

IZVJEŠĆE  
PUČKE PRAVOBRANITELJICE  
ZA 2015. GODINU

31. ožujka 2016.



## SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>2. STATISTIČKI PODATCI ZA 2015. GODINU</b> .....	<b>3</b>
2.1. PODATCI O POSTUPANJU UREDA .....	3
2.2. STATISTIČKI PODATCI O POJAVAMA DISKRIMINACIJE .....	6
2.2.1. Podatci Ureda o pritužbama na diskriminaciju .....	6
2.2.2. Objedinjeni podatci pravobranitelja .....	8
2.2.3. Suzbijanje diskriminacije na nacionalnoj razini i problem nedostatnog prijavljivanja .....	10
<b>3. POJEDINA PODRUČJA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE</b> .....	<b>13</b>
3.1. PRAVOSUĐE .....	13
3.1.1. Pritužbe pučkoj pravobraniteljici .....	13
3.1.2. Besplatna pravna pomoć .....	15
3.1.3. Podrška žrtvama i svjedocima u kaznenim postupcima .....	17
3.1.4. Pravosudni predmeti vezani uz diskriminaciju .....	19
3.1.5. Zločini iz mržnje .....	25
3.2. PRAVA NACIONALNIH MANJINA .....	26
3.3. DISKRIMINACIJA TEMELJEM RASE, ETNIČKE PRIPADNOSTI ILI BOJE KOŽE TE NACIONALNOG PODRIJETLA .....	33
3.4. OBNOVA I STAMBENO ZBRINJAVANJE .....	39
3.5. STATUSNA PRAVA GRAĐANA .....	45
3.6. POSTUPANJE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA .....	48
3.7. RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI .....	52
3.7.1. Prava za vrijeme nezaposlenosti .....	53
3.7.2. Radni odnosi u javnim službama .....	54
3.7.3. Službenički odnosi .....	55
3.7.4. Psihosocijalna podrška policijskim službenicima MUP-a, službenicima pravosudne policije te ovlaštenim osobama MP-a .....	57
3.7.5. Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu .....	58
3.7.6. Uznemiravanje i zlostavljanje na radnom mjestu .....	59
3.7.7. Državljanstvo kao prepreka pristupu radu i zapošljavanju .....	60
3.8. DISKRIMINACIJA NA PODRUČJU RADA I ZAPOŠLJAVANJA .....	62
3.9. UMIROVLJENICI I STARIJE OSOBE .....	68
3.9.1. Socijalna sigurnost starijih osoba .....	68
3.9.2. Mirovinsko osiguranje .....	73
3.10. DISKRIMINACIJA TEMELJEM DOBI .....	75
3.11. SOCIJALNA SKRB .....	78
3.12. ENERGETSKO SIROMAŠTVO .....	85
3.13. KOMUNALNE I DRUGE JAVNE USLUGE .....	88
3.14. OVRHE .....	94
3.15. BRANITELJI .....	100
3.16. CIVILNE ŽRTVE RATA .....	102
3.17. ZDRAVLJE .....	105

3.18. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU ZDRAVLJA.....	109
3.19. OBRAZOVANJE .....	112
3.20. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU I TEMELJEM OBRAZOVANJA .....	114
3.21. DISKRIMINACIJA TEMELJEM VJERE .....	117
3.22. IZRAŽAVANJE U JAVNOM PROSTORU .....	119
3.23. IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI .....	124
3.24. ZAŠTITA OKOLIŠA I ZDRAVSTVENA EKOLOGIJA .....	129
<b>4. OSOBE LIŠENE SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA .....</b>	<b>133</b>
4.1. ZAŠTITA PRAVA OSOBA LIŠENIH SLOBODE, POSTUPANJEM PO PRITUŽBAMA .....	133
4.1.1. Pritužbe osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu .....	134
4.1.2. Pritužbe građana na rad policije pri oduzimanju slobode .....	137
4.1.3. Pritužbe osoba s duševnim smetnjama .....	137
4.2. NACIONALNI PREVENTIVNI MEHANIZAM.....	138
4.2.1. Obilasci zatvorskog sustava.....	139
4.2.2. Obilasci policijskih postaja i pritvorskih jedinica .....	147
4.2.3. Obilasci psihijatrijskih ustanova .....	149
4.2.4. Obilasci domova za starije .....	150
4.3. OCJENA STANJA POŠTIVANJA PRAVA OSOBA LIŠENIH SLOBODE .....	151
4.3.1. Osobe lišene slobode u zatvorskom sustavu .....	151
4.3.2. Osobe lišene slobode u policijskim postajama i pritvorskim jedinicama.....	157
4.3.3. Tražitelji međunarodne zaštite, iregularni migranti i osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom .....	158
4.3.4. Osobe s duševnim smetnjama .....	160
4.4. KAPACITETI, MEĐUNARODNA SURADNJA I IZMJENE ZAKONA O NPM-U.....	161
4.4.1. Izmjene i dopune Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu .....	161
4.4.2. Međunarodna suradnja u sklopu obavljanja poslova NPM-a.....	162
4.4.3. Kapaciteti Ureda pučke pravobraniteljice za obavljanje poslova NPM-a .....	162
<b>5. OPĆE INICIJATIVE.....</b>	<b>164</b>
5.1. IZBJEGLIČKA KRIZA U 2015. GODINI .....	164
5.2. STANJE NAKON KATASTROFALNE POPLAVE NA PODRUČJU VUKOVARSKO-SRIJEMSKJE ŽUPANIJE	178
5.3. KONFERENCIJA DALEKO OD GRADA – I OD PRAVA? LJUDSKA PRAVA U RURALNIM PODRUČJIMA	179
<b>6. SUDJELOVANJE U IZRADI PROPISA.....</b>	<b>181</b>
<b>7. DOMAĆA I MEĐUNARODNA SURADNJA TE JAVNO DJELOVANJE U PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE .....</b>	<b>185</b>
7.1. SURADNJA S DIONICIMA.....	185
7.2. MEĐUNARODNA SURADNJA .....	186
7.3. ODNOSI S JAVNOŠĆU .....	188
7.4. PROJEKTNE AKTIVNOSTI .....	190
<b>8. LJUDSKI POTENCIJALI, ORGANIZACIJA RADA I PRORAČUN UREDA.....</b>	<b>191</b>
<b>9. ZAKLJUČAK .....</b>	<b>193</b>
<i>DODATAK: POPIS KRATICA.....</i>	<i>195</i>

## 1. UVOD

Godinu koja je iza nas obilježili su mnogi izazovi u zaštiti ljudskih prava i sloboda te suzbijanju diskriminacije o kojima smo i ranije izvještavali, kao i novi problemi, o kojima je potrebno skrenuti pozornost Hrvatskog sabora i javnosti, kako bi se moglo pristupiti izradi efikasnih i održivih, dugoročnih rješenja. Izvješće pučke pravobraniteljice za 2015. godinu, sukladno Zakonu o pučkom pravobranitelju, Zakonu o suzbijanju diskriminacije i Zakonu o nacionalnom preventivnom mehanizmu, sadrži analizu i ocjenu stanja zaštite prava i sloboda u Republici Hrvatskoj te preporuke kako bi se sustavni nedostatci i nepravilnosti mogli otkloniti, ali i ocjenu o mjeri u kojoj su ih, prema dostupnim informacijama, nadležna tijela uvažavala, budući da do predaje ovog Izvješća Vlada nije usvojila Izvješće o provedbi preporuka pučke pravobraniteljice za 2014. godinu.

Analiza i ocjena stanja koje iznosimo u znatnoj su mjeri odraz 4.655 predmeta u kojima smo postupali tijekom godine, što je najviše do sad, tijekom više od dva desetljeća rada institucije. Ovaj rekordan broj rezultat je višegodišnjeg širenja ovlasti i jačanja Ureda, ali i veće dostupnosti građanima, čemu je pridonijelo otvaranje područnih ureda i intenziviranje komunikacije s javnošću. Uz pritužbe građana, Izvješće se temelji i na informacijama prikupljenima u svakodnevnoj suradnji s dionicima i tijekom terenskih obilazaka, medijskim objavama te podacima koje su nam za potrebe izrade Izvješća dostavile državne institucije i druga javnopravna tijela, socijalni partneri, vjerske zajednice, organizacije civilnog društva i mnogi drugi.

2015. godine otvoren je i treći područni ured pučke pravobraniteljice, u Splitu. Stalna prisutnost institucije izvan glavnog grada ima snažnu ulogu u njenom približavanju građanima, ali i u unaprjeđenju suradnje s lokalnim dionicima. O zakonodavnim okvirima, dobrim praksama, uklanjanju nedostataka i operativnoj suradnji održan je niz sastanaka s policijskim upravama, strukovnim tijelima, ustanovama i udrugama diljem Hrvatske. Nastavljeno je i širenje svijesti o diskriminaciji i informiranju građana, poslodavaca i mnogih drugih ključnih dionika o tome kako ju mogu prepoznati i/ili spriječiti, a tome je pridonijela Antidiskriminacijska telefonska linija Ureda, jedina u Hrvatskoj specijalizirana za problem diskriminacije, putem koje nam se samo prošle godine obratilo 167 građana.

Pritužbama građani često upozoravaju kako su na rubu očajja, izgubljenog strpljenja uslijed višegodišnjeg bezuspješnog lutanja po sustavu. Nisu informirani o svojim pravima, institucijama kojima se trebaju obratiti za njihovo ostvarivanje, a posebno i dalje zabrinjava nepovjerenje prema sustavu, bilo da se radi o pravosuđu, upravi, državnim tijelima ili lokalnim i regionalnim jedinicama, dok neusklađenost i brojnost propisa to nepovjerenje dodatno produbljuju. Stoga odlučuju svoje probleme prešutjeti ili se za pomoć obratiti medijima, no zaobilazanje redovitih puteva rješavanja problema udaljava društvo od vladavine prava i pravne sigurnosti, što dodatno usporava toliko potrebne sustavne promjene.

Održavanje predsjedničkih i parlamentarnih izbora tijekom 2015. utjecalo je i na zaoštavanje javnog govora, pri čemu posebno zabrinjavaju neprihvatljive i diskriminatorne poruke

usmjerene prema manjinama te govor mržnje. Njihova brojnost ukazuje na potrebu snažnijeg djelovanja institucija, što je nužno ne samo radi sankcioniranja počinitelja, već i kako bi se takva ponašanja uspješnije preveniralo.

Nacionalne manjine se nastavljaju suočavati s nizom problema u ostvarivanju zajamčenih prava te su i dalje najčešće žrtve diskriminacije. Također su, uz starije, bolesne i siromašne, jedna od ranjivih skupina u ruralnim područjima, na kojima je stanovnicima otežan ili u potpunosti onemogućen pristup javnim uslugama, u naseljima bez vode, električne energije, daleko od zdravstvenih ustanova, bez javnog prijevoza ili, zbog neodržavanih cesta, uz potpunosti prometno odsječeni od ostatka zemlje, zbog čega osnovne životne potrebe često ostaju nezadovoljene, a zajamčena prava neostvarena.

Siromaštvo, neadekvatna prehrana i neprikladni radni uvjeti izravno doprinose i razvoju bolesti pa je sve očitija povezanost životnog standarda i zdravstvenog stanja, što bogatije slojeve društva stavlja u povlašteni položaj. Iako su za neke postupke ili tretmane skraćene liste čekanja, za pojedine se zahvate one i dalje formiraju po nekoliko godina unaprijed, a novija i učinkovitija generacija lijekova pacijentima je u velikom broju slučajeva nedostupna. Najava racionalizacije zdravstvenog sustava prvenstveno kroz smanjivanje troškova, predstavlja realnu opasnost od smanjivanja kvalitete zdravstvene zaštite. Stoga je pri reformi zdravstvenog sustava potrebno osnažiti poziciju najosjetljivijih skupina kao što su siromašni, stari, teško bolesni ili stanovnici teško dostupnih ruralnih područja.

Značajno je povećan broj obilazaka Nacionalnog preventivnog mehanizma, a uključivali su zatvore i kaznionice, policijske postaje, domove za starije i nemoćne, psihijatrijske ustanove te mjesta kretanja i boravka izbjeglica. Pri tome, nisu uočena ponašanja ili uvjeti koji bi mogli predstavljati mučenje ili nečovječno postupanje, ali jesu oni koji bi mogli predstavljati ponižavajuće postupanje. Zamjetno je smanjenje prenapučenosti u zatvorskom sustavu, no uvjeti smještaja i dalje nisu usklađeni s propisanim standardima, a značajni su nedostaci i u zdravstvenoj zaštiti osoba lišenih slobode.

Godinu je uvelike obilježila izbjeglička kriza, tijekom koje je do kraja prosinca kroz Hrvatsku prošlo više od 550 tisuća osoba u potrazi za sigurnijim životom u Europi. Unatoč svim izazovima, naša zemlja je na primjeren način zaštitila prava i dostojanstvo osoba koje pred opasnostima bježe iz svojih zemalja, a osim međunarodnih i organizacija civilnog društva, stručnjaka i volontera, solidarnošću i humanošću istaknuli su se i brojni građani, posebice oni kroz čija su sela i gradove prolazili.

Aktivnosti Ureda pučke pravobraniteljice u zaštiti i promicanju ljudskih prava dobili su potvrdu i na međunarodnoj razini, izborom za predsjedanje Europskom mrežom nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI), što uključuje i mandat u upravljačkom tijelu Međunarodnog koordinacijskog odbora nacionalnih institucija za ljudska prava pri Vijeću za ljudska prava UN-a. To će zasigurno doprinijeti zaštiti ljudskih prava građana Hrvatske, jer će njihovi problemi dobiti snažniji glas na međunarodnoj razini, a intenzivirat će se i razmjena dobrih iskustava s drugim zemljama.

## 2. STATISTIČKI PODATCI ZA 2015. GODINU

### 2.1. PODATCI O POSTUPANJU UREDA

#### *Rad Ureda u 2015. godini*

Tijekom 2015. Ured pučke pravobraniteljice postupao je u ukupno 4.655 predmeta, što je 80% više u odnosu na 2012. godinu, 19% u odnosu na 2013. i 13% više u odnosu na 2014. godinu.

U 4.452 predmeta ispitivali smo povrede prava građana, povodom pritužbi ili na inicijativu Ureda i radili na unaprjeđivanju sustava. Od toga je 921 predmet prenesen iz ranijih godina, 3.531 je novootvoren, a unutar

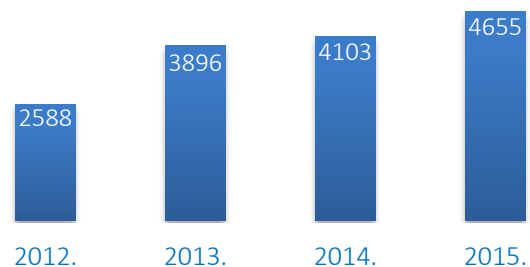
toga 2.917 odnosi se na pojedinačne povrede prava građana, što je 12%-tno povećanje u odnosu na 2014. godinu. Posljednje tri godine priljev novih predmeta je veći za 40 do 60% u odnosu na prethodne godine, što potvrđuje uspješnost mjera približavanja Ureda građanima.

Ured pučke pravobraniteljice dostupan je u četiri grada: Zagrebu, Splitu, Osijeku i Rijeci, gdje građani mogu osobno razgovarati sa savjetnicima, a tijekom godine zaprimili smo i više tisuća telefonskih poziva. Pritužbe se zaprimaju i običnom i elektronskom poštom, a postupamo i na temelju saznanja iz medija ili drugih izvora, odnosno na prijedlog treće strane, primjerice udruga civilnog društva.

I ove godine smo u terenskim obilascima pratili poštivanje ljudskih prava, kroz djelovanje Nacionalnog preventivnog mehanizma, kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije, ali i u okviru ombudsmanske nadležnosti. Djelatnici Ureda su u 77 obilazaka obišli brojne domove za starije i nemoćne, kaznenopravna tijela, mjesta kretanja izbjeglica te romska naselja.

Kao i prošle godine, najveći broj predmeta i dalje je u područjima pravosuđa, radnih i službeničkih odnosa te diskriminacije, a treću godinu zaredom bilježimo visok broj pritužbi u područjima imovinskopravnih odnosa i postupanja policijskih službenika. Broj predmeta koji se odnosi na ovrhe i dalje je u porastu.

*Broj predmeta u Uredu pučke pravobraniteljice*

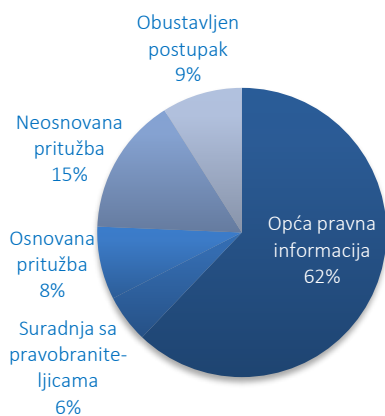


Usporedni prikaz novootvorenih predmeta po temama/pravnim područjima od 2012.-2015. godine

Područje	2012.	2013.	2014.	2015.
Pravosuđe	416	366	339	359
Radni i službenički odnosi	164	200	226	316
Diskriminacija (po različitim područjima)	202	248	263	284
Imovinskopravni odnosi	55	215	178	205
Postupanje policijskih službenika	53	186	179	204
Ovrhe	22	119	159	180
Zdravstvo	64	221	138	178
Osobe lišene slobode	219	200	178	165
Socijalna skrb	69	93	119	150
Graditeljstvo, prostorno uređenje i zaštita okoliša	62	179	143	119
Mirovinsko osiguranje	77	92	98	119
Obiteljsko pravo	44	88	73	98
Komunalne djelatnosti	30	41	61	93
Statusna prava	63	91	70	92
Stambeno zbrinjavanje i obnova	65	140	84	69
Financije	21	97	44	56
Prava branitelja i članova obitelji	27	142	59	51
Obrazovanje i znanost	28	59	58	51
Nacionalni preventivni mehanizam	6	21	31	21
Ostale pritužbe	168	223	125	128
Opće inicijative	260	385	537	593
<b>Ukupno predmeta</b>	<b>2115</b>	<b>3406</b>	<b>3162</b>	<b>3531</b>

Gotovo polovica svih predmeta je iz Grada Zagreba, a 35% s područja područnih ureda u Splitu, Rijeci i Osijeku. 7,1% pritužbi je pristiglo iz inozemstva, najviše iz Srbije, Belgije i BiH.

