Act on Maternity and Parental Benefits, Financial Assistance on the Occasion of the Birth of a Child, Ombudsperson, Specialized Ombudspersons for Gender Equality and Children.*