

SEGREGATION IN CROATIAN LAW AND PRACTICE OF THE CROATIAN COURTS

SEGREGACIJA U HRVATSKOM PRAVU I PRAKSI HRVATSKIH SUDOVA

BJELIC, Dragana & VITEZ PANDZIC, Marijeta

Abstract: *The paper analyses the problems of segregation, as one of the forms of discrimination, both in Europe as well as in the Croatian law. Special attention in the work is given to the analysis of the forms of discrimination in the practice of Croatian courts and the European Court of Human Rights.*

Key words: *discrimination, segregation, European law, Croatian law*

Sažetak: *U radu se analizira problematika segregacije, kao jednog od oblika diskriminacije, kako u europskom, tako i u hrvatskom pravu. Posebna pažnja u radu se posvećuje analizi navedenog oblika diskriminacije kroz praksu hrvatskih sudova te Europskog suda za ljudska prava.*

Ključne riječi: *diskriminacija, segregacija, europsko pravo, hrvatsko pravo*



Authors' data: Dragana, **Bjelić**, dipl.iur., v.pred., Veleučilište u Požegi, Vukovarska 17, 34000 Požega, dbjelic@vup.hr; Marijeta, **Vitez Pandžić**, univ.spec.admin.publ., v.pred., Veleučilište u Požegi, Vukovarska 17, 34000 Požega, mvitez@vup.hr

1. Uvod

Segregacija (*lat.segregatio*) je odvajanje, izdvajanje iz neke cjeline. [1]

Segregacija je jedan od oblika diskriminacije, a može se definirati kao:“ razdvajanje ljudi na temelju različitih kriterija koji su u načelu u suprotnosti s načelima ljudskih prava i sloboda, a kriteriji razdvajanja mogu biti rasni, etnički [2] , nacionalni, spolni.“ [4] U teoriji se javlja u dva glavna oblika i to kao: stvarna (*de facto*) i pravna segregacija. Stvarna se segregacija “očituje u odnosu među ljudima, a izraz je nesnošljivosti i netolerancije“ , a pravna je segregacija „eksplicitni način razdvajanja ugrađen u ustavnopravni poredak s kaznenim mjerama.“ [4] U kontekstu segregacije, pažnja će se u radu posvetiti segregaciji temeljem spola te temeljem rase kroz prizmu statističkih podataka , ali i presuda hrvatskih i europskih sudova.

Govoreći o segregaciji na tržištu rada treba istaknuti da je segregacija temeljem spola u porastu u svim zemljama Europske unije. [6] Osim toga, Rebac drži da su žene suočene s novim oblicima segregacije na radu odnosno radnih mjesta, a mogućim uzrocima navedenoga smatra i spolne migracije prema različitim sektorima. Naime, muškarci sve više migriraju prema privatnom sektoru, a žene prema javnom i uslužnom. Nadalje, Rebac ističe da su javni i uslužni sektor vrlo često podvrgnuti reformama zbog niske profitabilnosti, zbog čega radna mjesta postaju nesigurnija, a plaće niže u odnosu na privatni sektor. Spolnoj segregaciji „pogoduju komparativne prednosti, odnosno biološke karakteristike, nepovoljno investiranje u obrazovanje, profesionalno usmjeravanje i napredovanje dijela ženske populacije, predrasude, socijalizacija, stereotipi,barijere ulaska u pojedine profesije, organizacijska praksa te prihodi i uloga u obitelji.“ [8] Vinković ukazuje na postojanje veze između trenda rasta spolne segregacije i trenda rasta zapošljivosti žena u nekoj zemlji.

2. Segregacija u europskom pravu

U kontekstu segregacije, treba naglasiti da se ovaj oblik diskriminacije ne spominje u antidiskriminacijskim direktivama Europske unije , kao niti u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Međutim, pojmovno određenje segregacije sadržano je u Preporuci Europske komisije protiv rasizma i nesnošljivosti iz 2002.godine. Prema navedenoj Preporuci segregacija je:“čin kojim fizička ili pravna osoba odvaja druge osobe na temelju nabrojanih osnova bez objektivnog i razumnog opravdanja sukladno s predloženim definicijama diskriminacije.“ [9] Posljedično, dobrovoljan čin kojim se osoba sama odvaja od drugih osoba temeljem nabrojanih osnova ne predstavlja segregaciju.