Prikaz predmeta koji su otvoreni i okončani u 2015.



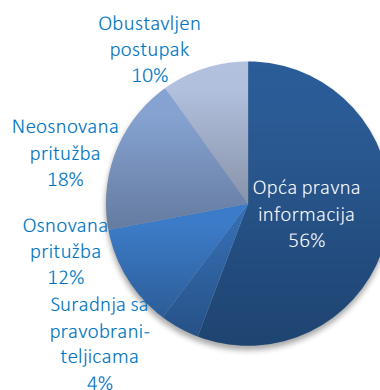
Od 2.917 predmeta otvorenih u 2015. povodom pojedinačnih pritužbi, rad je tijekom godine završen u 2.214 (75%) dok se u 703 (25%), najčešće zbog njihove složenosti, rješavanje nastavlja u 2016. godini. Struktura završenih predmeta ukazuje da je u 1.375 predmeta (62%) građanima dana opća pravna informacija, u 119 predmeta (6%) radilo se o mogućim povredama prava za čiju su zaštitu nadležne posebne pravobraniteljske institucije i koje se rješavaju temeljem Sporazuma o suradnji. U 720 (28%) predmeta završenih u 2015. provodio se ispitni postupak, nakon kojeg je u 181 predmetu (8%) utvrđena povreda, zbog čega je upućeno



upozorenje, preporuka, mišljenje ili prijedlog nadležnim tijelima kako bi se povreda otklonila. U 199 predmeta (9%) postupak je obustavljen zbog odustanka pritužitelja, a u 340 predmeta (15%) pritužba nije bila osnovana.

Ukupno je završeno 2.873 predmeta povodom pojedinačnih pritužbi, otvorenih 2015. i prethodnih godina, na način da je u 1.602 predmeta (56%) dana opća pravna informacija, u 129 predmeta (4%) nadležne su bile posebne pravobraniteljske institucije, a u 1.142 ispitna postupka utvrđeno je kako je 339 pritužbi (12%) osnovano, 518 neosnovano (18%), a u 285 predmeta (10%) postupak je obustavljen zbog odustanka pritužitelja.

*Prikaz okončanih predmeta u 2015. povodom pojedinačnih pritužbi*



### *Rad područnih ureda*

Područnom uredu u Rijeci osobno se obratilo nešto manje od 800 građana, od kojih je 398 došlo u ured, a približno isti broj zatražio je savjet ili informaciju telefonom. Od toga su zaprimljene 223 pritužbe, dok su ostalim građanima dane opće pravne informacije ili su upućeni tijelima nadležnima za postupanje po njihovim pritužbama. Najveći broj građana dolazilo je iz Rijeke te ostalih područja Primorsko-goranske županije. Broj pritužbi na diskriminaciju pristiglih s područja ove županije porastao je za čak 115%, a osim diskriminacije velik je broj pritužbi iz područja socijalne skrbi, zbog dugotrajnosti postupaka pred tijelima državne uprave i sudovima te neadekvatnih uvjeta smještaja u institucijama zatvorenog tipa.

Područnom uredu u Osijeku obratilo se 630 građana, najviše (360) neposrednim dolaskom u ured, telefonom (260) te pisano (10). Najveći broj građana dolazio je iz Osijeka, drugih dijelova Osječko-baranjske te Vukovarsko-srijemske županije. Ovom Područnom uredu građani su se najviše prituživali na rad pravosuđa, potom na obnovu i stambeno zbrinjavanje, mirovinsko osiguranje, tijela lokalne samouprave te pravne osobe u njihovom vlasništvu, ostvarivanje socijalnih prava, ovrhe, radne odnose, a u nešto manjoj mjeri na policiju, ostvarenja prava hrvatskih branitelja, poreznu upravu te ostvarenja prava iz zdravstvenog osiguranja.

Tijekom tri mjeseca rada Područnom uredu u Splitu obratilo se ukupno 426 građana. Pretežito su osobno dolazili u ured, no 125 građana obratilo se telefonom, a obraćali su se i elektronskom te običnom poštom. Najviše ih je s područja Splitsko-dalmatinske i Šibensko-kninske županije, ali i iz Zadarske te Dubrovačko-neretvanske županije. Pritužbe ovom Područnom uredu u najvećem broju odnosile su se na imovinsko-pravne odnose, socijalna prava, radno pravo, ovrhe, prava iz mirovinskog osiguranja, prava hrvatskih branitelja, diskriminaciju, stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi, obiteljsko pravo te policijsko postupanje.

## Suradnja Ureda s nadležnim tijelima

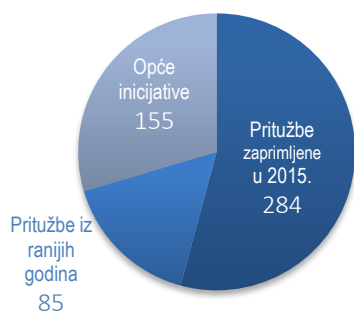
U svom radu pučka pravobraniteljica prikuplja informacije i očitovanja od nadležnih tijela koja su ih dužna i dostavljati, a tijekom 2015. u tomu bilježimo uglavnom dobru suradnju. Među tijelima koja na naše upite nisu odgovarala ažurno ili uopće isticali su se Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstvo pomorstva, prometa i veza, Sveučilište u Zagrebu, Klinički bolnički centar Zagreb i Državni ured za upravljanje državnom imovinom. Za potrebe izrade ovog Izvešća informacije smo zatražili od 362 nadležna državna tijela, udruga civilnog društva i vjerskih udruga, strukovnih organizacija, znanstvenih institucija i sindikata. Među javnopravnim tijelima, jedino nam Ministarstvo zdravlja nije dostavilo tražene informacije.

Određena nerazumijevanja ovlasti pučke pravobraniteljice pojavila su se tijekom terenskih obilazaka. Tako nam je u početku izbjegličke krize u nekoliko navrata onemogućen pristup mjestima ili informacijama, iako takvo postupanje predstavlja povredu Zakona o pučkom pravobranitelju i Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu, a tijekom NPM obilazaka zabilježen je i slučaj nesuradnje uprave kaznenog tijela, što je u konačnici ipak otklonjeno, a pravobraniteljske ovlasti uspješno su provedene.

## 2.2. STATISTIČKI PODATCI O POJAVAMA DISKRIMINACIJE

### 2.2.1. Podatci Ureda o pritužbama na diskriminaciju

Prikaz predmeta vezanih uz diskriminaciju u 2015.



U protekloj godini Ured je postupao u 524 predmeta u vezi diskriminacije. Od ovog broja 369 je pritužbi, a 155 općih inicijativa. Navedene pritužbe uključuju 284 podnesene tijekom 2015. te 85 podnesenih prethodnih godina, a u kojima je rad nastavljen i u 2015. godini.

Broj novopristiglih diskriminacijskih pritužbi za 8% je veći nego u 2014. te od 2009. godine, kada je institucija postala središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije u RH, kontinuirano raste.

Građani nam se i dalje najviše pritužuju na diskriminaciju u području rada i zapošljavanja, a čak 43,6% svih pritužbi na diskriminaciju odnosi se ova dva područja. Uprava se s 26 pritužbi ili 9,1% nalazi na trećem mjestu, a potom slijede područja javnog informiranja i medija te pristupa dobrima i uslugama.

U šest predmeta ili 2,1% građani su prituživali diskriminaciju u dva ili više područja, dok u 19 nije bilo navedeno niti jedno područje već je pritužena diskriminacija kao općenita pojava.

Područje diskriminacije	Broj pritužbi	Postotak
Rad	64	22,5
Zapošljavanje	60	21,1
Uprava	26	9,1
Javno informiranje i mediji	21	7,4
Pristup dobrima i uslugama	21	7,4
Pravosuđe	14	4,9
Obrazovanje	9	3,2
Socijalna skrb	8	2,8
Stanovanje	7	2,5
Zdravstvena zaštita	7	2,5
Mirovinsko osiguranje	6	2,1
Sport	5	1,8
Znanost	4	1,4
Zdravstveno osiguranje	4	1,4
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama	3	1,1
Diskriminacija - općenito	19	6,7
Pritužbe s višestrukim područjima	6	2,1
<b>Ukupno</b>	<b>284</b>	<b>100</b>

Rasa, etnička pripadnost ili boja kože te nacionalno podrijetlo navode se u gotovo četvrtini pritužbi. Često se navodi i dobna diskriminacija (9,9%), diskriminacija na temelju zdravstvenog stanja (8,1%), obrazovanja (7,4%), političkog ili drugog uvjerenja (5,6%) i vjere (4,2%), dok je diskriminacija na temelju ostalih osnova rjeđe prituživana. Velik broj građana i ove je godine ukazivao na višestruku diskriminaciju. U čak 45 pritužbi ili 15,9% kao razlog nejednakog postupanja navodi se više osnova, među kojima je ponovno najčešća rasa, etnička pripadnost ili boja kože, a slijede dob, obrazovanje, vjera i spol. Zaprimili smo i 32 pritužbe u kojima nije bila navedena niti jedna osnova ili je navedena neka karakteristika koja nije zaštićena ZSD-om.

Osnova diskriminacije	Broj pritužbi	Postotak
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože, nacionalno podrijetlo	68	23,9
Dob	28	9,9
Zdravstveno stanje	23	8,1
Obrazovanje	21	7,4
Političko ili drugo uvjerenje	16	5,6
Vjera	12	4,2
Društveni položaj	9	3,2
Imovno stanje	8	2,8
Invaliditet	7	2,5
Spol	7	2,5
Bračni ili obiteljski status	2	0,7
Članstvo u sindikatu	2	0,7
Spolna orijentacija	2	0,7
Jezik	1	0,3
Rodni identitet ili izražavanje	1	0,3
Višestruka diskriminacija	45	15,9
Nema osnove po ZSD-u	32	11,3
<b>Ukupno</b>	<b>284</b>	<b>100</b>

194 pritužbe zaprimili smo od fizičkih osoba, 68 su nam uputile organizacije civilnog društva, pravne osobe ili grupe osoba, sedam smo zaprimili anonimnih, a 22 predmeta pokrenuli smo na vlastitu inicijativu, najčešće na temelju saznanja iz medija.

Kao potencijalne počinitelje diskriminacije pritužitelji najčešće navode tijela državne uprave, pravne osobe te pravne osobe s javnim ovlastima, a rjeđe tijela jedinica lokalne i područne samouprave.

Od 369 pritužbi, u 226 smo u protekloj godini i završili ispitni postupak, a u 61 slučaju utvrdili smo diskriminaciju te izdali preporuku, mišljenje, upozorenje ili priopćenje javnosti kako bi se uklonilo ili spriječilo diskriminatorno postupanje. U pogledu 77 pritužbi utvrdili smo kako ipak nije riječ o nejednakom postupanju utemeljenom na nekoj osnovi te smo o tome obavijestili pritužitelje.

U preostalim predmetima nije bilo moguće utvrditi diskriminaciju iz procesnih razloga. Kada se radilo o nepravilnosti koja nije diskriminacija, ali potencijalno može biti kršenje ljudskih prava pučka pravobraniteljica nastavila je postupati, dok smo pritužbe s osnovama iz nadležnosti drugih pravobraniteljskih institucija prosljeđivali njima te o tome obavijestili pritužitelje. U nekim slučajevima nismo mogli ispitivati navode jer pritužba nije sadržavala dovoljno informacija, a pritužitelji nam ih niti nakon traženja nisu dostavili, dok je u nekima bila riječ o problemu oko kojega je već odlučio sud ili je sudski postupak bio u tijeku.

### 2.2.2. Objedinjeni podatci pravobranitelja

U skladu s obvezama koje proizlaze iz ZSD-a posebni pravobranitelji također vode evidencije o slučajevima diskriminacije iz njihove nadležnosti te ih, radi cjelovitog prikaza, dostavljaju pučkom pravobranitelju. Ovi podatci prikazani su u zajedničkim tablicama, razvrstani prema spolu pritužitelja, osnovama i područjima diskriminacije te vrsti prituženog tijela ili osobe.

*Pritužbe u kojima je postupano po ZSD-u po spolu pritužitelja u 2015.*

Spol pritužitelja/ice	Pučki	Za osobe s invaliditetom	Za djecu <sup>1</sup>	Za ravnopravnost spolova
Žena	79	11	4	242
Muškarac	115	6	4	109
Nepoznato <sup>2</sup>	7	-	-	-
Grupa	68	1	12	22
Vlastita inicijativa	22	-	-	31
<b>Ukupno</b>	<b>291<sup>3</sup></b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>404</b>

<sup>1</sup> Ovi podatci odnose se na djecu koja trpe diskriminaciju (žrtve diskriminacije) iako su pritužitelji u njihovo ime uglavnom bile odrasle osobe. U sedam slučajeva pritužbu je podnijela žena (majka djeteta), u tri muškarac (otac), u jednom dijete ženskog spola, jedna je pritužba anonimna, u pet slučajeva pritužbu je podnijela grupa, a u tri se radilo o vlastitoj inicijativi pravobraniteljice.

<sup>2</sup> Anonimna pritužba.

<sup>3</sup> Broj pritužitelja veći je od broja pritužbi jer je u nekima više pritužitelja.

*Pritužbe u kojima je postupano po ZSD-u po osnovama diskriminacije u 2015.*

Osnova	Pučki	Za osobe s invaliditetom	Za djecu	Za ravnopravnost spolova
Bračni ili obiteljski status	2	-	4	16
Članstvo u sindikatu	2	-	-	-
Dob	28	-	1	-
Društveni položaj	9	-	-	-
Genetsko naslijeđe	-	-	1	-
Imovno stanje	8	-	-	-
Invaliditet	7	18	-	-
Jezik	1	-	-	-
Obrazovanje	21	-	-	-
Političko ili drugo uvjerenje	16	-	-	-
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože, nacionalno podrijetlo	68	-	7	1
Rodni identitet ili izražavanje	1	-	-	5
Socijalno podrijetlo	-	-	-	-
Spol	7	-	-	364
Spolna orijentacija	2	-	-	18
Vjera	12	-	7	-
Zdravstveno stanje	23	-	-	-
Višestruka diskriminacija	45	-	-	-
Nema osnove po ZSD-u	32	-	-	-
<b>Ukupno</b>	<b>284</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>404</b>

*Pritužbe u kojima je postupano po ZSD-u po prituženim tijelima/osobama u 2015.*

Vrsta prituženog tijela/osobe	Pučki	Za osobe s invaliditetom	Za djecu	Za ravnopravnost spolova
Fizička osoba	26	1	6	42
Pravna osoba	68	3	-	75
Pravna osoba s javnim ovlastima	55	6	9	120
Tijelo državne uprave	80	3	2	112
Pravosudno tijelo	12	2	-	24
Organizacija civilnog društva	3	1	-	5
Tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	20	2	3	16
Drugo	20	-	-	10
<b>Ukupno</b>	<b>284</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>404</b>

*Pritužbe u kojima je postupano po ZSD-u po područjima diskriminacije u 2015.*

Područje	Pučki	Za osobe s invaliditetom	Za djecu	Za ravnopravnost spolova
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama	3	-	-	9
Javno informiranje i mediji	21	1	-	41
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	-	-	-	3
Obrazovanje	9	6	13	12
Sport	5	1	-	4
Znanost	4	-	-	-
Pravosuđe	14	2	-	24
Uprava	26	1	2	73
Pristup dobrima i uslugama	21	4	1	18
Rad	64	2	-	89
Zapošljavanje	60	-	-	29
Mirovinsko osiguranje	6	-	-	1
Socijalna skrb	8	1	1	84
Zdravstveno osiguranje	4	-	-	5
Stanovanje	7	-	-	3
Zdravstvena zaštita	7	-	1	8
Pritužbe s višestrukim područjima	6	-	-	-
Diskriminacija - općenito	19	-	2	1
<b>Ukupno</b>	<b>284</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>404</b>

*2.2.3. Suzbijanje diskriminacije na nacionalnoj razini i problem nedostatnog prijavljivanja*

*Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije prestao je važiti završetkom 2013., a novi dokument još nije izrađen.*

Sudska zaštita samo je jedan od mehanizama koji doprinose suzbijanju diskriminacije. S obzirom da nejednako postupanje najčešće proizlazi iz stereotipnih stavova i predrasuda prema određenim grupama, odnosno njihovim pripadnicima, smanjenju diskriminacije doprinose obrazovanje i informiranje o neutemeljenosti i neprihvatljivosti ovakvih stavova, a dodatno i svijest da se radi o zakonom zabranjenom postupanju.

