



**REPUBLIKA HRVATSKA  
PRAVOBRANITELJICA ZA DJECU**

**DPR-022-01/17-0001**

Zagreb, 01. lipnja 2017.

**MINISTARSTVO ZA DEMOGRAFIJU, OBITELJ  
MLADE I SOCIJALNU POLITIKU  
Trg Nevenke Topalušić 1  
10 000 Zagreb**

**Predmet: Javno savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o pravobranitelju za djecu  
s Konačnim prijedlogom zakona  
- mišljenje, daje se**

Poštovani,

Ovim putem dostavljamo mišljenje i prijedloge na Nacrt prijedloga Zakona o pravobranitelju za djecu s Konačnim prijedlogom zakona (u daljnjem tekstu: Nacrt prijedloga Zakona).

Koristim priliku napomenuti da se Odlukom Ustavnoga suda Republike Hrvatske, Broj: U-I-4301/2005 od 7. ožujka 2017. godine, a zbog koje se i pristupilo postupku donošenja novog zakona sadržajno ne dovodi u pitanje neovisnost i samostalnost institucije Pravobranitelja za djecu kojom se osigurava dostignuta razina zaštite prava djece, već su u obrazloženju Odluke Ustavnoga suda institucija Pravobranitelja za djecu, a i institucije ostalih posebnih pravobranitelja, stavljene u ravnopravan položaj s institucijom Pučkoga pravobranitelja. Zbog toga, ovim putem ukazujem na potrebu usklađivanja novog Zakona o pravobranitelju za djecu sa Zakonom o pučkom pravobranitelju (*Narodne novine*, broj 76/12) u dijelu u kojem se regulira izbor pravobranitelja za djecu kao i razlozi za razrješenje pravobranitelja za djecu te njegovih zamjenika.

Napominjem da je neovisnost i samostalnost institucije za prava djece naglasio i *Odbor za prava djeteta UN-a* koji je u Općem komentaru br. 2, stavak 25. utvrdio da nacionalne institucije za ljudska prava moraju neovisno pratiti pridržava li se država međunarodno preuzetih obaveza u ostvarivanju prava djeteta.

Pravobraniteljica za djecu Republike Hrvatske mišljenja je da tri skupine odredaba u predmetnom Nacrtu prijedloga Zakona **ne odgovaraju demokratskim standardima i jamstvima neovisnosti nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava.**

Navedene tri skupine odnose se na predložene odredbe (o) :

1. Načinu imenovanja pravobranitelja za djecu;
2. Mogućnosti razrješenja zbog neprihvatanja izvješća o radu;
3. Prijelazne i završne odredbe.

**Ad. 1.**

Sadašnjim (važećim) Zakonom o pravobranitelju za djecu (*Narodne novine*, broj 96/03) člankom 4. st. 1. određeno je da „ ... pravobranitelja za djecu imenuje i razrješava Hrvatski

sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske“. Sadržajno identična odredba predviđena je čl. 5. st. 1. Nacrta prijedloga zakona.

Šteta je što je predlagatelj propustio mogućnost unapređivanja odredaba koje se odnose na izbor pravobranitelja za djecu u skladu s demokratskim standardima koji daju bolja jamstva neovisnosti institucije pravobranitelja za djecu, kao i s odredbama iz Zakona o pučkom pravobranitelju koji je *lex posterior* u odnosu na Zakon o pravobranitelju za djecu.

Naime, činjenica da osobu pravobranitelja predlaže Vlada, a ne Hrvatski sabor, *de facto* znači da izvršna vlast predlaže osobu pravobranitelja kojemu je jedna od funkcija upravo kontrola rada tijela izvršne vlasti. Kako netko po prirodi stvari u demokratskom postupku mora pokretati postupak imenovanja i prijedlog kandidata, nesumnjivo je primjerenije da tu zadaću obavlja Hrvatski sabor kao najviše predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj, sastavljeno od predstavnika različitih parlamentarnih stranaka.