Nameće se pitanje što je razlogom da segregacija nije izriekom zabranjena direktivama Europske unije? U tom smislu, Selanec drži da je tomu „vjerojatni razlog okolnost da je europski zakonodavac smatrao da je ovaj oblik diskriminatornog postupanja dobro pokriven zabranom izravne i neizravne diskriminacije.“ [7]

Unatoč tomu što segregacija kao oblik diskriminacije nije regulirana niti relevantnim europskim direktivama niti Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, ona je poznata kako u praksi Suda pravde Europske unije, tako i u praksi Europskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP). U tom smislu kada je riječ o

ESLJP treba spomenuti predmet D.H. i ostali protiv Češke. U navedenom se predmetu radilo o smještaju velikog broja romske djece u specijalne škole za djecu s posebnim potrebama, dakle, radilo se o segregaciji romske djece u obrazovnom sustavu. Sud je činjenično stanje spomenutog slučaja tretirao kao neizravnu diskriminaciju temeljem rase što implicira da je trebao utvrditi da je naizgled neutralna norma dovela romsku djecu u značajno nepovoljniji položaj, a bez objektivnog i razumnog opravdanja. [16] Slijedom navedenoga, evidentno je da ESLJP zahtijeva stavljanje u nepovoljniji položaj kao kriterij segregacije, a slijedom toga i diskriminacije. Bitno je istaknuti da isti zahtjev ima i Sud pravde Europske unije, a ovome u prilog govori odluka u predmetu Nikoloudi. U spomenutom se predmetu radilo o odvajanju zanimanja po spolu i to na način da su kao spremačice zapošljavane samo osobe ženskog spola. Sud je smatrao da je potrebno da navedeno razdvajanje ima za posljedicu nejednakost da bi se u konkretnom slučaju radilo o diskriminaciji. [17] Dakle, razvidno je da se u praksi dvaju sudova segregacija tretira kao oblik diskriminacije koji, ukoliko ima za posljedicu nepovoljniji položaj, može poprimiti oblik izravne ili neizravne diskriminacije. [5]

3. Segregacija u hrvatskom pravu

U hrvatskom pravnom sustavu odredbe o segregaciji kao obliku diskriminacije sadržane su u Zakonu o suzbijanju diskriminacije. Međutim, ovdje treba istaknuti da ovaj oblik diskriminacije spomenuti Zakon nije preuzeo iz antidiskriminacijskih direktiva Europske unije, budući, a kao što je prethodno spomenuto, ovaj oblik diskriminacije nije u njima niti sadržan.

Unatoč tome, Zakon o suzbijanju diskriminacije u čl.5.st.1.i 2. uređuje segregaciju, a razlog zbog kojeg je hrvatski zakonodavac spomenuti oblik diskriminacije regulirao posebnom odredbom vjerojatno je taj „što je htio osigurati posebnu vidljivost problema“. [7]

Dakle, Zakon o suzbijanju diskriminacije u st.1.citiranog članka segregaciju smatra diskriminacijom, dok u st. 2. istog članka sadrži pojmovno određenje segregacije kao „prisilno i sustavno razdvajanje osoba po nekoj od osnova iz čl.1.st.1. ovoga Zakona.“ Dakle, da bi se u konkretnom slučaju, slijedom odredbi Zakona o suzbijanju diskriminacije, radilo o segregaciji, razdvajanje mora ispuniti dva uvjeta:

- 1) mora biti prisilno i
- 2) mora biti sustavno. [10]

Ovakvu definiciju segregacije Vinković smatra „manjkavom“ te ističe da :“ za posljedicu ima onemogućavanje sankcioniranja i borbu protiv spolne segregacije koja je rezultat neizravne spolne diskriminacije, stereotipa i predrasuda.“ [8] U tom smislu, Vinković ističe da bi se: „spolna segregacija koja je rezultat neizravne spolne diskriminacije mogla sankcionirati putem instituta neizravne diskriminacije, što je poprilično težak zadatak.“ [8]