Nacionalna strategija, kojom bi bio vidljiv smjer djelovanja Vlade u suzbijanju diskriminacije, trenutačno ne postoji. Naime, Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije prestao je važiti završetkom 2013. godine, a novi dokument, iako predviđen, još nije izrađen, o čemu više pišemo u dijelu o sudjelovanju u izradi propisa. Borba protiv diskriminacije na nacionalnoj razini u manjem je opsegu naznačena Nacionalnim planom za zaštitu i promicanje ljudskih prava 2013. do 2016., kojim su definirane i mjere kontinuiranog obrazovanja svih relevantnih dionika i podizanja razine svijesti o pojavama i zabrani diskriminacije.

Iako bi se, prema ovom Planu, edukacije za suce, odvjetnike, državne odvjetnike, policiju, organizacije civilnog društva, sindikate, poslodavce i predstavnike medija trebale odvijati kontinuirano, u 2015. održane su svega dvije radionice za državne službenike te dvije za djelatnike u zatvorskom sustavu. Štoviše, dvije spomenute radionice u Državnoj školi za javnu upravu organizirane su kao mjerilo za ispunjavanje ex ante kriterija za korištenje sredstava iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova, odnosno bile su namijenjene zaposlenicima tijela koja sudjeluju u njihovom upravljanju i nadzoru. No, ovakve bi edukacije trebale biti održavane i za službenike koji svakodnevno komuniciraju s građanima, pružaju im javno dostupne usluge ili provode postupke u vezi ostvarivanja njihovih prava. U nedostatku takvih programa, a kako bi državni službenici bili upoznati s opsegom zabrane diskriminacije, još u prošloj godini smo Ministarstvu uprave predložili da u obvezne izvore za polaganje Državnog stručnog ispita uključi i Zakon o suzbijanju diskriminacije.

*Unatoč povećanju broja pritužbi na diskriminaciju pučkoj pravobraniteljici, i dalje je prisutan problem njezinog nedostatnog prijavljivanja.*

Edukacije o suzbijanju diskriminacije za državne službenike, one u tijelima regionalne i lokalne samouprave i za policiju potrebno je, kao i obrazovanje sudaca, dodatno unaprijediti. Naime, ovakve edukacije nisu dio redovnog obveznog programa obrazovanja ili osposobljavanja, a ne održavaju se kontinuirano niti u formi seminara, konferencija, tribina i slično, već se provode kroz projekte, jednokratno i nesustavno.

U radu na daljnjem unaprjeđenju sustava zaštite od diskriminacije naglasak bi prvenstveno trebao biti na educiranju i upoznavanju s načelima nediskriminacije provoditelja ZSD-a. S obzirom na najučestalije pojave diskriminacije te veliku važnost medija u formiranju javnog mnijenja i stavova, trebale bi se provoditi i radionice za poslodavce i predstavnike medija.

Time bi se zasigurno smanjilo nedostatno prijavljivanje doživljene diskriminacije. Ovaj problem, neovisno o povećanju broja pritužbi pučkoj pravobraniteljici, i dalje je prisutan. Na njega ukazujemo već nekoliko godina, a potvrđuju ga i organizacije civilnog društva, prepoznajući kao uzroke nedostatak upoznatosti građana sa značenjem i načinima zaštite od diskriminacije, nepovjerenje u sustav, strah od osвете, strepnju zbog neizvjesnosti ishoda sudskog postupka, njegovog trajanja te troškova. Teško je očekivati da će diskriminaciju prijaviti oni koji ju dožive u postupanju službenika državne uprave te lokalne ili regionalne samouprave, ako pri tom tijelu pokušavaju ostvariti neko svoje pravo i tako „ovise“ o istim tim osobama. U konačnici, nejednako postupanje nerijetko je općeprihvaćeno i samorazumljivo, a dodatno ga opravdava i netrpeljivost prema nekim manjinama, čiji pripadnici su stoga još manje skloni tražiti zaštitu.

Pri procjeni učestalosti pojava diskriminacije stoga treba u obzir uzeti i pritužbe podnesene nadležnim tijelima ili organizacijama civilnog društva, ali i druge izvore poput istraživanja percepcije o prisutnosti diskriminacije i doživljene diskriminacije.

*Svaki treći ispitanik u RH navodi da je bio diskriminiran u proteklih godinu dana.*

U jednom od Eurobarometer istraživanja iz 2015. godine, 21% ispitanika na razini EU odgovorio je kako su u proteklih 12 mjeseci osobno doživjeli diskriminaciju ili bili uznemiravani. Odgovori ispitanika iz RH ukazuju da je diskriminacija učestalija, jer svaki treći navodi kako je bio diskriminiran. Drugim riječima, mnogi se građani smatraju diskriminiranima, no ipak odluče to ne prijaviti, zbog čega izostaje adekvatno sankcioniranje te se diskriminatorno postupanje nastavlja.

Vodeći računa o različitim razlozima (ne)prijavlivanja, od 2014. Ured pučke pravobraniteljice ima otvorenu telefonsku liniju za prijavu slučajeva diskriminacije. Osim što nam građani mogu izravno podnijeti pritužbu, u telefonskom razgovoru dobit će i informacije o mogućnostima zaštite, koje im olakšavaju odluku o pokretanju sudskog postupka ili prijave nadležnim tijelima. Tijekom protekle godine pozive nam je uputilo 167 građana.

#### **PREPORUKE:**

1. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da osigura kontinuitet u provođenju edukacija o suzbijanju diskriminacije, kako je predviđeno Nacionalnim planom za zaštitu i promicanje ljudskih prava 2013. do 2016.;
2. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da provodi aktivnosti kojima će informirati građane o zabrani diskriminacije te mogućnostima i mehanizmima zaštite;
3. Ministarstvu uprave, da Zakon o suzbijanju diskriminacije uvrsti među pravne izvore za polaganje Općeg dijela Državnog stručnog ispita;
4. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da svim članovima Radne skupine što prije dostavi na mišljenje finalni Nacrt Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije te pratećeg Akcijskog plana te provede savjetovanje sa zainteresiranom javnošću;
5. Vladi RH, da što prije usvoji Nacionalni plan za suzbijanje diskriminacije i prateći Akcijski plan;



### 3. POJEDINA PODRUČJA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE

#### 3.1. PRAVOSUĐE

Prema izvješću EK iz 2015. godine, RH zauzima sedmo mjesto na listi država s najdugotrajnijim parničnim postupcima, a glavni problem, uz dugotrajnost, neujednačena je sudska praksa. Zabilježene su situacije neusklađenosti odluka sudskih vijeća na istim sudovima u istovrsnim predmetima, a takva postupanja ugrožavaju pravnu sigurnost i doprinose razvoju nepovjerenja građana u pravosudni sustav. Stoga je važno jačanje uloge viših sudova kao stvaratelja ujednačene sudske prakse usklađene s međunarodnim pravnim standardima i praksom Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) te Europskog suda pravde.

Učinkovitost pravosuđa je također jedan od ključnih problema hrvatskog pravnog sustava. Tijekom 2015. započela je provedba teritorijalnog preostroja pravosudnih područja pa su pojedine sudske službe, koje su djelovale na područjima manjih gradova i mjesta, pripojene sudovima u većim gradovima. Na taj način su stanovnici pojedinih manjih gradova i mjesta u otežanom položaju, jer im je pristup sudu povezan s većim materijalnim izdacima za putne troškove pa je onima lošijeg ekonomskog stanja teže zaštititi svoja prava u sudskom postupku.

Strategija reforme pravosuđa od 2013. do 2018., kao nastavak prethodne, sadrži niz odrednica koje bi trebale ubrzati rješavanje predmeta i pravosudni sustav učiniti suvremenijim i funkcionalnijim. Osobito je važno prilikom njene daljnje provedbe uzeti u obzir socijalno najugroženije kategorije stanovništva kojima pristup sudu, između ostalog, mora biti dostupan i osiguran kroz stabilan okvir besplatne pravne pomoći.

##### 3.1.1. Pritužbe pučkoj pravobraniteljici

*„Ne moram vam nabrajati koliko predmeta rješava EU sud za ljudska prava ... koliko je dužan pravosudni sustav za komunalne usluge, hranu, energiju, itd. Gdje je RH i njeno pravosuđe locirano na međunarodnim ljestvicama korupcije, ljudskih prava, zloupotreba i nepotizma je javno poznata stvar. Ovaj moj predmet je samo jedan u dugom nizu...“*

Tijekom 2015. pučka je pravobraniteljica zaprimila 475 pritužbi iz područja pravosuđa. Od toga se 239 odnosilo na rad sudova, najviše zbog nezadovoljstva sudskim odlukama (114), nešto manje na dugotrajnost sudskih postupaka (66), zatim na ponašanje sudaca i zlouporabu njihova položaja (37), a najmanje na obavljanje poslova sudske uprave (22).

*Građani se pritužuju i na odugovlačenje državnoodvjetničkog postupanja. U jednoj pritužbi na rad USKOK-a u Rijeci ocjena o osnovanosti kaznene prijave nije dana četiri, a po pritužbi na rad USKOK-a u Zagrebu dvije godine.*

Kroz brojne pritužbe je evidentno nepovjerenje građana u pravednost, ali i zakonitost donesenih odluka, a samim time i u sustav pravosuđa i njegovu učinkovitost u cjelini. Građani nezadovoljni meritornim sudskim odlukama upiru na nezakonito ponašanje sudaca tvrdeći da se radi o pogodovanju ili zlouporabi sudačke dužnosti. Zaprimili smo i pritužbu jer sud ne može provesti ovrhu nad javnopravnim tijelom koje odbija postupiti po pravomoćnoj sudskoj odluci, unatoč šest zaključaka o uredovanju tijekom ovršnog postupka. Sudovi, osim toga, ponekad netočno uzimaju osobne podatke, zbog čega stranke ne mogu ostvariti svoja zakonska prava, nego su

prisiljene poduzimati niz dodatnih pravnih radnji uz dodatne troškove, kako bi ispravile nastale greške.

U odnosu na rad državnog odvjetništva, pučka pravobraniteljica je zaprimila samo 32 pritužbe, dok je istovremeno Ministarstvo pravosuđa zaprimilo 203, što je blagi porast u odnosu na ranije godine. Međutim, stvarni podatci o broju pritužbi i predstavki na rad državnih odvjetništava ne postoje, budući da ih sam DORH ne evidentira. Osim toga, iz pritužbi koje smo zaprimili proizlazi da državno odvjetništvo ne komunicira s građanima na zadovoljavajući način, ne odgovara na njihove predstavke i ne daje informacije o stanju predmeta, premda je to i ustavna obveza svih tijela javne vlasti. Tako u predmetu gospodarskog kriminala, u kojem od 2008. nije donesena ocjena o osnovanosti kaznene prijave, stranke od 2009. nisu dobile odgovor na predstavku unatoč mnogobrojnim zamolbama i požurnicama, pa niti nakon preporuke pučke pravobraniteljice.

Iako za to ne postoji zakonska obaveza, svakom državnom tijelu, pa tako i državnom odvjetništvu, vođenje podataka o predstavkama i pritužbama moglo bi poslužiti za postizanje kvalitetnijeg rada, posebice u komunikaciji s građanima i za jačanje njihova povjerenja.

Državno odvjetništvo za svoj rad i zastupanje države dobiva sredstva iz državnog proračuna. Međutim, način vrednovanja, obračunavanje i plaćanje usluga zastupanja državnog odvjetništva u parničnim postupcima temeljem posebne punomoći i dalje se odvija kao i za odvjetnike, unatoč našoj preporuci da se donese posebna tarifa koja bi trebala biti niža od odvjetničkih usluga, upravo zbog istovremenog proračunskog financiranja.

U odnosu na rad odvjetnika, tijekom 2015. zaprimili smo 17 pritužbi koje su upućivale na probleme sa plaćanjem odvjetničkog honorara, nezadovoljstvo obavljenim zastupanjem, ponašanje suprotno kodeksu odvjetničke etike te na rad Hrvatske odvjetničke komore (u daljnjem tekstu: HOK), u kojima se iskazivala sumnja na nespремnost sankcioniranja povreda na koje se ukazivalo. Također, građani su izražavali sumnju u adekvatno odvjetničko zastupanje putem besplatne pravne pomoći, jer je odvjetnička tarifa tada znatno niža od redovne. Istovremeno, HOK je zaprimio 890 prijava na rad odvjetnika na temelju kojih je pokrenuto 709 disciplinskih postupaka zbog sumnje u teže povrede dužnosti i ugleda odvjetništva, a doneseno

je 58 presuda kojima je utvrđena disciplinska odgovornost za težu povredu dužnosti i ugleda odvjetništva.

Pritužbe koje su upućivane na Ministarstvo pravosuđa, kao najviše tijelo nadležno za obavljanje poslova pravosudne uprave, uglavnom su se odnosile na neodgovaranje na predstavke, nezadovoljstvo odgovorom na predstavku te neprovođenje predloženog inspekcijskog nadzora. Istovremeno, Ministarstvo pravosuđa je zaprimilo 1.070 novih predstavki ili pritužbi na rad pravosudnih tijela te 1.362 podneska na predmete u tijeku, povodom ranije zaprimljenih predstavki. Samo 0,90% pritužbi ocijenjene su osnovanima, što dovodi u pitanje kriterije odlučivanja o njihovoj osnovanosti, osobito ako se uzme u obzir brojnost problema evidentnih u pravosudnom sustavu. Pravosudna inspekcija Ministarstva pravosuđa u 2015. izvršila je samo dva neposredna nadzora pravilnosti i zakonitosti obavljanja poslova sudske uprave, za razliku od 2014. godine, kada ih je obavljeno osam, no niti jedan nije proveden na temelju predstavki građana.

U odnosu na 2014. godinu, u kojoj je povodom zahtjeva za suđenje u razumnom roku pokrenuto 2.644 postupka, u 2015. ih je pokrenuto 108 manje. Nažalost, nemamo cjelovite podatke o iznosima naknada koje su 2015. isplaćene zbog povrede ovog prava.

### *3.1.2. Besplatna pravna pomoć*

Sustav besplatne pravne pomoći (u daljnjem tekstu: BPP) usmjeren je realizaciji temeljnog načela vladavine prava – jednakosti svih pred zakonom i omogućavanja pristupa sudu svim građanima neovisno o njihovom imovinskom statusu.

Zbog teške socijalne situacije i visokog postotka siromaštva mnogi građani pravnu pomoć ne mogu ostvariti plaćanjem usluge odvjetnicima, a nedostupnost i neučinkovitost sustava pravne pomoći direktno urušava temelje jednakosti građana pred zakonom i prava na pristup sudovima i javnopravnim tijelima.

Tijekom 2015. pučka pravobraniteljica zaprimila je 60% više zahtjeva za pružanje pravne pomoći u obliku pravnog savjetovanja i sastavljanja pravnih podnesaka nego godinu ranije, no iako smo građane redovito upućivali kome se trebaju obratiti za ovu vrstu pomoći i davali opće pravne informacije, nismo ovlašteni za pružanje BPP-a.

Građani lošijeg socioekonomskog stanja mogu zatražiti BPP od državnih tijela i ostalih ovlaštenih pružatelja (pravnih klinika, udruga, odvjetnika), no i dalje su nedovoljno informirani o postupku ostvarivanja ovog prava. Nije im poznato da se mogu izravno obratiti ovlaštenim pružateljima primarne pravne pomoći niti s uvjetima za realizaciju prava na odvjetničko zastupanje i oslobođenje troškova sudskog postupka i sudskih pristojbi.

*Nedostupnost i neučinkovitost sustava pravne pomoći izravno urušava temelje jednakosti građana pred zakonom i prava na pristup sudovima i javnopravnim tijelima.*

Sukladno preporukama po Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, stabilan financijski okvir nužan je preduvjet za efikasnost sustava BPP-a, na što smo upozoravali i u prošlogodišnjem Izješću. Proračunska sredstva za provedbu BPP-a u 2015. tek su neznatno povećana u odnosu na 2014. godinu (u 2014. utrošeno je 2.661.000,00, a u 2015. godini 2.880.000,00 kuna).

I nadalje su primjetne poteškoće u dodjeli proračunskih sredstava za primarnu pravnu pomoć, kao i visine iznosa dodijeljenih sredstava, koja su u odnosu na 2014. povećana s 1.450.000,00 na 1.500.000,00 kuna. Vremenski okvir od raspisivanja natječaja za financiranje projekata ovlaštenih udruga i pravnih klinika do odobravanja projekta i doznačavanja sredstava traje pet do šest mjeseci, što dovodi do značajnih poteškoća u njihovom radu, budući da u tom razdoblju moraju reducirati ili potpuno obustaviti pružanje pomoći. Iako je Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći (u daljnjem tekstu: ZoBPP) propisano da se primarna pravna pomoć može financirati i iz izvanproračunskih sredstava, udruge registrirane za pružanje BPP-a ne mogu aplicirati na natječajne drugih nacionalnih donatora, primjerice putem Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva, koja u projektnim natječajima izričito zabranjuje financiranje korisnika proračunskih sredstava, čime se ove udruge dovodi u isključivu ovisnost o proračunskim sredstvima.