Za razliku od sadašnjeg Zakona o pravobranitelju za djecu, kao i Nacrta prijedloga Zakona, Zakonom o pučkom pravobranitelju postupak izbora pučkog pravobranitelja normiran je čl. 10. st. 1-3. U bitnom, izbor pučkog pravobranitelja provodi se na način da Hrvatski sabor objavljuje javni poziv za predlaganje kandidata za pučkog pravobranitelja.

**Stoga zaključno, predlažemo usklađivanje odredaba o izboru pravobranitelja za djecu (čl. 5. Nacrta prijedloga Zakona) na identičan način kao što je normiran odredbama o izboru pučkog pravobranitelja<sup>1</sup>.**

## Ad. 2.

**U članku 26. podstavku 4.** Nacrta prijedloga Zakona o pravobranitelju za djecu (sadržajno potpuno identično odredbama koje se odnose na razrješenje prema važećem Zakonu o pravobranitelju za djecu) predviđeno je razrješenje dužnosti pravobranitelja za djecu i zamjenika pravobranitelja za djecu u slučaju *neprihvatanja godišnjeg izvješća o radu*.

Još jednom izražavamo žaljenje što je predlagatelj propustio priliku kod potrebe donošenja novog propisa uskladiti Nacrt prijedloga zakona s demokratskim standardima u jamstvima neovisnosti nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava.

Podsjećam da je pravobraniteljica za djecu u svojem apelu Predsjedniku Vlade RH nakon odluke Ustavnog suda RH, a u kojem potiče žurno donošenje Zakona o pravobranitelju zbog nastavka funkcioniranja institucije pravobranitelja za djecu, posebno upozorila na nužnost izmjene odredaba o mogućnosti razrješenja zbog neprihvatanja izvješća o radu.

Mandat pravobranitelja za djecu u Republici Hrvatskoj (kao i pučkog pravobranitelja te drugih specijaliziranih pravobranitelja) određen je na vrijeme od osam (8) godina. Mogućnost razrješenja zbog neprihvatanja izvješća o radu svake godine, zakonom određeni mandat od 8 godina pretvara u *de facto* mandat na jednu godinu.

Za nadati se je da ovakvo normativno rješenje Predlagatelja Nacrta ne predstavlja namjeru Predlagatelja za nedemokratskim skraćivanjem mandata čelniku neovisne nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava. U suprotnom, za očekivati je da konačni tekst Zakona o

---

<sup>1</sup> Carver, R., Dvornik, S., Redžepagić, R., Racionalizacija sustava zaštite ljudskih prava u RH, Izvješće stručnog tima, 2010., str. 53. :“ u poglavlju 6. 2. koji se odnosi na zaključne preporuke u odnosu na pravobraniteljske institucije: „...sve pravobraniteljske institucije trebale bi zadržati potpunu samostalnost u svim nezavisnim pitanjima u pogledu vlastitih mandata.“

Analizirajući tadašnji Zakon o pučkom pravobranitelju, a identično s odredbama iz Zakona o pravobranitelju za djecu, kao i Nacrta prijedloga zakona dalje se navodi ...“ parlamentarna većina potrebna za imenovanje pravobranitelja trebala bi se povećati u odnosu na trenutnu jednostavnu većinu. Trenutni postupak imenovanja, uz Vladu RH kao isključivog predlagatelja, trebalo bi zamijeniti imenovanjem kroz otvoreni natječaj, a cijeli bi postupak trebao voditi Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora.“

pravobranitelju za djecu odredi da mandat pravobranitelju za djecu traje jednu godinu ili do opoziva koji je moguć u bilo kojem trenutku. Svakako, takva bi rješenja odudarala od dosegnutih međunarodnih standarda u definiranju ovlasti nacionalnih neovisnih tijela za zaštitu ljudskih prava.