Treba naglasiti da hrvatski zakonodavac, zahtijevajući prisilnost i sustavnost razdvajanja, nije u isto vrijeme dao i značenje tih pojmova, što znači da će značenje odnosno tumačenje navedenih pojmova u svakom konkretnom slučaju morati dati sud

pred kojim se bude vodio postupak zbog ovog oblika diskriminacije. Selanec u tom smislu daje moguće tumačenje pojmova „prisilno razdvajanje“ i „sustavno razdvajanje“ te navodi da se: „prisilno razdvajanje može tumačiti kao svako razdvajanje koje je popraćeno nekim neželjenim učinkom za tužitelje/tužiteljice zbog kojeg je njihova mogućnost izbora ograničena“, dok se sustavno razdvajanje „može tumačiti ne u smislu namjernog ciljanog razdvajanja osoba po njihovoj pripadnosti, već jednostavno u smislu trajne primjene nekog kriterija (npr. poznavanje jezika) koja dovodi do razdvajanja osoba različite pripadnosti.“ [7]

Poseban problem na hrvatskom tržištu rada predstavlja rodna segregacija, kako horizontalna, tako i vertikalna. U tom smislu valja istaknuti da su žene nadzastupljene tek u 3 područja: području „djelatnosti zdravstvene zaštite i socijalne skrbi“ (78,7%); području „obrazovanja“ (77,9 %) i području „financijske djelatnosti i djelatnosti osiguranja“ (68,7%).[11] S druge strane, najviša podzastupljenost žena prisutna je u području „građevinarstva“ gdje tek s 12,1% sudjeluju u ukupnom broju zaposlenih. Ovakvo stanje ukazuje na to da je hrvatsko tržište rada i dalje izrazito horizontalno segregirano na „muška“ i „ženska“ područja rada.

Radi ilustracije stanja koje se tiče vertikalne segregacije hrvatskog tržišta rada poslužiti će podaci Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga (HANFA) iz 2014.godine, a prema kojima su žene činile tek 17% svih članica uprava dioničkih trgovačkih društava u Republici Hrvatskoj. Situacija je ipak nešto bolja kada je riječ o sudjelovanju žena u nadzornim odborima. Naime, od ukupno 816 analiziranih članova nadzornih odbora dioničkih društava u Hrvatskoj, 166 njih su žene (20,34%). [12] Posljedica horizontalne i vertikalne segregacije je razlika u plaćama i to za 10% u korist muškaraca. [12]

4. Segregacija u praksi hrvatskih sudova

Kada je riječ o segregaciji u praksi hrvatskih sudova, nužno je detaljnije prikazati sudovanje u predmetu Oršuš protiv Hrvatske, koji je u konačnici svoj epilog dobio pred Europskim sudom za ljudska prava. Predmet Oršuš protiv Hrvatske plijenio je pažnju javnosti već od trenutka podnošenja tužbe Općinskom sudu u Čakovcu, budući se radilo o podnositeljima, učenicima osnovnih škola iz Međimurske županije, inače pripadnicima romske nacionalne manjine. Na ovome mjestu analizirati će se prvostupanjsko odlučivanje pred Općinskim sudom u Čakovcu, drugostupanjsko odlučivanje pred Županijskim sudom u Čakovcu, odlučivanje Ustavnog suda Republike Hrvatske povodom ustavne tužbe, odlučivanje pred Europskim sudom za ljudska prava te odlučivanje pred Velikim vijećem istoga suda u žalbenom postupku. U kontekstu prvostupanjskog odlučivanja pred Općinskim sudom u Čakovcu treba istaknuti da su 19. travnja 2002. god. podnositelji navedenom sudu podnijeli tužbu zbog nezakonite radnje kojom su na pasivnoj strani obuhvatili četiri osnovne škole, Republiku Hrvatsku, točnije tadašnje Ministarstvo prosvjete i športa te Međimursku županiju. U tužbi su pojasnili u čemu se sastoji nezakonita radnja i u tom smislu naveli da se ona sastoji u organiziranju nastave za romske učenike na način da su raspoređeni u posebne romske razrede u kojima se nastava provodi po skraćenom programu, a čime su povrijeđena njihova kako ustavna, tako i prava zajamčena