Institucionalni okvir sustava BPP-a čini 20 ureda državne uprave u županijama i 15 ispostava te Gradski ured za opću upravu Grada Zagreba. Vlada RH niti tijekom 2015. nije donijela Uredbu za usklađivanje unutarnjeg ustrojstva ureda državne uprave u županijama s odredbama ZoBPP-a, iako je to bila dužna učiniti do konca ožujka 2014. godine. Iako se radi o postupcima koji ne trpe odgodu, zbog nedostatnog broja službenika zaposlenih na poslovima BPP-a u uredima državne uprave, odlučivanja o zahtjevima traju od 45 do 90 dana, pa dolazi do proteka prekluzivnih rokova za stranke te sustav BPP-a postaje nesvrshodan. Također, dok su udruge i pravne klinike pri provedbi projekata obvezni voditi evidencije o korisnicima i oblicima pružene primarne pravne pomoći, uredi državne uprave tu obvezu nemaju pa takve evidencije nedostaju.

Tijekom 2015. u šest ureda državne uprave niti jedan građanin nije se obratio sa zahtjevom za pružanje primarne pomoći, vjerojatno zbog neinformiranosti da su uredi ovlašteni pružati savjete i sastavljati podneske. Unatoč preporukama pučke pravobraniteljice o potrebi veće dostupnosti informacija o BPP, građani i dalje nisu dovoljno informirani pa bi sustavno informiranje trebalo provoditi putem medija, ali i distribucijom letaka u policiji, sudovima i drugim tijelima vlasti.

Zbog neusklađenosti Zakona o upravnim pristojbama i ZoBPP uz žalbu na rješenje kojim je odbijen zahtjev za sekundarnom pravnom pomoći obvezno je plaćanje upravne pristojbe u iznosu od 50,00 kuna, što za veliki broj građana predstavlja prepreku za podnošenje ovog pravnog lijeka.

S obzirom da se primarna pravna pomoć može pružiti u različitim pravnim područjima, potrebno je provoditi kontinuiranu edukaciju službenika zaposlenih na ovim poslovima u

uredima državne uprave, kako bi građanima pružili pravovremenu i profesionalnu pravnu pomoć.

### 3.1.3. Podrška žrtvama i svjedocima u kaznenim postupcima

*„...zbog straha od optuženika preselila sam se iz Zagreba ... u svojstvu sam oštećenika u postupku na Općinskom sudu u Zagrebu i nisam dobila nužno potrebnu podršku, a za odjel za pružanje podrške žrtvama i svjedocima nisam niti znala da postoji...“*

Povrede prava žrtava i svjedoka u kaznenim postupcima do sada su razmatrane unutar pritužbi podnesenih radi zaštite ljudskih prava u području pravosuđa. Međutim, zbog razumijevanja i solidarnosti s osobama koje su proživjele traumu uzrokovanu počinjenim kaznenim djelom te važnosti i potrebe intenziviranja zaštite njihovih prava, ovo područje od posebnog je interesa pučke pravobraniteljice. Dodatno, o položaju žrtava u diskriminacijskim postupcima više pišemo u sljedećem poglavlju. Godišnje se u RH prijavi i do 70.000 kaznenih djela, a zaštita interesa žrtava smatra se jednom od temeljnih funkcija kaznenog pravosuđa, prepoznata u nizu dokumenata Ujedinjenih naroda, Vijeća Europe i EU.

Proteklih godina, donošenjem novog Kaznenog zakona, Zakona o kaznenom postupku, Zakona o novčanoj naknadi žrtvama kaznenih djela i Nacionalne strategije razvoja sustava podrške žrtvama i svjedocima u RH za razdoblje od 2016. do 2020. godine, postignuti su pozitivni pomaci u normativnom uređenju položaja žrtava.

Iz pritužbi građana pučkoj pravobraniteljici vidljivo je kako su policija, državno odvjetništvo i sudovi i dalje primarno usmjereni na okrivljenika i njegova prava, dok se o pravima žrtava i svjedoka ne vodi dovoljno računa, a nerijetko se prema njima neprikladno postupa, ne uvažavajući dovoljno činjenicu da je svjedočenje izuzetno neugodno i uznemirujuće iskustvo zbog ponovnog proživljavanja traumatskog događaja, ali i potpune nepripremljenosti i nepoznavanja okolnosti sudskog postupka. Povrede prava žrtava tijekom kaznenog postupka vrlo rijetko utječu na njegov ishod, a gotovo im je nemoguće ostvariti pojedina zajamčena prava. Isto tako, iako se po okončanju sudskih postupaka žrtve, kao i okrivljenici, trebaju rehabilitirati u zajednici, nakon donošenja presude njima se više ne bave ni institucije, niti društvo. Mogućnosti postojećeg sustava nadilaze potrebe žrtava i svjedoka, loše utječu na opću prevenciju i često obeshrabruju građane u prijavljivanju kaznenih djela i svjedočenju. Sustav podrške žrtvama i svjedocima trenutačno je ustrojen samo na sedam županijskih sudova te je odjele za podršku potrebno proširiti na sve preostale županijske sudove.

Nacionalno zakonodavstvo i dalje nije usklađeno s Direktivom 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela, Europskog parlamenta i Vijeća Europe od 2012. godine, koja je trebala biti prenesena u domaće zakonodavstvo do studenog 2015., a u kojoj se, između ostalog, ističe pravo žrtve na dostojanstvo, sudjelovanje u

*Iako se po okončanju sudskih postupaka žrtve, kao i okrivljenici, trebaju rehabilitirati u zajednici, nakon donošenja presude njima se više ne bave ni institucije, niti društvo.*

svim stadijima kaznenog postupka, na naknadu štete, djelotvorne oblike pomoći, informacije od prvog kontakta s nadležnim tijelom, pristup službama za podršku, obvezu provođenja individualne procjene radi utvrđivanja posebnih potreba zaštite, ali i potreba koordinacije rada različitih službi i edukacije djelatnika koji kontaktiraju sa žrtvama. Na navedene potrebe ukazuju i preporuke upućene RH po Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima i iz UN-ovog Univerzalnog periodičkog pregleda stanja ljudskih prava (UPR).

Iako je Ravnateljstvo policije u studenom 2014. policijskim upravama naložilo da žrtvama, uz obavijesti o pravima, daju i kontakte odjela za podršku žrtvama i svjedocima na sudovima, Nacionalnog pozivnog centra za žrtve kaznenih djela i prekršaja te informacije o tijelima državne uprave i organizacijama civilnog društva koje se bave podrškom i zaštitom žrtava, to se dosljedno ne provodi pa pojedine žrtve ostaju bez potrebnih obavijesti.

Zakonom o novčanoj naknadi žrtvama kaznenih djela, koji je u primjeni od ulaska u EU, RH se obvezala isplaćivati žrtvama kaznenih djela naknade za troškove zdravstvene zaštite, pogreba, naknade zbog izgubljene zarade i zbog gubitka uzdržavanja. Međutim, visina naknade je ograničena, a primjena zakona u praksi je vrlo restriktivna, na što ukazuje isplata 179.640,17 kuna od početka primjene Zakona do listopada 2015. godine.

Nacionalna strategija razvoja sustava podrške žrtvama i svjedocima u RH za razdoblje od 2016. do 2020. godine, osim analize i ocjene stanja, općenitih ciljeva i mjera, ne sadrži rokove njihova provođenja niti analizu održivosti i procjenu potrebnih sredstava. Pojedine mjere i načini njihova ostvarivanja, kao i konkretne zadaće pojedinih izvršitelja, trebali su biti detaljnije opisani u Akcijskom planu za područje razvoja podrške žrtvama i svjedocima za razdoblje od 2016. do 2020. godine, koji još nije donesen.

Radi senzibiliziranja za potrebe svjedoka i žrtava potrebno je i adekvatno educirati suce, državne odvjetnike i policijske službenike, jer je za puni integritet kaznenog postupka, a time i učinkovitost pravosuđa u cjelini, nužno osigurati cjeloviti sustav potpore koji može odgovoriti potrebama žrtava te zaštititi njihova temeljna prava.

Primjena učinkovitog poštivanja prava žrtava u RH i nadalje će prvenstveno ovisiti od učinkovite primjene propisa od strane tijela kaznenog progona i sudova. Vladi RH, ostalim državnim institucijama i organizacijama civilnog društva ostaje zajedničkim radom i suradnjom stvoriti što poticajnije okruženje za kreiranje javnih politika koje će rezultirati donošenjem kvalitetnih i učinkovitih zakona.

#### **PREPORUKE:**

6. Vladi RH, da donese posebnu tarifu za zastupanje državnih odvjetnika u parničnim postupcima;
7. Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske, da ustroji evidenciju o predstavkama i

- pritužbama i unaprijedi komunikaciju s građanima;
8. Ministarstvu uprave, da pripremi Uredbu za usklađivanje unutarnjeg ustrojstva ureda državne uprave u županijama s odredbama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći;
  9. Ministarstvu uprave, da provodi sustavne specijalizirane edukacije za službenike Ureda državne uprave koji pružaju primarnu pravnu pomoć;
  10. Uredu za udruge Vlade RH i Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnog društva, da razmotre mogućnost osnivanja fonda za financiranje udruga ovlaštenih za pružanje besplatne pravne pomoći;
  11. Ministarstvu pravosuđa, da kontinuirano informira građane o sustavu besplatne pravne pomoći putem medija i na druge prikladne načine;
  12. Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu uprave, da izvrše usklađivanje propisa kojima se reguliraju oslobođenja od plaćanja pristojbi za socijalno ugrožene skupine građana;
  13. Ministarstvu pravosuđa, da uskladi Zakon o kaznenom postupku s Direktivom 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela;
  14. Ministarstvu pravosuđa, da izmjenama Zakona o novčanoj naknadi žrtvama kaznenih djela proširi uvjete za ostvarivanje ovog prava;
  15. Ministarstvu pravosuđa, da proširi sustav podrške žrtvama i svjedocima na sve županijske sudove;
  16. Pravosudnoj akademiji, da u redovnom programu obrazovanja za pravosudne dužnosnike osigura redovito održavanje radionica posvećenih pravu žrtava/svjedoka i senzibiliziranju za njihove potrebe;
  17. Ministarstvu unutarnjih poslova, da u redovnom programu obrazovanja policijskih službenika osigura edukacije o pravima žrtava/svjedoka, načinima postupanja i oblicima pružanja podrške;
  18. Povjerenstvu za praćenje i unaprjeđenje sustava podrške žrtvama i svjedocima, da izradi i predloži Vladi RH usvajanje Akcijskog plana kojim će se preciznije definirati pojedine mjere, načini njihova ostvarivanja, rokovi izvršenja i procjena potrebnih financijskih sredstava za provedbu određenih mjera;

#### *3.1.4. Pravosudni predmeti vezani uz diskriminaciju*

Sukladno ZSD-u sva su pravosudna tijela dužna voditi evidencije o sudskim predmetima vezanim uz diskriminaciju i dostavljati ih MP-u, koje ih prosljeđuje pučkoj pravobraniteljici. Iako općinski i županijski sudovi ne objavljuju sudsku praksu te sudovi i dalje ne dostavljaju Uredu PP sve odluke u ovim predmetima, pučka pravobraniteljica raspolaže dijelom relevantnih sudskih odluka iz kojih je moguće identificirati osnovne izazove u provedbi antidiskriminacijske pravne regulative u 2015. godini. Stoga i ovo Izveštće uz statističke podatke sadrži i analizu sudske prakse.

Sukladno podacima MP-a, u odnosu na raniju godinu, u 2015. čak 67% povećan je broj građanskih postupaka vezanih uz diskriminaciju, pri čemu najveći broj tužitelja potražuje naknadu štete, a tek nakon toga utvrđenje diskriminacije te njezinu zabranu ili otklanjanje. U 2015. nastavljen je trend povećanja broja prekršajnih, dok je za razliku od ranije godine, broj kaznenih postupaka u padu.

### *Građanski predmeti*

U 2015. vođeno je 219 građanskih postupaka zbog diskriminacije, od kojih je 126 prenijeto iz prethodnog razdoblja, dok je 93 pokrenuto u 2015. godini. Svega 73 predmeta, odnosno 33%, pravomoćno je riješeno, od čega je u samo sedam predmeta usvojen tužbeni zahtjev, u 16 je odbijen, dok ih je čak 50 (68%) riješeno na drugi način, što posebno zabrinjava. Dakle, iako je u 2015. povećan broj građanskih predmeta i dalje je najmanji broj postupaka okončan usvajanjem tužbenog zahtjeva.

Niti u 2015. nije podnesena niti jedna udružna tužba, što ukazuje na nastavak pada interesa ili objektivne nemogućnosti postupanja udruga i drugih organizacija koje su ranijih godina u sudskim postupcima aktivno štatile kolektivne interese pojedinih ugroženih skupina građana.

Građanski postupci zbog diskriminacije u pravilu traju preko 12 mjeseci, čime se gubi osnovna svrha žurnosti postupanja, jer, primjerice, donošenje usvajajuće presude pet godina nakon same diskriminacije ne ispunjava zadaću pravovremenog prenošenja poruke društvu o nedozvoljenom postupanju tuženika.

*Iako je povećan broj građanskih predmeta vezanih uz diskriminaciju, tužbeni zahtjevi su usvojeni u svega 9,6% predmeta, a tijekom godine nije podnesena niti jedna udružna tužba.*

Međutim, unatoč dugotrajnosti sudskih postupaka te nerijetkog iscrpljivanja pravnih sredstava, VSRH je u više odluka dao dragocjena obrazloženja o pojedinim bitnim elementima antidiskriminacijskog postupka, korisna u provedbi antidiskriminacijskog prava i edukaciji sudionika sudskih postupaka.

Kao i ranijih godina među građanskim predmetima velik je broj radnih sporova, pokrenutih nakon prestanka radnog odnosa ili degradacije na poslu. Najčešći motiv tužitelja nije diskriminatorno postupanje poslodavca već gubitak radnih prava, pri čemu dokazivanje diskriminacije služi ostvarenju krajnjeg cilja - povrata radnih prava ili naknade šteta zbog njihova gubitka. Nevoljkost radnika da ranije traže sudsku zaštitu primarno je posljedica straha od još goreg tretmana i gubitka zaposlenja, ali i neizvjesnosti ishoda i dugotrajnosti sudskog spora te nedostatnosti financijskih sredstava za podmirenje troškova postupka.

Unatoč šestogodišnjoj primjeni ZSD-a, sudska praksa ukazuje da pojedini tužitelji i dalje nedovoljno poznaju relevantne zakonske odredbe. Nerijetki su tužbeni zahtjevi bez istaknute diskriminacijske osnove, tužitelji ne dokazuju niti uvjetovani stupanj vjerojatnosti diskriminacije te ne poznaju razliku između diskriminacije i mobinga. Pri tome je pozitivno postupanje nekih



sudova koji, s obzirom da nisu vezani istaknutom pravnom osnovom, ipak određuju naknadu nematerijalne štete, ali ne zbog diskriminacije već zbog mobinga.

Sudovi i dalje nedosljedno primjenjuju odredbe o prebacivanju tereta dokazivanja na tuženike, što tužiteljima uvelike otežava uspjeh u postupku. U dokaznom postupku sudovi često cijene jesu li tužitelji prije pokretanja postupka tražili zaštitu prava pred povjerenikom poslodavca, čime zanemaruju podređeni položaj radnika u odnosu na poslodavce i strah da će time pogoršati radni status.

Dosadašnja praksa pokazuje kako je potrebno formirati jasne kriterije odgovornosti poslodavca kod horizontalnog uznemiravanja na poslu. Nedostatak ovakvih kriterija može lako dovesti do pogrešnog pasivnog legitimiranja tuženika i odbijanja tužbenih zahtjeva, bez obzira što je radnik zaista pretrpio diskriminaciju na radnom mjestu.

Posebno je problematično dokazati vjerojatnost diskriminacije na temelju političkog uvjerenja, kada tužitelj nije član političke stranke, ali radna okolina ima percepciju o njegovoj naklonjenosti određenim političkim stajalištima. Pri tome se neki radnici susreću s ovim predrasudama samo zbog zapošljavanja za vrijeme ranije političke vlasti ili prethodnog rukovodećeg kadra, zbog čega „nose hipoteku prošlog sustava“.

Sve su češći sudski postupci zbog diskriminacije radnika time što im se ne daju radni zadaci, isključuje ih se iz radnih procesa ili obavljaju niže kvalificirane poslove, što rezultira povredom prava osobnosti, često popraćenom narušenim zdravstvenim stanjem. U sprječavanju ovog trenda ne pomažu niti pojedina sudska tumačenja kako radnik nije ovlašten procjenjivati svrsishodnost i potrebu izvršenja radnog zadatka već je samo dužan postupati po nalogu.

U konačnici, pri usvajanju tužbenih zahtjeva zbog povrede dostojanstva, bilo zbog diskriminacije ili mobinga, iznosi naknade neimovinske štete još uvijek su vrlo niski te je upitan njihov preventivni učinak prema poslodavcu, kao i učinak moralne satisfakcije prema radniku.

### ***Kazneni predmeti***

U 2015. smanjen je broj kaznenih postupaka vezanih uz diskriminaciju. Vođeno ih je svega 12, od kojih je 10 prenijeto iz ranijih godina. Nažalost, to pokazuje kako se i dalje dio počinitelja ovih kaznenih djela ne procesuiraju, da se dio procesuiraju prekršajno umjesto kazneno, odnosno da izostaje adekvatno sankcioniranje i preventivni učinak.

Na kraju godine riješeno je svega tri predmeta, pri čemu su u dvije osuđujuće presude izrečene kazne rada za opće dobro i uvjetna osuda, dok je jedan postupak riješen na drugi način.