U nadi da je riječ o omašci potaknutoj potrebom žurnog donošenja propisa, **predlažemo da, u novom Zakonu o pravobranitelju za djecu, neprihvatanje izvješća pravobranitelja za djecu u Hrvatskome saboru ne bude propisano kao razlog za razrješenje pravobranitelja za djecu i zamjenika, radi očuvanja (ili tek u ovom trenutku, 2017. Godine, postizanja!!!) neovisnosti institucije pravobranitelja za djecu.**

Ovakav prijedlog i normativno rješenje predstavljao bi i odgovor na potrebu usklađenosti pravnog položaja svih pravobraniteljskih institucija u Republici Hrvatskoj kako ne bi došlo do diskriminirajućeg odnosa prema samim institucijama za zaštitu ljudskih prava. Upravo isti smisao potvrđuje i Ustavni sud svojom odlukom Broj: U-I-4301/2005 od 7. ožujka 2017. godine.

U prilog nužnosti izmjene predložene odredbe u Nacrtu prijedloga zakona navodimo samo dio iz bogate literature o pitanju neovisnosti nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava.

Tako se npr. **Pariškim pravilima** ističe potreba jamstva „stabilnog mandata bez kojega nema stvarne neovisnosti“ i „preciznog određenja njegovog trajanja“ (*...in order to ensure a stable mandate... without which there can be no real independence...*).

**Venecijanska komisija** u dokumentu CDL(2011)079 koji se odnosi na pravobraniteljske institucije ističe nužnost neovisnosti čelnika tijela kao temeljne pretpostavke neovisnosti institucije (*The way according to which an Ombudsman is appointed is of the utmost importance as far as the independence of the institution is concerned and the independence of the Ombudsman is a crucial corner stone of this institution*).<sup>2</sup>

**Smerdel, B.**, „Dječji ombudsman“ u Republici Hrvatskoj, Evaluacija institucije pravobranitelja za djecu, Pravobranitelj za djecu, Zagreb, 2009, str.: *“... Upozorili bismo samo na neka važna pitanja: prvo, imunitet nositelja dužnosti, koji držimo potrebnim urediti u pogledu postupaka i izjava danih u obavljanju dužnosti, te pitanje razrješenja koje, po našem mišljenju, valja riješiti na način kojim bi se ojačala stabilnost i nezavisnost nositelja dužnosti“*.

**Carver, R., Dvornik, S., Redžepagić, R.** Racionalizacija sustava zaštite ljudskih prava u RH, Izvješće stručnog tima, 2010. , str.47...: *“...kad se takve kritičke primjedbe i iznesu (misli se na primjedbe sadržane u izvješćima o radu<sup>3</sup>)...“* kažnjava „ih se odbijanjem prihvatanja izvješća od strane Sabora... Iako je malo vjerojatno da bi Sabor upotrijebio te ovlasti<sup>4</sup>, ovime se pokazuje važna slaba točka u pravnom položaju pravobraniteljskih institucija u hrvatskom sustavu. ... Prema tome, jedna od glavnih promjena trebala bi pridonijeti neovisnosti pravobranitelja od stranačke politike u Saboru“.

### Ad. 3.

Nacrtom prijedloga Zakona, prijelaznim i završnim odredbama, u čl. 27. st. 1-3. predviđeno je da će danom stupanja na snagu ovog zakona Hrvatski sabor pokrenuti postupak izbora pravobranitelja za djecu. Stavkom. 2. određen je postupak izbora zamjenika, a st. 3. trajanje mandata ranijeg pravobranitelja do izbora novog.

---

<sup>2</sup> V. [venice.coe.int](http://venice.coe.int)

<sup>3</sup> Istaknula Ivana Milas Klarić, pravobraniteljica za djecu Republike Hrvatske.

<sup>4</sup> No upravo to se dogodilo u slučaju neprihvatanja izvješća o radu pravobraniteljice za djecu i stanju prava djece u Republici Hrvatskoj za 2015. godinu. Ist. Ivana Milas Klarić, pravobraniteljica za djecu Republike Hrvatske.

Navedenim normama predlagatelj nedvojbeno omogućuje smjenu sadašnjeg čelnika tijela, pravobraniteljice za djecu, doc. dr. sc. Ivane Milas Klarić koja je na dužnost pravobranitelja za djecu imenovana 1. travnja 2014. godine i čiji mandat traje osam (8) godina, dakle do 2022. godine.