međunarodnim dokumentima. Njihov tužbeni zahtjev, između ostaloga, svodio se na traženje da se tuženima zabrani daljnje vršenje navedene nezakonite radnje, ukidanje romskih razreda te formiranje mješovitih odjela, kao i organiziranje dopunske nastave radi savladavanja programa koji je izostao zbog skraćivanja nastavnog programa. [13] Ovakav tužbeni zahtjev podnositelja Općinski sud u Čakovcu svojom presudom broj: P-313/02 od 26. rujna 2002. god. je odbio kao neosnovan. Svoju odluku prvostupanjski sud je temeljio na utvrđenju da je kriterij za formiranje razrednih odjela u tuženim osnovnim školama bio poznavanje hrvatskog jezika, a ne etničko podrijetlo učenika, zbog čega je smatrao da tužitelji nisu dokazali tvrdnju da su u razredne odjele bili raspoređeni temeljem rasnog i etničkog podrijetla. Isto tako sud je u navedenoj presudi ocijenio da tužitelji nisu dokazali niti svoju tvrdnju da je nastava u razrednim odjelima koji su oni pohađali organizirana po skraćenom nastavnom programu. [13] Na ovakvu odluku Općinskog suda u Čakovcu tužitelji su uložili žalbu o kojoj je odlučivao Županijski sud u Čakovcu. Svojom odlukom broj: IV-GŽ-539/02 od 13. studenoga 2002. god. Županijski sud u Čakovcu je odbio žalbu kao neosnovanu i potvrdio presudu Općinskog suda u Čakovcu. I Županijski sud je ocijenio da tuženici nisu počinili nezakonitu radnju kod formiranja razrednih odjela budući su isto činili vodeći računa o poznavanja hrvatskog jezika. Nadalje, Županijski sud je ocijenio da tužitelji nisu dokazali da se nastava za njih izvodila po skraćenom programu, niti su naveli u čemu se skraćivanje plana i programa sastoji odnosno nisu naveli koji dio nastavnog plana i programa nije izveden u njihovim, a jest u paralelnim razredima. [14]

Nakon ovakve odluke Županijskog suda u Čakovcu podnositelji Ustavnom sudu Republike Hrvatske podnose ustavnu tužbu. U ustavnoj tužbi podnositelji su, između ostaloga, istaknuli da su kao učenici tuženih škola raspoređeni u posebne romske razrede i to isključivo na temelju njihovog rasnog i etničkog podrijetla, a da se u navedenim razredima nastava odvija po skraćenom nastavnom planu i programu. Nadalje, naveli su da takvo odvajanje prema rasnom podrijetlu te provođenje nastave po reduciranom programu predstavlja segregaciju i diskriminaciju, budući za takvo odvajanje nema niti razumnog niti objektivnog opravdanja. Podnositelji su posebno istaknuli da su im presudama Općinskog i Županijskog suda u Čakovcu, a kojima je utvrđeno da nije bilo nezakonitih radnji te da je njihovo obrazovanje organizirano na zakonit i pravilan način, povrijeđena, kako Ustavom Republike Hrvatske, tako i međunarodnim dokumentima zajamčena prava. [15] Zadaća Ustavnog suda u navedenom predmetu bila je utvrditi je li rasna ili etnička segregacija bila uzrok prethodno navedenoga postupanja tuženika tako da su zbog nje povrijeđena ustavna prava podnositelja. Nakon detaljne analize slučaja Ustavni sud Republike Hrvatske 07.veljače 2007.god. donosi odluku kojom se ustavna tužba odbija. U istoj odluci Ustavni sud je između ostaloga naveo da: "nema razloga sumnjati u nalaze i stručna mišljenja nadležnih povjerenstava, sastavljenih od ovlaštenih liječnika, psihologa, pedagoga, defektologa i učitelja, koja su u konkretnom slučaju ocijenila da je podnositelje potrebno rasporediti u posebne razredne odjele." Napose, Ustavni sud je zaključio da mu nije predočena niti jedna činjenica koja bi išla u prilog tvrdnji da je raspored podnositelja u posebne razrede motiviran rasnom ili etničkom pripadnošću