Kaznena djela vezana uz diskriminaciju često su povezana s javnim diskusijama o aktualnim temama vezanim uz prava pojedinih ugroženih skupina građana, što je nerijetko povod okrivljenicima za javno poticanje na nasilje i mržnju ili drugi oblik kaznenog postupanja. Pri tome se društvene mreže koriste kao sredstvo počinjenja kaznenog djela, čime njegovi štetni učinci

utječu na veći broj građana i pogađaju veći broj žrtava. Počinitelji kaznenih djela često su mlađe osobe, što ukazuje na potrebu intenzivnijeg uključivanja odgojno-obrazovnih ustanova u preventivno djelovanje i nužnu kontinuiranu edukaciju o diskriminaciji.

### *Prekršajni predmeti*

U 2015. vođeno je 208 prekršajnih postupaka povezanih s diskriminacijom, od kojih je 83 prenijeto iz ranijih godina, dok je 125 pokrenuto u 2015. godini. Ukupno je riješen 81 predmet, od čega ih je 47 ili čak 58% završeno osuđujućim presudama. Visokih 61% ili 127 predmeta ostalo je neriješeno na kraju godine.

Nema značajnih pozitivnih promjena u odnosu na stanje iz prošlogodišnjeg Izvješća. I dalje se povećava broj prekršajnih postupaka, od kojih se veliki broj odnosi na međusobna vrijeđanja susjeda ili članova obitelji, pri čemu se pojedini izrazi (diskriminacijske osnove) primarno koriste kao instrument vrijeđanja, a ne radi stvaranja neprijateljskog i ponižavajućeg okruženja. U manjim sredinama češće je uznemiravanje po osnovi nacionalnog podrijetla, najviše prema pripadnicima srpske, albanske i romske nacionalne manjine, pri čemu su potonji diskriminirani i u većim sredinama, dok je u većim gradovima češća diskriminacija na temelju spolne orijentacije.

#### *Način sankcioniranja počinitelja dovodi u pitanje preventivnu svrhu kažnjavanja prekršaja vezanih uz diskriminaciju.*

Tijekom 2015. svjedočili smo slučajevima diskriminacije uporabom simbola ili pozdrava koji su tijekom povijesti imali različita značenja, a danas se uglavnom percipiraju u negativnom kontekstu povezanim uz govor mržnje. U prekršajnom postupku zbog uznemiravanja temeljem ZSD-a zauzet je stav o važnosti stvarnih pobuda okrivljenika prilikom korištenja određenih simbola u javnosti, u konkretnom slučaju kukastog križa. Bez obzira na različite povijesne kontekste u kojima je simbol korišten, nužno je utvrditi što je on predstavljao okrivljeniku u vrijeme počinjenja prekršaja i u kojem kontekstu ga je koristio.

Pri sankcioniranju je nastavljena gotovo redovna praksa primjene instituta ublažavanja kazne, zbog imovnog stanja, kajanja ili ranijeg nekažnjavanja prekršitelja, a ponekad potpuno izostaje obrazloženje takve odluke. S druge strane, rijetko se cijeni ustrajnost i naročita agresivnost pri počinjenju prekršaja, kao i izniman strah žrtve, te se sudovi prilikom određivanja sankcija i dalje gotovo isključivo bave okrivljenicima, zanemarujući žrtve i posljedice koje trpe.

Izrečene novčane kazne za uznemiravanje kreću se od 200,00 pa najčešće do 2.000,00 kuna. Pri tome okrivljenici često ne podmiruju kazne dobrovoljno, već ih je potrebno prisilno izvršiti. S obzirom da se radi o osobama lošijeg imovnog stanja, teško ih je prisilno izvršiti, a kako je većina izrečenih kazni ispod 2.000,00 kuna, ne mogu se zamijeniti radom za opće dobro. U 2015. u prekršajnu evidenciju upisano je 27 osoba osuđenih za uznemiravanje, od kojih je jednom izrečena kazna zatvora, jednom uvjetna osuda, dok je od preostalih osuđenika svega 12 platilo novčanu kaznu. Iako kod više od 50% osuđenika novčana kazna nije naplaćena, niti jednom nije zamijenjena radom za opće dobro na slobodi.

Ovakvom praksom dovodi se u pitanje svrha izrečenih sankcija te izostaje društveni prijekor zbog počinjenog prekršaja, što zasigurno doprinosi trendu ponavljanja prekršaja od strane istih i kontinuiranom povećanju broja novih počinitelja.

Visoki postotak okrivljenika počinio je prekršaj u alkoholiziranom stanju, a sudovi iznimno rijetko izriču zaštitne mjere liječenja od alkohola, čak i kada okrivljenik učestalo alkoholiziran ponavlja isti prekršaj na štetu istih oštećenika. U ovakvim se slučajevima svrha sankcioniranja može ostvariti isključivo kombinacijom prekršajnih odredbi ZSD-a i mjera predviđenih Prekršajnim zakonom, no to se rijetko primjenjuje.

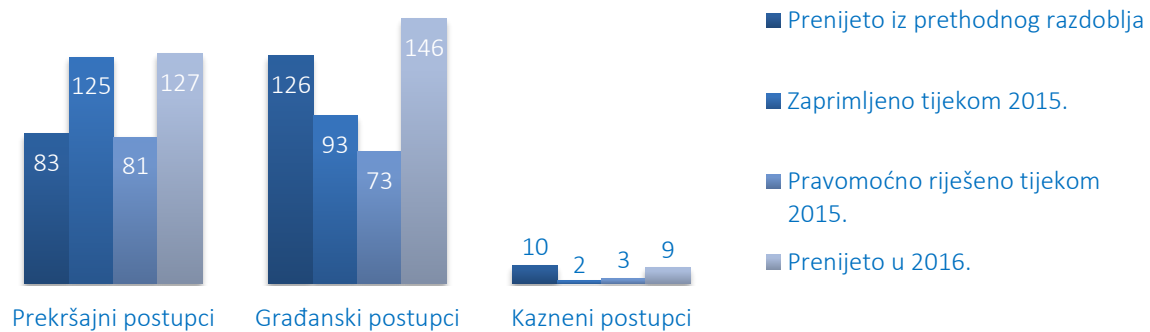
Naročito problematični su postupci u kojima izostaje učinkovita zaštita žrtava, koje su ujedno svjedoci-oštećenici te su u strahu od okrivljenika. Naime, na sudovima se žrtve redovito ispituju pred okrivljenicima, pri čemu iskazuju o svojoj nacionalnosti ili drugoj osobini koja je bila osnova diskriminacije te svjedoče o samome prekršaju. Pri tome okrivljenici najčešće poznaju žrtvu, a ako to i nije slučaj, sve podatke o žrtvi mogu saznati iz sudskog spisa, što žrtvu dovodi u iznimno ranjiv položaj i stvara temelj za daljnje nasilje, a istovremeno ugrožava potpuno i ispravno utvrđenje materijalne istine budući da žrtve iz straha pred okrivljenikom nerijetko na sudu mijenjaju svoj prvotni iskaz. Time ne samo da se ne ostvaruje svrha antidiskriminacijske zaštite, već se počinitelju šalje poruka kako za učinjeni prekršaj može proći nekažnjeno.

### *Upravnosudski predmeti*

Kao i ranijih godina, upravni sudovi, uključujući i Visoki upravni sud, navode kako nemaju zabilježenih predmeta povezanih s diskriminacijom, a samo je Upravni sud u Rijeci dostavio presude u kojima se tužitelji, između ostaloga, pozivaju i na diskriminaciju. U tim presudama zabilježeni su pozitivni pomaci, budući da se u obrazloženju sudskih odluka posebno navode razlozi (ne)osnovanosti tvrdnji o diskriminaciji, kao jednom od razloga nezakonitosti osporavanih upravnih akata. Primjenom odredbi ZSD-a se u upravnim sporovima odlučivanje o diskriminaciji više ne prebacuje isključivo na građanske i radne sudove, čime se ostvaruje načelo ekonomičnosti i efikasnosti postupanja sudova. No i u ovim postupcima uočava se potreba za edukacijom tužitelja o pojavnim oblicima i vrstama diskriminacije te uvjetima njezinog utvrđenja. Nerijetko tužitelji ne ističu niti jednu diskriminacijsku osnovu kao razlog nejednakog postupanja te se samo paušalno pozivaju na diskriminaciju, što ukazuje na nepoznavanje antidiskriminacijskog zakonodavstva.

Dio potrebne edukacije svakako se može provoditi jasnim i dosljednim obrazloženjima sudskih odluka o razlozima (ne)osnovanosti navoda o diskriminaciji, a koje se kao vrlo praktično, jeftino i učinkovito sredstvo, još uvijek nedovoljno koristi.

*Odnos broja sudskih postupaka vezanih uz diskriminaciju prenijetih iz prethodnog razdoblja, zaprimljenih tijekom 2015. godine, pravomoćno riješenih tijekom godine te prenijetih u 2016.*



*Prikaz uspješnosti tužitelja u sudskim postupcima vezanih uz diskriminaciju u 2015.*



**Zaključno,** iz analize sudske prakse i statističkih podataka razvidna je potreba nastavka edukacije svih sudionika sudskih postupaka vezanih uz diskriminaciju, čime bi se stvorili preduvjeti za podnošenje valjanih i jasno obrazloženih tužbenih zahtjeva te za donošenje sudskih odluka utemeljenih na hrvatskom i europskom antidiskriminacijskom pravu. Nužno je i žurnije postupati u diskriminacijskim postupcima, prvenstveno građanskim, koji još uvijek u pravilu traju preko godine dana, a nerijetko i po nekoliko godina.

## PREPORUKE:

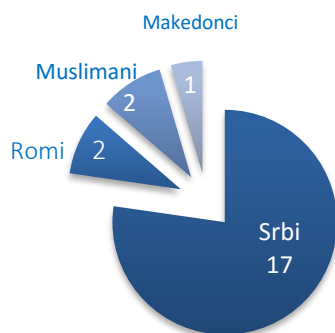
19. Pravosudnoj akademiji, da u redovnom obrazovanju za pravosudne dužnosnike osigura redovito održavanje radionica posvećenih hrvatskom i europskom antidiskriminacijskom pravu;
20. Pravosudnoj akademiji, da u okviru cjeloživotnog obrazovanja za pravosudne dužnosnike osigura redovno održavanje radionica o europskoj i nacionalnoj antidiskriminacijskoj sudskoj praksi;
21. Hrvatskoj odvjetničkoj komori, da odvjetnicima osigura edukacije o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava;
22. Uredu za udruge i Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH, da nastave poticati rad udruga s ekspertizom i kapacitetom za pokretanje udruženih diskriminacijskih tužbi;

### 3.1.5. Zločini iz mržnje

Zločin iz mržnje je kazneno djelo počinjeno zbog rasne pripadnosti, boje kože, vjeroispovijesti, nacionalnog ili etničkog podrijetla, invaliditeta, spola, spolnog opredjeljenja ili rodnog identiteta druge osobe. Takvo postupanje je otegotna okolnost, osim kada je kod pojedinih djela izričito propisano teže kažnjavanje.

Prema podacima ULPPNM-a odnosno DORH-a i MP-a, tijekom godine 47 postupaka zbog zločina iz mržnje bilo je u različitim stadijima kaznenog postupka, od čega se 31 odnosio na

Podatci o nacionalnoj/vjerskoj pripadnosti žrtve



događaje iz 2015. godine. U 12 slučajeva radilo se o kaznenom djelu prijetnje, u deset o javnom poticanju na nasilje i mržnju (govor mržnje)<sup>4</sup>, sedam je slučajeva oštećenja tuđe stvari, dvije tjelesne ozljede, a jedan je postupak zbog kaznenog djela povrede mira pokojnika. Doneseno je osam presuda, a sedam je optužnica odbačeno. Motiv počinjenja u najvećem je broju bila mržnja zbog nacionalne odnosno vjerske pripadnosti i to u 22 slučaja, zatim spolnog opredjeljenja u pet, za tri događaja nema podataka, a u jednom se radilo o mržnji temeljem rase ili boje kože.

Podatci nadležnih tijela o broju zločina iz mržnje u 2015. godini, osim u tvrdnji da prevladava netrpeljivost prema Srbima, u velikoj su brojčanoj disproporciji s podacima iz pregleda SNV-a „Nasilje i nesnošljivost prema Srbima u 2015. godini“<sup>5</sup>, u kojemu je na temeljem pojedinačnih

<sup>4</sup> Ovo kazneno djelo nije zločin iz mržnje, no podatci o njemu prikupljaju se unutar ove metodologije.

<sup>5</sup> U većini država EU i šire uobičajeno je da i organizacije civilnog društva prikupljaju podatke, no u Hrvatskoj su to tek sporadični slučajevi.

prijava i informacija iz medija evidentirano čak 189 različitih zločina iz mržnje, uključujući i govor mržnje, o čemu više pišemo u dijelu o diskriminaciji temeljem rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla. Ova brojčana diskrepancija govori o različitoj percepciji i metodologiji prikupljanja podataka, zbog čega ih nije moguće komparirati, a nije uvijek niti lako utvrditi radi li se zaista o kaznenim djelima ili drugim oblicima kažnjiva postupanja motiviranih mržnjom. No podatke organizacija civilnog društva nikako ne treba zanemarivati, jer se neki incidenti prijavljuju samo njima, dok se zbog nepovjerenja i straha od dodatne viktimizacije ne prijavljuju i nadležnim institucijama.

Neovisno o izvoru podataka, uočava se netolerancija i mržnja prema pripadnicima srpske nacionalne manjine, koja se manifestira prijetnjama, govorom mržnje i uništenjem imovine. Ona se može povezati s društveno-političkim procesima te problemima u ostvarivanju prava nacionalnih manjina u 2015. godini.

Još je uvijek nedostatno prepoznavanje mržnje kao motiva počinjenja djela, a poteškoće se pojavljuju i pri kvalifikaciji djela od strane tijela progona, o čemu pišemo i u dijelu o izražavanju u javnom prostoru. Nedostatni su i pravni standardi koji bi razjasnili je li motiv počinjenja djela isključivo mržnja ili je dovoljna i predrasuda te kako tretirati mržnju kada je ona jedan od motiva počinjenja djela.

Propusti da se zločini iz mržnje, ali i druga kažnjiva djela povezana s diskriminacijom, prepoznaju, progone, sankcioniraju, ali i javno osude, pridonose općoj atmosferi netolerancije i strahu građana manjinskih pripadnosti, a mogu poticajno djelovati na novo nasilje pa i inicirati odmazdu.

### 3.2. PRAVA NACIONALNIH MANJINA

#### *Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma pripadnika nacionalnih manjina*

Nakon što je u lipnju 2015., sukladno obvezama naloženima od Ustavnoga suda, Vlada RH predložila Hrvatskome saboru donošenje zakonskih izmjena kojima bi se uredilo postupanje u slučajevima kada lokalne vlasti ne provode obveze iz Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina (u daljnjem tekstu: ZUJPNM), prihvaćena je preporuka pučke pravobraniteljice da se izmjene, sukladno Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, donesu u redovnom, a ne u hitnom postupku, posebno imajući u vidu kako se radi o izmjenama propisa kojima se mogu izazvati dodatni nemiri i podjele u društvu.

Nedugo potom, Gradsko vijeće Vukovara statutarnim je izmjenama uvelo pojedina individualna prava, poput prava na upotrebu srpskog jezika i pisma u postupcima u nadležnosti gradskih tijela, no i propisalo kako će proširivanje opsega prava ovisiti o stupnju razumijevanja u Vukovaru. Kako je Ministarstvo uprave smatralo da je propisivanje prava uz odgodne uvjete u suprotnosti s duhom, smislom i ciljem prava na uporabu manjinskih jezika i pisama, obustavilo

je od primjene pojedine statutarne izmjene i predložilo Vladi podnošenje zahtjeva za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti, pa su prijepori oko dvojezičnosti u Vukovaru nastavljeni.

Iako je do razrješenja višegodišnjeg spora moglo doći (jedino) dogovorom predstavnika hrvatske većine i srpske manjine u Gradskom vijeću Vukovara, uz uvažavanje osjećaja i potreba svih, ispunjavanje naloga Ustavnog suda gradske su vlasti shvatile tek kao problem koji su centralna vlast i Ustavni sud prebacili na lokalnu razinu.

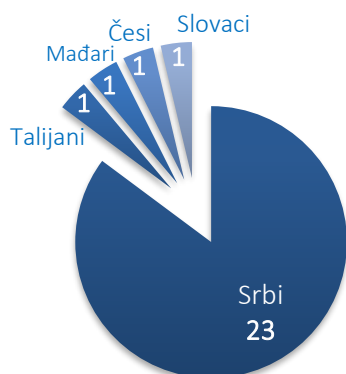
Na potrebu pune implementacije prava na uporabu manjinskih jezika i pisama, uključujući i javnu uporabu ćirilice u Vukovaru, u svome je izvješću ukazao i UN-ov Odbor za ljudska prava. Kako bi se to postiglo, strukture na nacionalnoj i lokalnoj razini tek trebaju pokazati demokratsku i političku zrelost. Otpor uvođenju ćirilice, naime, nije samo odraz neuklanjanja posljedica rata, od trauma do kažnjavanja zločina i pronalaska nestalih osoba, nego i rezultat propusta da se građane senzibilizira o potrebi i svrsi manjinskih prava. Zbog toga je potrebno uložiti napore u promicanje svijesti, kako u obrazovanju tako i u medijima, o vrijednosti manjinskih jezika, kao integralnog dijela kulturne baštine Hrvatske, na što je ukazao i Odbor ministara Vijeća Europe, a može doprinijeti toleranciji i uvažavanju između različitih etničkih skupina.