Upravo ovakav prijedlog predstavlja **transparentno i nedvosmisleno kršenje demokratskih standarda** razvijenih europskih zemalja u normiranju pravnog položaja neovisnih nacionalnih tijela za zaštitu ljudskih prava te, od strane predlagatelja Nacrta, izigravanje volje parlamentarne većine Hrvatskog sabora.

Podsjećamo da je u vrlo sličnoj situaciji prilikom donošenja Zakona o ravnopravnosti spolova iz 2008. godine prijelaznim i završnim odredbama u čl. 42. bilo, smatramo pravilno i u skladu s demokratskim načelima i jamstvima neovisnosti institucija, određeno: „Stupanjem na snagu ovog zakona ostaje na snazi odluka o imenovanju pravobraniteljice za ravnopravnost spolova“.

Koji je razlog normativne zaboravljivosti Predlagatelja prilikom (**ne**)nastojanja očuvanja načela neovisnosti institucija ostaje samo nagađati, no podsjećamo da, sasvim načelno, nije poželjno donositi propise koji se vode načelom *ad personam*.

Vodeći se načelom analogije, podsjećamo Predlagatelja na presudu u predmetu **Komisija protiv Mađarske (c-288/12)** od 8. travnja 2014. godine koji se odnosi na preuranjeno okončanje mandata čelnika tijela za zaštitu osobnih podataka zbog izmjene zakona. Tako se, govoreći o neovisnosti iz članka 28. St. 1 drugog podstavka Direktive 9546 zahtjev neovisnosti mora tumačiti na način da: „... *uključuje obvezu poštovanja trajanja mandata nadzornih tijela do isteka njihovog roka i da se taj mandat okončava prijevremeno samo u skladu s pravilima i jamstvima iz primjenjivog propisa*“.

Sadašnjoj pravobraniteljici za djecu, doc. dr. sc. Ivani Milas Klarić, a vodeći se načelima već dosegnutih nomotehničkih standarda prilikom izrade propisa, osobito ne laska činjenica što se predlagatelj očito, odlučuje za donošenje „lex Milas Klarić“. Također, ostaje i trajna dvojba hoće li se ideja izmjene zakona primjenjivati svaki put kad bilo koja trenutna vlast poželi smijeniti nekog od pravobranitelja?

**Stoga, poštujući temeljna načela u jamstvima zaštite neovisnosti institucija za zaštitu ljudskih prava, predlažemo donošenje prijelaznih i završnih odredaba koje bi glasile:**

**Stupanjem na snagu ovog zakona ostaje na snazi odluka o imenovanju pravobraniteljice za djecu.**

Identično bi trebalo predvidjeti i za odluke o imenovanju zamjenika pravobranitelja za djecu, kao i predvidjeti odredbu kojom se jamči da ostaju na snazi postojeći Poslovnik o radu pravobranitelja za djecu i Pravilnik o unutarnjem redu.

Uz navedena tri ključna prijedloga i primjedbe koji se odnose na izbor, razrješenje i mandat pravobranitelja a kojima se u osnovi (**ne**) jamči neovisnost institucije pravobranitelja za djecu, predlažemo i sljedeće:

**U članku 13. stavku 1.** Nacrta prijedloga Zakona propisano je da pravobranitelj za djecu ima, u obavljanju zadaća iz svoga djelokruga, pravo uvida u podatke i dokumente tijela iz članka 12. ovog Zakona sukladno Zakonu o tajnosti podataka. Napominjemo da spomenuta odredba predstavlja sužavanje ovlasti Pravobranitelja za djecu budući da se prema postojećoj odredbi članka 12. Zakona o pravobranitelju za djecu (*Narodne novine* broj 96/03, 30/17-Odluka USRH) pravobranitelju za djecu mora osigurati dostupnost i uvid u sve podatke, informacije i akte koji se odnose na prava i zaštitu djece, bez obzira na stupanj njihove tajnosti.

Zakonom o tajnosti podataka (*Narodne novine*, broj 79/07, 86/12) pristup klasificiranim podacima bez certifikata omogućen je, u okviru obavljanja poslova iz njihova djelokruga, određenom krugu osoba, među kojima je i pučki pravobranitelj, no takav pristup nije propisan

kao mogućnost za pravobranitelja za djecu. Stoga, smatramo potrebnim omogućiti pravobranitelju za djecu pristup podacima na isti način kao što je to omogućeno i pučkom pravobranitelju, a radi mogućnosti samostalnog i neovisnog obavljanja poslova i zadaća pravobranitelja za djecu.