zbog čega ocjenjuje da je on poduzet radi ostvarenja legitimnog cilja. Legitiman cilj u konkretnom se slučaju, po mišljenju suda, sastojao u prilagodbi obrazovnog sustava sposobnostima i potrebama podnositelja koji ne poznaju ili slabo poznaju hrvatski jezik na kojemu se održava nastava. [15]

Nakon ovakvih odluka hrvatskih sudova, tužitelji su zaštitu svojih prava potražili pred ESLJP. U tužbi su, između ostaloga, naveli da im je zbog odvajanja u posebne razrede onemogućeno obrazovanje u multikulturalnom okruženju i da su u tom smislu diskriminirani, što je rezultiralo ozbiljnom štetom u pogledu obrazovanja, ali i emocionalnom i psihološkom boli manifestiranom u vidu otuđenja i manjka samopouzdanja. Nadalje, istaknuli su nerazumno dugo trajanje postupka pred domaćim (Ustavnim) sudom. U svojoj su se tužbi pozvali na povredu čl.3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija) koji se tiče zabrane nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, čl.6. st.1. koji se tiče prava na suđenje u razumnom roku, čl.2. Protokola br.1 uz Konvenciju koji se tiče prava na obrazovanje te na čl.14. Konvencije koji se tiče zabrane diskriminacije. [3] Bitno je naglasiti da je od svih navedenih povreda utvrđena samo povreda čl.6. st.1. Konvencije. Postupajući u navedenom predmetu prvo vijeće ESLJP donijelo je 17. srpnja 2008. god. presudu kojom je Republika Hrvatska oslobođena sumnje u segregaciju u osnovnim školama u Međimurju. Dakle, navedeno vijeće je presudilo da nije povrijeđen čl.2. Protokola br.1 uz Konvenciju, kojim se jamči pravo na obrazovanje, niti zasebno, a niti u vezi s čl.14. Konvencije. U tom smislu, Sud je istaknuo da je raspoređivanje podnositelja zahtjeva u posebne razrede učinjeno zbog njihovog nepoznavanja hrvatskog jezika, a ne zbog etničkog ili rasnog podrijetla pa je kao takvo bilo i opravdano. Treba istaknuti da je prvo vijeće ESLJP, međutim, presudilo da je povrijeđen čl.6. st.1. Konvencije budući je postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske trajao više od četiri godine. [3] Ovakva odluka prvog vijeća Suda rezultirala je žalbom podnositelja zahtjeva povodom koje je Veliko vijeće Suda donijelo odluku da je Republika Hrvatska ipak prekršila zabranu diskriminacije iz čl.14. Konvencije, kao i da je povrijedila pravo podnositelja na suđenje u razumnom roku. Ovakvu svoju odluku Veliko vijeće je temeljilo na utvrđenju da su u Republici Hrvatskoj u posebne razrede smještene samo romska djeca, što ukazuje na postojanje razlika u postupanju u odnosu na podnositelje zahtjeva. U tom smislu, država je bila dužna dokazati da je praksa segregacije romskih učenika bila objektivno opravdana, prikladna i nužna, a to nije učinila. Nadalje, Sud je smatrao da nisu postojale niti prikladne mjere koje bi imale za cilj osigurati dovoljnu brigu za posebne potrebe podnositelja zahtjeva. [3] Na kraju, Sud je zaključio da smještanje podnositelja zahtjeva u posebne razrede nije bilo opravdano što implicira povredu čl.14. u vezi s čl.2. Protokola br.1 uz Konvenciju.