Na potrebu promocije uporabe manjinskih jezika i pisama, posebice destigmatizacije srpskog jezika i ćiriličnog pisma, ukazuju i podatci o uvođenju/prihvaćenosti manjinskih jezika i pisama u ravnopravnu službenu uporabu na lokalnim razinama. Od 27 jedinica u kojima je obvezno uvođenje manjinskog jezika i pisma u ravnopravnu službenu uporabu, jer pripadnici pojedine manjine čine više od trećine stanovništva, tek ih je 10 u potpunosti uskladilo svoje statute s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina (u daljnjem tekstu: UZPNM) i ZUJPNM. Statuti 13 jedinica sadrže tek opću odredbu o pravu na ravnopravnu službenu uporabu, dok četiri jedinice uopće nisu uredile ostvarivanje ovih prava. Tako se u Općini Plaški, u kojoj Srbi čine gotovo polovicu stanovništva, obrazlaže kako statut nije usklađen sa zakonima „kako se ne bi nepotrebno dizale međunacionalne tenzije“, dok se u nekim jedinicama s većinskim srpskim stanovništvom pojedine statutarne odredbe, primjerice o ispisivanju naziva mjesta i geografskih lokaliteta, ne provode, unatoč njihovoj usklađenosti sa zakonom.

*Potrebno je uložiti napore u promicanje svijesti, kako u obrazovanju tako i u medijima, o vrijednosti manjinskih jezika, kao integralnog dijela kulturne baštine RH.*

U daljnjih 26 jedinica lokalne samouprave manjinski jezik u ravnopravnoj je službenoj uporabi, iako pripadnici pojedine nacionalne manjine čine manje od trećine stanovništva, no uglavnom se radi o uvođenju talijanskog jezika u općinama i gradovima u Istri. Na zabrinjavajući stupanj netolerancije prema jeziku i pismu srpske nacionalne manjine, ukazuje i propisivanje ovog prava tek u jednoj jedinici u kojoj Srbi čine manje od trećine stanovništva.

Broj jedinica u kojima pojedina manjina čini više od trećine stanovništva



Broj jedinica u kojima je manjinski jezik i pismo u ravnopravnoj uporabi iako manjina čini manje od trećine stanovništva



Pripadnici nacionalnih manjina, izuzev talijanske, tek iznimno koriste mogućnost vođenja sudskih postupaka na manjinskom jeziku i pismu, što također upućuje kako je potrebno raditi na promicanju svijesti i tolerancije o uporabi manjinskih jezika i pisama, na što je u travnju 2015. u nizu preporuka ukazao i Odbor ministara Vijeća Europe prateći primjenu Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima.

#### Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima te tijelima uprave jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Iako udio pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu RH iznosi 7,67%, među zaposlenima u tijelima državne uprave i stručnim službama i uredima Vlade tek ih je 3,40%, a usporedbom s podacima iz ranijih godina njihova je zastupljenost u blagom padu.

Nije realiziran cilj njihove 5,5%-tne zastupljenosti iz Plana prijama pripadnika nacionalnih manjina u državnu službu u tijela državne uprave za razdoblje od 2011. do 2014. godine, a novi srednjoročni plan nije donijet.

Podatci ULJPPNM-a i Ministarstva uprave o zaposlenima u tijelima državne uprave i stručnim službama i uredima Vlade RH

Godina	Ukupan broj zaposlenih	Broj zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina	Postotak
2013.	52.691	1.853	3,51
2014.	50.478	1.762	3,49
2015.	50.375	1.713	3,40



Pripadnici nacionalnih manjina podzastupljeni su i u pravosudnim tijelima, dok čak četvrtina jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su dužne osigurati njihovu zastupljenost u svojim upravnim tijelima, među zaposlenima nema niti jednog pripadnika nacionalnih manjina.

Godišnji planovi prijma u državnu službu te prednost pri zapošljavanju pod jednakim uvjetima, koju pripadnicima nacionalnih manjina jamči UZPNM, u uvjetima restriktivne politike zapošljavanja očigledno nisu učinkoviti mehanizmi kojima bi se osigurala zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina, sukladna njihovom udjelu u ukupnom stanovništvu RH.

### *Pristup sredstvima javnog priopćavanja*

Zadaća je radija i televizije na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini promicanje razumijevanja za pripadnike nacionalnih manjina, proizvodnja i/ili emitiranje informativnih programa na manjinskim jezicima, programa kojima se potiče i unaprjeđuje njihova kulturna i vjerska samobitnost, očuvanje i zaštita kulturnih dobara i tradicije te kojima se upoznaju s radom i zadaćama svojih vijeća i predstavnika.

Savjet za nacionalne manjine ističe kako javna televizija još uvijek ne ispunjava obveze emitiranja programa na manjinskim jezicima, ukazuje na nejasnu koncepciju manjinskog programa, potrebu upotpunjavanja i educiranja novinara koji bi se bavili isključivo manjinskim pitanjima, na izostanak pozitivnih priloga o suživotu, senzacionalizam koji se nameće u okvirima dnevne politike i u manjinskim temama, ignoriranje prijenosa događaja značajnih za pripadnike manjina i obilježavanja važnih obljetnica, ističe nezadovoljstvo izmjenama termina prikazivanja emisija Prizma i Manjinski mozaik te nužnost neposredne suradnje s vodstvom HRT-a.

U cilju ostvarivanja prava na informiranje, pripadnici nacionalnih manjina, njihova vijeća, predstavnici i udruge mogu obavljati djelatnost javnog priopćavanja: izdavati novine, proizvoditi ili emitirati radijski ili televizijski program i obavljati djelatnosti novinskih agencija. Dok je među udrugama nacionalnih manjina izdavaštvo razvijeno, među 145 pružatelja medijskih usluga radija tek je 10 neprofitnih, no među njima, unatoč postojanju interesa, nema niti jedne udruge nacionalnih manjina niti organizacije civilnog društva koja se bavi manjinskim temama.

Tijekom 2015. obratila nam se udruga pripadnika srpske nacionalne manjine nezadovoljna odlukama Vijeća za elektroničke medije (u daljnjem tekstu: VEM), kojima im nisu dodijeljene koncesije za dvije lokalne radijske postaje. Odlukama je prethodilo protivljenje lokalnih braniteljskih udruga dodjeli koncesije udruzi, odnosno najava mogućih nemira i prosvjeda ukoliko joj koncesija bude dodijeljena. Nakon provedenog ispitnog postupka pučka pravobraniteljica nije utvrdila da je VEM diskriminatorno postupao prema manjinskoj udruzi, no predstavka braniteljskih udruga, izjavljena zbog navodne bojazni kako bi dobivena radijska koncesija bila korištena na neprihvatljiv način, osim što je imala za cilj stvoriti pritisak na VEM, predstavljala je i poticanje na diskriminaciju zbog različitih političkih uvjerenja, uvjetovanih i nacionalnom pripadnošću. U slučajevima dodjeljivanja koncesija, svi dionici bi se trebali suzdržati od pritiska na članove VEM-a, koji bi, u interesu transparentnosti postupka i u skladu

sa Zakonom o općem upravnom postupku, a kako se ne bi stvarale dodatne tenzije, svoje odluke trebao detaljno obrazlagati, što u ovom slučaju nije bilo učinjeno.

### ***Vijeća i predstavnici nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave***

*Prvi put u povijesti u međimurskoj pograničnoj općini Š. održani su izbori za predstavnika slovenske nacionalne manjine. Izborna povjerenstva imala je lak zadatak jer je od 66 birača s pravom glasa na biralište izašao samo jedan. I taj jedan dao je glas A.K.N., jedinoj kandidatkinji, koja je tako s osvojenih 1,52 posto glasova postala predstavnica Slovenaca. Da odmah razriješimo dilemu – da, taj jedan jedini glas je njezin.*

<http://www.vecernji.hr/hrvatska/da-izabrala-sam-sebe-1010234>

Manjinska vijeća biraju se u gradovima i općinama u kojima pripadnici neke nacionalne manjine čine najmanje 1,5% stanovništva odnosno u kojima pojedina manjina broji više od 200 pripadnika, dok je na razini županije ta granica 500. U jedinicama u kojima nema dovoljno pripadnika neke manjine da bi se formirala manjinska vijeća, ali ih je najmanje 100, biraju se manjinski predstavnici.

Uvodni primjer i podatci o izlaznosti birača ukazuju na nezainteresiranost pripadnika manjina za izbore za manjinsku samoupravu, ali i sustavne prepreke koje im otežavaju ostvarenje ovog prava. U svibnju 2015. odazvalo ih se 13,48%, tek nešto više nego 2011. (11,23%) i 2007. godine (10,55%). Prethodila im je, kao i ranijima, neadekvatna promidžba te su održani na malom broju biračkih mjesta. Do njih je dio birača putovao kilometrima, a dio nije niti znao gdje se njihova biračka mjesta nalaze. Unatoč tome, i dalje nije uvažena preporuka o potrebi uređivanja izbora vijeća i predstavnika nacionalnih manjina posebnim zakonom, sukladno članku 136. Zakona o lokalnim izborima. Informiranost građana o manjinskim izborima i participaciju na njima znatno bi povećalo održavanje ovih izbora istovremeno s lokalnima.

Činjenica je i da vijeća i predstavnici nacionalnih manjina još uvijek nisu percipirani kao sastavni

*Manjinskim izborima prethodila je neadekvatna promidžba te su održani na malom broju biračkih mjesta. Dio birača kilometrima je do njih putovao, a dio nije znao niti gdje se nalaze.*

dio lokalne i područne (regionalne) samouprave te ne ostvaruju prava i ulogu koja im je predviđena UZPNM-om, ali i kako dio vijeća i predstavnika u prethodnim sazivima nisu pokazivali značajniji interes, nisu izrađivali godišnje planove rada i podnosili zahtjeve za financiranjem iz proračuna jedinica samouprave, a neki niti dostavljali odgovarajuća izvješća. Kako bi se postigla njihova potpuna uključenost u javni život i upravljanje lokalnim poslovima i dalje je potrebno poduzimati mjere radi poboljšanja njihove učinkovitosti, a posebno nastaviti s održavanjem edukacija i seminara.

Nije uvažena niti prošlogodišnja preporuka o potrebi izmjene Zakona o registru vijeća, koordinaciji vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, kojom bi se predstavnicima nacionalnih manjina dodijelio status neprofitne osobe s danom upisa u Registar, s obrazloženjem Ministarstva uprave kako je takav status prethodno potrebno definirati UZPNM-om. Naime, dok vijeća imaju pravnu osobnost i OIB, rješenje o upisu predstavnika u Registar sadrži OIB predstavnika kao fizičke osobe. Time se stvaraju pretpostavke za provođenje ovrhe na žiroračunima predstavnika kao fizičke osobe, neovisno o tome radi li se o osobnim sredstvima ili sredstvima namijenjenima nacionalnim manjinama.

### *Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru*

*„...Hrvatski narod je diskriminiran na održanim parlamentarnim izborima 8.11.2015 gdje njihov glasi vrijedi gotovo 4 puta manje od glasa manjina. Naime manjine su dobile 8 zastupnika u saboru pri čemu za jednog zastupnika treba 4500 ispravnih glasačkih listića dok ostalih 140 zastupnika biraju pripadnici hrvatskog naroda pri čemu za 1 zastupnika treba prosječno 15 225 ispravna glasačka listića.“*

Na izborima za zastupnike u Hrvatski sabor održanima u prosincu 2015. ostvarena je odgovarajuća zastupljenost zastupnika iz redova pripadnika nacionalnih manjina, biranih u posebnoj izbornoj jedinici. No model po kojemu se pripadnicima nacionalnih manjina omogućava unaprijed određen broj zastupnika, neovisno o broju dobivenih glasova, u hrvatskoj se javnosti nerijetko kritizira. Posebno u vrijeme izbora i konstituiranja vlasti iznose se stavovi o potrebi smanjenja ili čak ukidanja zajamčenih mjesta te se osporava njihovo pravo da odlučuju o svim pitanjima kao i ostali zastupnici. Time se građanima šalje poruka kako mandat manjinskog zastupnika nije vrijedan kao mandati ostalih, što je neprihvatljivo.

Činjenica jest da su (neki) kandidati u posebnoj manjinskoj jedinici izabrani s višestruko manje glasova od kandidata izabranih u ostalim jedinicama, no propisi kojima 7,67% građana Hrvatske, koliko ih se izjasnilo pripadnicima nacionalnih manjina, ima mogućnost izabrati 5,3% zastupnika, primjereni su i nužni kako bi se postigao legitiman cilj, a to je njihova adekvatna zastupljenost u Hrvatskom saboru. Omogućavanje pripadnicima nacionalnih manjina zajamčenog broja zastupnika ne treba smatrati činom diskriminacije pripadnika većinskog naroda, kako je to navedeno u citiranoj pritužbi, već postizanjem nacionalne ravnopravnosti – jedne o najviših vrednota ustavnog poretka RH.

Manji broj glasova na temelju kojih su izabrani manjinski zastupnici dobrim dijelom proizlazi iz odluke većine pripadnika manjina da glasuju za opće liste, no GONG ukazuje da problem predstavljaju i pojedini needucirani birački odbori, koji pripadnike nacionalnih manjina nisu informirali o mogućnosti izbora liste za koju će glasovati, kao i da se izjašnjavanjem pred prisutnima na biračkom mjestu za koju listu žele glasovati birače u pojedinim sredinama dovodi u vrlo neugodan položaj, a istovremeno se ugrožava i tajnost glasačkog opredjeljenja.

**Zaključno**, s obzirom da političke stranke bez manjinskog nacionalnog predznaka uglavnom ne artikuliraju potrebe manjina, na još uvijek brojna područja u kojima postoje problemi u ostvarivanju njihovih zajamčenih prava, kao i na povećan broj slučajeva govora mržnje, fizičkog nasilja te oštećenja spomen obilježja i vjerskih objekata, posebice srpske manjine, na što su u zajedničkom pismu MVEP-u ukazali Posebni izvjestitelj UN-a za slobodu vjere i uvjerenja, Posebna izvjestiteljica UN-a za pitanja manjina i Posebni izvjestitelj UN-a o suvremenim oblicima rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i povezane netolerancije, nužno je uložiti napore u promicanju manjinskih prava i tolerancije, a posebno suzdržati se od bilo kakve restrikcije manjinskih prava.

#### **PREPORUKE:**

23. Hrvatskom saboru, da izmjenama i dopunama Zakona o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina osigura ostvarenje prava na službenu i javnu uporabu manjinskog jezika i pisma u slučajevima u kojima jedinice lokalne samouprave ne izvršavaju svoje obveze iz Zakona;
24. Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta i Ministarstvu kulture, da ulože dodatne napore u promicanje svijesti i tolerancije o manjinskim jezicima, uključujući i srpski jezik i ćirilično pismo, kao integralnog dijela kulturne baštine Hrvatske;
25. Ministarstvu uprave i Ministarstvu pravosuđa, da osmisli mjere kojima bi se osigurala odgovarajuća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima te tijelima uprave jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave;
26. HRT-u, da poveća udio programa na manjinskim jezicima te proizvede programe o vrijednosti jezika i pisama nacionalnih manjina;
27. Ministarstvu uprave, da izradi prijedlog izmjena i dopuna Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i Zakona o registru vijeća, koordinaciji vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, kojima bi se predstavnicima nacionalnih manjina dao status neprofitne osobe, od dana njihova upisa u Registar;
28. Ministarstvu uprave, da osnuje radnu skupinu za izradu posebnog zakona o izborima za manjinsku samoupravu, sukladno članku 136. Zakona o lokalnim izborima;
29. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da provodi edukacije članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina radi jačanja njihovih savjetodavnih kapaciteta, kako bi bili u mogućnosti preuzeti ulogu punopravnih partnera lokalnim vlastima i drugim institucijama u svim pitanjima manjinskih politika;

### 3.3. DISKRIMINACIJA TEMELJEM RASE, ETNIČKE PRIPADNOSTI ILI BOJE KOŽE TE NACIONALNOG PODRIJETLA

U gotovo svakoj četvrtoj pritužbi na diskriminaciju koju smo primili tijekom 2015. kao osnove diskriminacije navode se rasa, etnička pripadnost ili boja kože te nacionalno podrijetlo. Budući da su u RH pripadnici srpske i romske nacionalne manjine te tražitelji međunarodne zaštite, iregularni migranti i osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom u najvećoj mjeri izloženi nejednakom postupanju zbog svoje rase, etničke pripadnosti ili boje kože odnosno nacionalnog podrijetla, osobita pažnja posvećena je zaštiti prava na jednakost pripadnika upravo ovih skupina.

#### *Srpska nacionalna manjina*

Tijekom 2015. u RH se i dalje razvijala atmosfera usmjerena ka propitivanju uloge nacionalnih manjina u društvu te opravdanosti postojanja zasebnih prava koja su im zajamčena. Ovakvo društveno i javno raspoloženje intenzivira se od 2013. godine, odnosno pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji. Kada poteškoće pri zapošljavanju, ostvarivanju prava na korištenje manjinskog jezika i pisma ili sudjelovanju u lokalnoj ili regionalnoj vlasti, o čemu više pišemo u poglavlju o pravima nacionalnih manjina, sagledamo u kontekstu činjenice da su Srbi najbrojnija nacionalna manjina u RH (u ukupnom stanovništvu RH pripadnika nacionalnih manjina je 7,67%, dok je Srba 4,36%), javno mnijenje usmjereno protiv nacionalnih manjina u najvećem broju slučajeva usmjereno je uglavnom protiv srpske nacionalne manjine, što je pak u mnogome vezano uz postavljanje ploča s dvojezičnim natpisima u Vukovaru, koje je kulminiralo njihovim razbijanjem tijekom 2014. godine, a nastavilo se javnim izražavanjem otpora prema postavljanju i u drugim mjestima diljem RH, primjerice u Plaškom, Vojniću i Vrbovskom.