Nadalje, u **stavku 2. članka 13.** Nacrta prijedloga Zakona propisuje se da su pravobranitelj za djecu, zamjenici pravobranitelja za djecu, državni službenici i namještenici u Uredu pravobranitelja za djecu obvezni postupati sukladno propisima o tajnosti i zaštiti podataka za vrijeme i nakon prestanka rada u uredu, bez obzira na način na koji su te podatke saznali.

U spomenutoj odredbi predlažemo obvezu postupanja sukladno propisima o tajnosti i zaštiti podataka predvidjeti i za osobe koje privremeno i/ili povremeno obavljaju poslove ili sudjeluju u radu Ureda pravobranitelja za djecu s obzirom da Ured pravobranitelja za djecu surađuje sa stručnjacima i drugim osobama koje nisu zaposlene u Uredu te koristi usluge vanjskih suradnika, studenata na studentskoj praksi, ostvaruje suradnju s Pravnom klinikom Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i slično.

Predlažemo da odredba stavka 2. članka 13. glasi:

„Pravobranitelj za djecu, zamjenici pravobranitelja za djecu, državni službenici i namještenici u Uredu pravobranitelja za djecu ***te ostale osobe koje privremeno i/ili povremeno obavljaju poslove ili sudjeluju u radu Ureda pravobranitelja za djecu,*** obvezni su postupati sukladno propisima o tajnosti i zaštiti podataka za vrijeme i nakon prestanka rada u Uredu, bez obzira na način na koji su za te podatke saznali.“

**U članku 13. iza stavka 2.** Nacrta prijedloga Zakona predlažemo dodati sljedeće odredbe:

„*Pravobranitelj za djecu, zamjenici pravobranitelja za djecu i državni službenici u Uredu pravobranitelja za djecu dužni su s podacima o djeci postupati u skladu s načelom zaštite najboljeg interesa djeteta te čuvati kao profesionalnu tajnu sve podatke o djeci koje saznaju u obavljanju svojih poslova i ovlasti.*

*Pobliže odredbe o tajnosti i zaštiti podataka uređuju se Poslovnikom o radu pravobranitelja za djecu i općim aktima Pravobranitelja za djecu.“*

Navedene odredbe smatramo potrebnim dodati iz razloga što je Zakonom o pravu na pristup informacijama (*Narodne novine*, broj 25/13, 85/15), odredbom članka 15. stavka 2. podstavka 2. i 4. propisana mogućnost ograničenja prava na pristup informacijama ako je informacija profesionalna tajna u skladu sa zakonom te ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka.

U svojem radu Ured pravobraniteljice za djecu raspolaže podacima o djeci koje je dužan štititi kao tajne podatke, pri tome uvijek primjenjujući načelo najboljeg interesa djeteta iz Konvencije o pravima djeteta. Stoga je novim Zakonom o pravobranitelju za djecu potrebno jasno propisati obvezu čuvanja tajne i detaljniju razradu tajnosti, zaštite podataka i postupanja s podacima o djeci Poslovnikom o radu pravobranitelja za djecu i općim aktima.

Na posebne mjere zaštite podataka koji se odnose na djecu upućuje i *Zakon o zaštiti osobnih podataka* (*Narodne novine*, broj 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12) kojim je u članku 7. stavku 3. propisano da se osobni podaci koji se odnose na maloljetne osobe smiju prikupljati i dalje obrađivati u skadu s tim Zakonom i uz *posebne mjere zaštite propisane posebnim zakonima*. Stoga je novim Zakonom o pravobranitelju za djecu potrebno predvidjeti odredbe kojima će se u postupanju pravobranitelja za djecu posebno urediti zaštita podataka koji se odnose na djecu.

S poštovanjem,

PRAVOBRANITELJICA ZA DJECU  
doc. dr. sc. Ivana Milas Klarić