5. Zaključak

Segregacija kao oblik diskriminacije predstavlja izniman problem posebice u slučajevima u kojima ju tijela nadležna za pružanje pravne zaštite ne prepoznaju. Unatoč postojanju antidiskriminacijske regulative na zavidnoj razini, veliki problem predstavlja njezino tumačenje u praksi. Pogreška pri tumačenju od strane tijela

nadležnih za pružanje pravne zaštite može rezultirati uskratom zaštite osobama koji su ovom obliku diskriminacije izloženi. U prikazanom slučaju iz prakse podnositelji zahtjeva nisu ostvarili pravnu zaštitu pred općinskim i županijskim sudom, kao niti pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske. Na kraju, zaštitu je podnositeljima zahtjeva svojom odlukom pružilo Veliko vijeće ESLJP, a navedena odluka ima iznimnu važnost na putu ka zabrani segregacije, ali i diskriminacije uopće.

6. Literatura

- [1] Anić, Š.; Klaić, N. & Domović, Ž. (1998). *Rječnik stranih riječi*, Sani-plus, Zagreb
- [2] Checa Olmos, J.C.; Gerrido, A.A. (2015). Residential segregation in mixed cities in Spain. The case of Almeria, *Dostupno na: <http://hrcak.srce.hr>*, *Pristup: 02-03-2016*
- [3] Kunac, S.; Bojić, I.; Šimonović Einwalter, T.; Selanec, G.; Rodin, S. & Uzelac, A. (2010). *Kako suzbijati diskriminaciju?*, Centar za mirovne studije, 978-953-7729-05-9, Zagreb
- [4] Pavlović, Š. (2009). *Komentar Zakona o suzbijanju diskriminacije sa sudskom praksom, komplementarnim propisima, priložima i stvarnim kazalom*, Organizator, Zagreb
- [5] Potočnjak, Ž.; Grgić, A. (2009). Važnost prakse Europskog suda za ljudska prava i Europskog suda pravde za razvoj hrvatskog antidiskriminacijskog prava, *Zbornik Susreta pravnika Opatija*, UREDNIK, str.47-108, Opatija, 2009
- [6] Rebac, I. (2006). Izravni i neizravni oblici diskriminacije na tržištu rada – Zaštita od diskriminacije u kolektivnim ugovorima u Republici Hrvatskoj, *Radno pravo*, 7-8, (srpanj, 2006.), 6-28.str.
- [7] Selanec, G. (2010). Oblici diskriminacije, U: *Vodič uz Zakon o suzbijanju diskriminacije*, Tina Šimonović Einwalter, Ured za ljudska prava Vlade Republike Hrvatske, Zagreb
- [8] Vinković, M. (2011.). Spolna segregacija i tržište rada – hrvatski diskurs europskih trendova, U: *Ljudska prava žena, Razvoj na međunarodnoj i nacionalnoj razini 30 godina nakon usvajanja Konvencije UN-a o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena*, Radačić, I., Vince Pallua, J., Institut društvenih znanosti «Ivo Pilar» i Ured za ravnopravnost spolova Vlade Republike Hrvatske, Zagreb
- [9] Preporuka Europske komisije protiv rasizma i nesnošljivosti, *Dostupno na: www.coe.int*, *Pristup: 24-02-2016*
- [10] Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine 85/08, 112/12
- [11] Državni zavod za statistiku (2015). Žene i muškarci u Hrvatskoj u 2015., *Dostupno na: www.dzs.hr*, *Pristup: 03-03-2016*
- [12] Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova (2015). Izvješće o radu za 2014.god., *Dostupno na: www.prs.hr*, *Pristup: 03-04-2016*
- [13] Presuda Općinskog suda u Čakovcu broj: P-313/02 od 26. rujna 2002. god.
- [14] Presuda Županijskog suda u Čakovcu broj: IV-Gž-539/02 od 13. studenoga 2002. g.
- [15] Odluka Ustavnog suda RH U-III/3138/2002
- [16] Odluka ESLJP u predmetu D.H. and others v the Czech Republic, br.57325/00 (2007)
- [17] Odluka Suda pravde EU u predmetu C-196/02 Nikoloudi v Organismos Tilepikoinonion Ellados AE (OTE), 2005, ECR I – 1789



Photo 005. Danube / Dunav