Na poteškoće s kojima se susreću Srbi u RH ukazuje i pregled slučajeva etnički motiviranog nasilja, prijetnji i govora mržnje protiv Srba u Hrvatskoj u 2015. godini, koji je, kao i prethodne dvije godine, objavilo Srpsko narodno vijeće. U njemu je zabilježeno 189 takvih slučajeva, što je značajan porast u odnosu na prethodnu godinu, kada ih je zabilježeno 82. Međutim, može se pripisati i novoj metodologiji praćenja incidenata jer je, za razliku od prijašnjih pregleda, tijekom prikupljanja podataka za 2015. veća pažnja posvećena praćenju medija. No trend je svakako zabrinjavajući, osobito što je zabilježen i porast broja slučajeva prijetnji i fizičkog nasilja nad Srbima.

Fizičko nasilje i dalje je prisutnije na područjima posebne državne skrbi, odnosno ratom pogođenim dijelovima, na kojem živi najveći broj Srba povratnika. Pri tome, tijekom 2015. smo zaprimili nekoliko pritužbi vezanih uz neprimjereno postupanje policije prema pripadnicima srpske nacionalne manjine, u kojima se upravo njihovo nacionalno podrijetlo isticalo kao povod neprimjerenim postupcima ili izostanku pravodobnog postupanja. Iako nismo utvrdili da je došlo do diskriminacije, u takvim okolnostima potrebno je primijeniti osobitu pažnju na etničke

*U Hrvatskoj je oko 700.000 hektara zakorovljenog poljoprivrednog zemljišta, od čega je polovica u vlasništvu izbjeglih Srba, koji ju nisu u mogućnosti obrađivati, iako su to dužni činiti te su stoga izloženi sankcijama.*

aspekte događaja te žrtve. Na žalost, nemamo informacije o tome kako se provodi preporuka MUP-u i DORH-u iz Izvješća za 2014., da na lokalnoj i regionalnoj razini intenziviraju postupanje u predmetima povezanim s etničkom netrpeljivošću.

Antimanjinska atmosfera nagnala je i zastupnike nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru te Savjet za nacionalne manjine da u svibnju objave Deklaraciju o nesnošljivosti i etnocentrizmu u Hrvatskoj, u kojoj je, između ostalog, navedeno kako su pripadnici nacionalnih manjina u RH

ponovno suočeni s eskalacijom etnocentrizma i netolerancije. Deklaracijom su se suprotstavili diskriminaciji svih onih koji su drugačiji od većine po svojim osobinama, uključujući nacionalne, vjerske, rasne, rodne i dobne karakteristike te političke i idejne orijentacije.

Poteškoće vezane uz ostvarivanje prava povratnika, gotovo u potpunosti Srba, i drugih koji prebivaju ili žele prebivati na područjima posebne državne skrbi podrobnije prikazujemo u poglavlju o obnovi i stambenom zbrinjavanju, ali i u poglavlju o komunalnim uslugama. Područja posebne državne skrbi su manje razvijena te se stoga i nalaze pod posebnim mjerama poticanja njihova razvoja, dok demografski pokazatelji, osobito povratničke populacije, ukazuju na rijetku naseljenost i odmaklu životnu dob stanovnika. Na njima prebiva većina Srba povratnika, a obuhvaćaju gotovo polovicu ukupne površine RH. Pri tome, preko 65% zemljišta na području posebne državne skrbi je poljoprivredno. Prema procjenama SDF-a, u Hrvatskoj je oko 700.000 hektara zakorovljenog poljoprivrednog zemljišta, od čega je polovica u vlasništvu izbjeglih Srba, koji ju nisu u mogućnosti obrađivati, iako su to dužni činiti te su stoga izloženi sankcijama. Pri rješavanju ovog problema važno je uzeti u obzir objektivne okolnosti (ne)prebivanja vlasnika u RH, odnosno poteškoće povezane s povratkom, ostvarivanjem stambenog zbrinjavanja na području posebne državne skrbi ili obnove u ratu oštećenih kuća. Naime, iako vlasnici zemlje trebaju ispuniti svoje obveze, istovremeno bi nadležne institucije, barem na područjima posebne državne skrbi, trebale imati na umu socijalnu održivost i osjetljivost te teškoće koje često stoje na putu povratnicima-vlasnicima poljoprivrednog zemljišta.

### **Romska nacionalna manjina**

Tijekom 2015. osobitu pozornost obratili smo uvjetima stanovanja i života Roma te smo s predstavnicima ULJPPNM-a obišli 20-ak romskih naselja u Brodsko-posavskoj, Osječko-baranjskoj, Sisačko-moslavačkoj i Varaždinskoj županiji.

Većina njih su izdvojena, odnosno getoizirana romska naselja, što doprinosi održavanju društvene distance od neromskog stanovništva, koje živi u tek nekoliko posjećenih romskih zajednica. Romi koji stanuju u „mješovitim“ naseljima bolje su integrirani u sveukupni život šire zajednice od stanovnika izdvojenih, isključivo romskih naselja. Pri izradi budućih planova prostornog uređenja trebalo bi planirati izgradnju naselja namijenjenih socijalno ugroženim obiteljima/osobama općenito, a izbjegavati poticanje izgradnje prostorno izoliranih, isključivo

romskih zajednica. Primjerice, u Delnicama je proteklih godina romsko naselje izmješteno s jedne izolirane lokacije na drugu, još izdvojeniju od ostalih stanovnika te je time propuštena prilika za prostornu integraciju romskih obitelji, čime bi se potakla i svekolika društvena integracija.

U nekim je naseljima proteklih godina postignut vidljiv napredak u razvoju infrastrukture – uglavnom izgradnjom ili asfaltiranjem cesta te izgradnjom vodovodne mreže i javne rasvjete. No, u mjestima u kojima postoji komunalno-infrastrukturna mreža, mogućnost (legalnih) priključaka ovisi o pravnom statusu stambenih objekata, ali i o mogućnosti plaćanja troškova priključaka. Među romskim zajednicama različita je situacija u pogledu imovinskopravnih odnosa, odnosno prava vlasništva nad stambenim objektima, mogućnosti njihove legalizacije te stoga i priključenja na infrastrukturne objekte, ako naravno postoje.

U nekim naseljima stambeni objekti ne zadovoljavaju nikakve građevinske standarde i/ili minimalne standarde za stanovanje, ne postoje uređene ceste ili staze, vodovodne ili kanalizacijske mreže, osim zajedničke pumpe s koje se vodom opskrbljuju svi stanovnici, primjerice „U rupi“ u Belom Manastiru te Sv. Đurđu u Varaždinskoj županiji. S druge strane, u „Barakama“ u Dardi izgrađena je komunalna infrastruktura i pribavljen (dio) građevinskih dozvola za izgradnju novih stambenih objekata koji bi zamijenili postojeće trošne i neadekvatne, a u integriranim naseljima izgrađena je komunalna infrastruktura pa je (eventualno) potrebno riješiti imovinskopravne odnose za pojedine objekte, legalizirati ih i/ili zamijeniti pokoji objekt neadekvatan za stanovanje novim.

Rješavanje brojnih problema u velikoj mjeri ovisi i o (većoj) aktivnosti lokalnih i područnih (regionalnih) vlasti te njihovoj koordinaciji sa središnjim tijelima, a na jedinicama lokalne samouprave je da stvore nužne prostornoplanske pretpostavke za legalizaciju bespravno izgrađenih objekata te uređenje i opremanje lokacija na kojima se nalaze romska naselja.

Osim uvjeta stanovanja, stanovnici ovih naselja susreću se i s brojnim drugim problemima, kao što su (ne)ostvarivanje prava u sustavu socijalne skrbi, odnosno statusnih prava. Rome koji su stranci s odobrenim privremenim ili stalnim boravkom, pa čak i one koji imaju državljanstvo RH, pogađaju i teškoće u ostvarivanju zdravstvene zaštite, budući da mjesečni iznos koji su dužni plaćati za obvezno zdravstveno osiguranje od 400,00 kuna po osobi jednostavno ne mogu podmiriti.

Osim Roma u pravnom položaju stranaca, iako se često radi o osobama koje su rođene u Hrvatskoj i nikad je nisu napuštale, ali nikada prije nisu regulirale svoj status, postoje i „nevidljivi Romi“, koji su rođeni na području RH, no kod kuće, i nikada nisu bili prijavljeni u nadležni matični ured. Postupci njihova naknadnog upisa su vrlo složeni stoga što ne posjeduju medicinske dokaze o svojem rođenju. Ovo je osobito složeno pitanje kada njihovi roditelji više nisu živi te ne mogu potvrditi rođenje, a nadležno tijelo ne uzima kao relevantne izjave svjedoka, već zahtijeva provođenje skupe DNA analize. Troškove tog postupka ne podmiruje nadležno ministarstvo, a same stranke, redom Romi u izuzetno teškim životnim prilikama, to nisu u mogućnosti te su i dalje ostaju „pravno nevidljivi“, odnosno nejasnog pravnog statusa. To za

*Postupci naknadnog upisa nevidljivih Roma vrlo su složeni, jer ne posjeduju medicinske dokaze o svojem rođenju, a uz to i iznimno skupi.*

sobom povlači mnoge nepovoljne posljedice, od nemogućnosti ostvarivanja prava u sustavu socijalne skrbi do nemogućnosti zapošljavanja. Stoga je potrebno iznaći alternativne načine utvrđivanja identiteta pravno „nevidljivih“ osoba ili osigurati sredstva za provođenje DNA analize.

Romi kao zajednica izloženi su i nepovoljnim utjecajima primjene propisa o socijalnoj skrbi. Sudjelovanje djece romske nacionalne manjine u predškolskom i školskom obrazovanju otežano je uslijed

raznih socijalno-ekonomskih prepreka, uključujući i teško dostupan javni prijevoz iz udaljenih romskih naselja. Zakon o socijalnoj skrbi, koji priječi korisnike zajamčene minimalne naknade da imaju odnosno koriste tuđe vozilo, znatno otežava položaj najugroženijih siromašnih skupina stanovništva, osobito obitelji s više djece, što je bitna značajka romskih obitelji, te proizvode i mogući diskriminatoran učinak, na što smo skrenuli pažnju MSPM-u. Naime, tijekom 2015. policijski službenici zaustavljali su Rome, vozače motornih vozila, u Međimurskoj, Sisačko-moslavačkoj te Osječko-baranjskoj županiji i dostavljali podatke o tome nadležnim centrima za socijalnu skrb, koji im zbog posjedovanja vozila ukidaju naknade iz socijalne skrbi, ostavljajući nerijetko cijele obitelji bez ikakvog prihoda.

Nepovezanost i raspršenost mjera društvenog uključivanja Roma vidljiva je u rezultatima alternativnog praćenja provođenja nacionalne strategije za uključivanje Roma, koji prikazuju problem završnosti osnovnoškolskog obrazovanja, jer veliki broj romske djece napušta osnovnu školu, dok segregirani razredni odjeli još uvijek postoje u školama koje se nalaze u blizini romskih naselja te ih pohađa veći broj romske djece. Alternativno praćenje pokazuje i da je najviše provedena mjera programa javnih radova, dok se druge mjere poticanja zapošljavanja ili samozapošljavanja pripadnika/ca romske zajednice koriste u maloj mjeri. Primjerice, mjera sufinanciranja zapošljavanja Roma predviđena za područje pet županija nije uopće korištena u Brodsko-posavskoj županiji, dok je u ostalim županijama zaposleno između jedne i tri osobe. Pravo na djelomično pokrivanje troškova samozapošljavanja koristilo je u cijeloj RH 18 Roma. Mjere za integraciju Roma institucije provode samostalno i na vlastitu inicijativu, a tijela na istim ili različitim razinama vlasti često nisu međusobno upoznata s aktivnostima koje se provode. Uključenost lokalnih i područnih (regionalnih) vlasti u provođenje Nacionalne strategije ostala je neujednačena i na niskoj razini.

Mogući djelomičan razlog za to leži u nedostatku učinkovitog i provedivog sustava prikupljanja podataka o provedbi mjera i učinaka Nacionalne strategije, osobito na razini posebnih ciljeva. Stoga je nužno u buduće akcijske planove uključiti pokazatelje s polaznim vrijednostima, koji će omogućiti praćenje primjena mjera, a ne samo njihovih krajnjih rezultata. Također, nužno je zadužiti nadležna tijela da relevantne pokazatelje prate kontinuirano i osiguraju njihovu dostupnost.



## *Tražitelji međunarodne zaštite, iregularni migranti i osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom*

Integracija je dinamična, dvosmjerna, dugoročna, multidimenzionalna suradnja društva prihvata i novopridošlih članova, koja postavlja zahtjeve pred društvo i pred pojedince.

Za imigranta, integracija zahtijeva spremnost na prilagodbu životnom stilu društva, no bez gubitka svog kulturnog identiteta. S druge strane, od društva se traži prihvaćanje novopristiglih članova kao dijela zajednice i poduzimanje mjera kako bi im se olakšao pristup resursima i procesima donošenja odluka. Integracija se odnosi kako na uvjete za stvarnu participaciju u svim aspektima ekonomskog, društvenog, kulturnog, građanskog i političkog života zemlje u koju dolaze, tako i na percepciju novih članova o prihvaćenosti i pripadanju tom društvu. Prema indeksu društvenog napretka RH u 2015. Hrvatska ostvaruje dobre rezultate, primjerice na području zadovoljavanja temeljnih ljudskih potreba (prehrana, primarna zdravstvena zaštita) i na području osnovnoškolskog obrazovanja, no na području tolerancije i društvene inkluzije migranata najviše je mjesta za napredak. Rezultati MIPEX istraživanja za 2015. ukazuju da je RH zemlja u koju dolazi manje od 1% migranata izvan EU, što se povezuje s gospodarskom krizom i visokom stopom nezaposlenosti, uslijed koje RH jednostavno nije atraktivna destinacija.

Međutim, iskustva osoba koje su ipak došle u RH iz zemalja izvan EU, primjerice osoba pod međunarodnom zaštitom, pokazuju kako postojeće mjere i strategije integracije imaju ozbiljne nedostatke: nema posebnih tečajeva hrvatskog jezika za one koji traže posao, kao ni osposobljavanja za razna zanimanja ili stipendija, djeca koja se uključe u obrazovni sustav imaju podršku samo za učenje hrvatskog jezika, no ne i drugih predmeta, a naročito nedostaje podrška pri upoznavanju kulturnih i društvenih razlika. Otežan im je pristup zdravstvenoj zaštiti zbog jezičnih i administrativnih prepreka, a ne mogu niti glasovati na izborima odnosno sudjelovati u tijelima vlasti makar na konzultativnoj razini.

Kada danas govorimo o migrantima, pri tome uglavnom mislimo na osobe koje kao izbjeglice od rujna 2015. prolaze kroz RH, o čemu opširno izvještavamo u poglavlju o izbjegličkoj krizi. Ohrabruju nebrojeni primjeri humanog, solidarnog pristupa, ljudskog suosjećanja i bespogovorne pomoći građana RH prema izbjeglicama, koje se uvelike razlikuju od većine bojom kože, etnicitetom, vjerom i jezikom. No, iako su tek rijetki od njih odlučili ostati u RH, o čemu također više govorimo u poglavlju o izbjegličkoj krizi, danas u RH pravo na međunarodnu zaštitu ipak ostvaruje 177 osoba, od kojih 90 stvarno ovdje i boravi te se nalazi u procesu integracije u naše društvo, no tek ih je 13 u radnom odnosu. Iako se radi o vrlo malom broju, važno je imati na umu da se ove okolnosti mogu promijeniti u svakom trenutku na što trebamo biti spremni, kako bismo uistinu bili društvo prihvaćanja i trajne integracije. Pri tome institucije i civilno društvo imaju važne uloge ukazivanja i provođenja aktivnosti, kampanja i edukacija koje će poticati integraciju. Osim toga, činjenica kako Migracijska politika donesena za razdoblje

*Integracija je dinamična, dvosmjerna, dugoročna, multidimenzionalna suradnja društva prihvata i novopridošlih članova, koja postavlja zahtjeve pred društvo i pred pojedince.*

od 2013. do 2015. godine nije dopunjena novom politikom za naredno razdoblje, ostavlja otvorena mnoga pitanja o smjeru koji će RH odabrati u budućnosti, tim više što je dosadašnja migracijska politika bila uvelike fokusirana na pitanja zaštite granica i teritorija, jačanje viznog režima i slično, a nedostatno je promišljala globalna kretanja i adekvatni odgovor na migracijske tokove, kako politički, tako i na razini ekonomskog utjecaja, odnosno kreiranja ekonomske politike. Osim toga, RH nema ni integracijsku politiku, što ukazuje na nedostatak vizije i proaktivnosti, a potencijalno može imati vrlo nepovoljne posljedice, kako po društvo općenito, tako i na migrante koji dolaze u RH.

Iako rijetko, u RH se događaju rasistički napadi, pa i s tjelesnim ozljedama, pri kojima je glavna motivacija napadača isključivo boja kože osobe koju napadaju. Događaj s početka prosinca 2015. godine, kada su dvije osobe napale i brutalno izvriježale tamnoputog Kamerunca ispred restorana na autocesti, ozlijedile ga nožem i gađale raznim predmetima, svakako izaziva zabrinutost, iako je policija vrlo brzo uhitila napadače i pokrenula prekršajne i kaznene postupke. Iako su mu život spasili putnici koji su ga ugurali u autobus i čuvali dok nije stigla policija, koja je postupila na primjeren i pravilan način, drugi predmet u kojem smo postupali tijekom 2015. ukazuje i na nedostatnu osviještenost, odnosno uvježbanost policijskih službenika pri ophođenju s osobama druge boje kože.

Naime, pritužba državljanina Nigerije, koji je s prijateljima tamne boje kože stajao na javnom mjestu, ukazivala je kako postoji osnova sumnje da su policajci zatražili njihove osobne isprave isključivo zbog boje njihove kože, odnosno kako drugog povoda nisu imali. Budući da se na području dotične policijske postaje nalazi Prihvatilište za tražitelje azila, koji se tamo moraju javiti do 22,00 sata, policijski su službenici pretpostavili da se radi o tražiteljima azila, no nisu pokazali potrebnu dozu profesionalnosti i odmjerenosti. Kako bi se takve situacije izbjegle, MUP i nadležna PU prihvatili su našu preporuku o potrebi dodatnih edukacija policijskih službenika o suzbijanju diskriminacije.

#### **PREPORUKE:**

30. Ministarstvu unutarnjih poslova i Državnom odvjetništvu, da na lokalnoj i regionalnoj razini intenziviraju postupanje u predmetima povezanim s etničkom netrpeljivošću te da osobitu pažnju posvete žrtvama;
31. Jedinicama lokalne samouprave, da pri izradi budućih planova prostornog uređenja imaju u vidu izgradnju naselja namijenjenih socijalno ugroženim obiteljima/osobama općenito, a izbjegavaju poticanje izgradnje prostorno izoliranih, isključivo romskih naselja;
32. Jedinicama lokalne samouprave, da stvore nužne prostornoplanske pretpostavke za legalizaciju bespravno izgrađenih objekata, uređenje i opremanje lokacija na kojima se nalaze romska naselja;
33. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da iznađe alternativne načine utvrđivanja identiteta pravno „nevidljivih“ osoba, ili osigura sredstva za provođenje DNA analize radi utvrđivanja njihova identiteta;

34. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da razmotri i po potrebi izmijeni potencijalno diskriminatorne odredbe Zakona o socijalnoj skrbi, koje priječe korisnike naknada iz sustava socijalne skrbi da imaju odnosno koriste tuđe vozilo;
35. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da vremenski i sadržajno uskladi djelovanje nositelja mjera predviđenih Nacionalnom strategijom za uključivanje Roma, na nacionalnoj, lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, odnosno osigura učinkovitiju provedbu definiranih mjera te jednostavnije praćenje i izvještavanje;
36. Ministarstvu unutarnjih poslova te Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da pri izradi migracijske i integracijske politike veću pažnju usmjere na ekonomske, socijalne i kulturne učinke migracijskih tokova, odnosno uvažavaju nalaze MIPEX 2015. rezultata za RH;

### 3.4. OBNOVA I STAMBENO ZBRINJAVANJE

*„Puno sam Vam toga ovdje navela, ali ono što mogu ukratko reći, a nadam se da ćete me razumjeti, osjećam se kao da se nalazim u nekom ratnom logoru. Stambeno sam riješena na taj način da mi je dodijeljen stan sa potpuno nepoznatim ljudima, s kojima moram dijeliti kupaoanu i zahod i od kojih trpim konstantne provokacije, koje nikome ne mogu prijaviti, jer se ne radi o kaznenim djelima.“*

#### **Tijek stambenog zbrinjavanja u 2015. godini**

Prema podacima Državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje (u daljnjem tekstu: DUOSZ) ukupni broj zahtjeva za stambeno zbrinjavanje temeljem Zakona o područjima od posebne državne skrbi (NN broj 86/08, 57/11, 51A/13, 148/13, 76/14, 147/14 i 18/15; u daljnjem tekstu: ZPPDS) iznosio je 10.560, od čega se 4.375 odnosilo na bivše nositelje stanarskog prava, 61 na korisnike organiziranog smještaja i 6.124 na ostale korisnike koji se zbrinjavaju sukladno listama prvenstva za tekuću godinu. U usporedbi s prethodnom godinom ukupan broj zahtjeva smanjen je za 1.266.

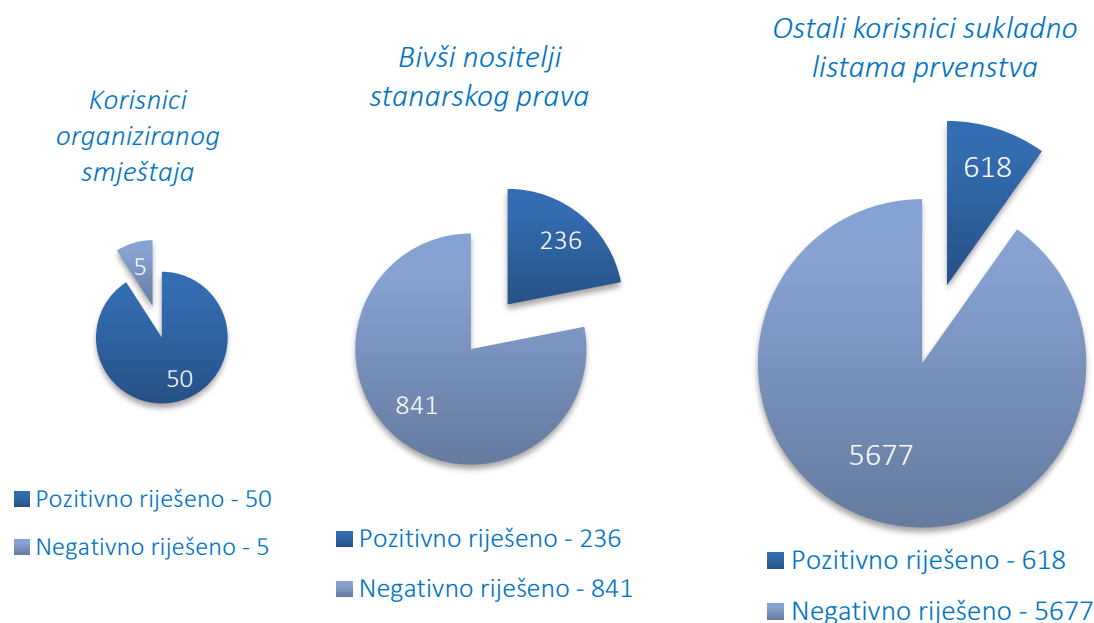
Prema listama prvenstva bilo je planirano donošenje 883 pozitivna rješenja kojima se utvrđuje pravo na stambeno zbrinjavanje, no doneseno ih je 618, pa je izvršeno 70% plana, dok je preostalih 265 preneseno u 2016., s obzirom da se rješenja za 2015. mogu donositi i u kalendarskoj 2016. sve dok liste ne postanu izvršne. 5.677 predmeta negativno je riješeno, jer podnositelji nisu nadopunili zahtjeve traženom dokumentacijom.

U odnosu na stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskog prava tijekom 2015. donesena su 236 pozitivna te 841 negativno rješenje, dok je 3.298 predmeta tek preostalo za riješiti.

Iz navedenih podataka proizlazi kako je u obje kategorije vrlo visok udio negativno riješenih zahtjeva - čak 92% korisnika koji se zbrinjavaju sukladno listama prvenstva i 78% bivših nositelja

stanarskih prava. Situacija je drugačija tek kod korisnika organiziranog smještaja, kojih je i najmanje, za koje je doneseno 50 pozitivnih i pet negativnih rješenja, dok je šest predmeta preostalo za riješiti. Ukupno gledajući, od 10.560 zahtjeva za stambenim zbrinjavanjem u 2015., tek ih je 904, ili 8,56% pozitivno riješeno.

*Odnos pozitivnih i negativnih rješenja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje prema kategorijama korisnika u 2015. godini*



Usporedbom ukupnog broja predmeta za stambeno zbrinjavanje kroz liste prvenstva (6.124) te broja osiguranih stambenih jedinica i sredstava predviđenih u državnom proračunu za stambeno zbrinjavanje, razvidan je disparitet između potreba korisnika i mogućnosti države za osiguranjem potrebitih financijskih sredstava i stambenog fonda.

Kako se navedeni problem ponavlja dulji niz godina, u Izvješću za 2014. preporučili smo DUOSZ-u osiguranje dodatnih sredstava odnosno stambenih jedinica za korisnike čiji su zahtjevi pozitivno riješeni, kao i za sve ostale korisnike stambenog zbrinjavanja uključene u liste prvenstva i godišnje planove stambenog zbrinjavanja. Unatoč tome, dodatna sredstva i dalje nisu osigurana.

Pravo na stambeno zbrinjavanje izvan liste prvenstva omogućeno je u iznimnim okolnostima uz pisanu preporuku nadležnog centra za socijalnu skrb ili načelnika općine, odnosno gradonačelnika te na prijedlog Povjerenstva osnovanog u tu svrhu. Povjerenstvo za hitno stambeno zbrinjavanje od zaprimljenih 355 predmeta u 2015. riješilo je 157, od toga 38 pozitivno - 19 davanjem u najam obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu, a preostalih 19 dodjelom građevinskog materijala. Razlog velikog broja neriješenih predmeta je manjak raspoloživih stambenih jedinica, a osim toga podnositelji zahtjeva, nakon što uvide da neće biti

stambeno zbrinuti kroz liste prvenstva, odmah podnose zahtjev za hitno stambeno zbrinjavanje, što ne iznenađuje, s obzirom na trajanje i nizak udio pozitivno riješenih zahtjeva.

*„Vezano uz moju pritužbu oko stambenog zbrinjavanja javljam vam da nam je počela isporuka građevnog materijala za izgradnju obiteljske kuće. Srdačno se zahvaljujem na trudu i svemu što ste učinili po pitanju našeg problema.“*

DUOSZ je tijekom 2015. isporučio građevinski materijal za gradnju 289 kuća za korisnike kojima je ranije izrađena projektna dokumentacija za izgradnju kuće, a koji su ishodili građevinsku dozvolu te s kojima je zaključen ugovor o darovanju građevinskog materijala.

### **Problemi prilikom ostvarivanja prava na stambeno zbrinjavanje**

Mnogi postupci traju nekoliko godina, neki i više od deset, o čemu smo izvještavali i ranije. Dugotrajnost se pri tome ne odnosi samo na prvostupanjski postupak, već i na donošenje rješenja po žalbi, ali i na ponovno odlučivanje nakon uvažavanja žalbe. Tome svakako pridonosi i nedostavljanje predmeta na nadležno postupanje prvostupanjskim tijelima.

Česte izmjene i dopune ZPPDS-a također ne pridonose ubrzanju postupaka, a temelj su pravne nesigurnosti stranaka. Unatoč preporuci iz Izvešća za 2014., i dalje nije izrađen pročišćeni tekst ZPPDS-a.

Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na dodjelu građevinskog materijala izvan područja posebne državne skrbi i Pravilnik o načinu izgradnje i mjerilima za popravak, obnovu i izgradnju obiteljskih kuća dodjelom građevinskog materijala i višestambenih objekata na područjima posebne državne skrbi nisu usklađeni s izmjenama i dopunama ZPPDS-a pa prvostupanjska tijela ne mogu donositi zakonita rješenja.

Kratak rok od 45 dana za podnošenje zahtjeva za priznavanje prava na stambeno zbrinjavanje predstavlja otegotnu okolnost podnositeljima, budući da se nadležnim prvostupanjskim tijelima, sa svom pripadajućom dokumentacijom, mora podnijeti u razdoblju od 1. siječnja do 15. veljače. Izmjenama odredbi ZPPDS-a taj rok bi svakako trebalo produžiti.

U postupku stambenog zbrinjavanja bivših nositelja stanarskih prava problem predstavlja nerazdvajanje zahtjeva za područja posebne državne skrbi od ostalih područja. Naime, stambeni objekti izvan područja posebne državne skrbi nedostupniji su i skuplji, pa bivši nositelji stanarskih prava puno teže ostvaruju pravo na stambeno zbrinjavanje.

Osim toga, iako je Godišnjim planom normativnih aktivnosti u drugom kvartalu 2015. bilo predviđeno donošenje novog Zakona o stambenom zbrinjavanju, kojim se planiralo na

*Stambeni objekti izvan područja posebne državne skrbi nedostupniji su i skuplji pa bivši nositelji stanarskih prava puno teže ostvaruju pravo na stambeno zbrinjavanje nego oni u područjima posebne državne skrbi.*

sveobuhvatan način riješiti problem stambenog zbrinjavanja za cjelokupno područje RH, nažalost se zastalo s njegovim donošenjem.

I dalje nije uvažena preporuka za ujednačavanjem pravnog okvira temeljem kojeg se bivšim nositeljima stanarskih prava valorizira ta činjenica, kako je to vrijedilo u vrijeme kada su stanove otkupljivali građani većinom hrvatske nacionalnosti. Iako je nova Uredba o utvrđivanju statusa bivših nositelja stanarskih prava i članova njihovih obitelji te uvjetima i postupku njihovog stambenog zbrinjavanja preciznija nego ranija i ne definira rok u kojem se može podnijeti zahtjev za stambeno zbrinjavanje, valoriziranje činjenice o statusu bivšeg nositelja stanarskog

*Građani još uvijek ne primaju novčanu naknadu za smještaj u vlastitom aranžmanu do osiguranja jedinice za stambeno zbrinjavanje temeljem Zaključka Vlade RH iz 2008. godine, budući da njihovi zahtjevi nisu riješeni, a ako i jesu, naknada im se ne isplaćuje.*

prava nije obuhvaćeno ovom Uredbom te bi stoga trebalo biti obuhvaćeno budućim Zakonom o stambenom zbrinjavanju. Tim više jer niti osnivanje radne skupine radi izrade izmjena Odluke o prodaji stanova u vlasništvu RH, koja je predlagala rješenja na tragu naše preporuke, nije rezultiralo povoljnijim uvjetima prodaje.

Građani još uvijek ne primaju novčanu naknadu za smještaj u vlastitom aranžmanu do osiguranja jedinice za stambeno zbrinjavanje temeljem Zaključka Vlade RH iz 2008. godine, budući da njihovi zahtjevi nisu riješeni, a ako i jesu, naknada im se ne isplaćuje. Iako je u više predmeta DUOSZ naveo kako je Zaključak manjkav te kako o velikom broju zahtjeva nikada nije odlučeno jer nisu osigurana sredstva, ovakva je situacija neprihvatljiva. Postojeće je zahtjeve nužno riješiti, odnosno treba postupiti po donesenim rješenjima. Ujedno, kako je u tijeku analiza ostvarivanja prava na novčanu naknadu temeljem ovog Zaključka te će u skladu s rezultatima biti pripremljen prijedlog nove odluke Vlade RH, potrebno je ovaj proces provesti što žurnije, radi otklanjanja već spomenute neizvjesnosti i nejednakosti.

ZPPDS i dalje dovodi u nejednak položaj naseljenike u urbanim područjima gradova: Benkovac, Drniš, Glina, Gospić, Hrvatska Kostajnica, Knin, Karin Gornji, Lipik, Novska, Obrovac, Otočac, Pakrac, Petrinja i Slunj, u odnosu na naseljenike uglavnom ruralnih područja. Naime, u urbanim područjima nekretnine u kojima su stambeno zbrinuti ne mogu se dobiti u vlasništvo darovanjem, već u najam te otkup, za razliku od ovakvih nekretnina u ruralnim krajevima. Ove odredbe još uvijek nisu izdvojene iz ZPPDS-a, a udruga koja okuplja naseljenike grada Gline je u lipnju 2015. Ustavnom sudu podnijela zahtjev za ocjenu ustavnosti, pozivajući se i na mišljenje pučke pravobraniteljice.

Tijekom 2014. zaštićenim najmoprimcima nisu dostavljane opće uplatnice za troškove najma, nego su podatci za uplatu objavljeni samo na internetskim stranicama DUOSZ-a. Kako se radi mahom o starijim osobama, koje se uglavnom ne služe računalom, bili su im nedostupni. Uvažavajući našu preporuku, DUOSZ im je dostavio uplatnice preporučenom pošiljkom, kao i po mjesecima specificiranu obavijest o obvezi uplate. Krajem 2015. dostavljene su i uplatnice za sljedeće polugodišnje razdoblje, a istovremeno su svim korisnicima koji nisu podmirivali obveze dostavljene opomene.

## Status povratnika i organizirani smještaj

Tijekom 2015. zabilježeni su pozitivni pomaci u brzini rješavanja zahtjeva za ostvarivanje statusa povratnika te isplati povratničke naknade. Međutim, podatci organizacija civilnog društva pokazuju kako pojedini podnositelji zahtjeva još uvijek čekaju jednu do dvije, pa i tri godine na rješavanje statusa te za to vrijeme ne ostvaruju pravo na zdravstveno osiguranje niti primaju naknadu.

*Najvažniji događaj u 2015. smanjenje je broja korisnika organiziranog smještaja, čemu je najviše doprinijelo zatvaranje Prihvatnog centra Strmica kraj Knina.*

Ohrabrujuće je da se žalbe na prvostupanjska rješenja promptno rješavaju te u ovom trenutku ne postoji niti jedna neriješena. Međutim, preporuka iz Izvešća za 2014. da se prava na novčanu pomoć i zdravstvenu zaštitu priznaju od trenutka utvrđenja statusa povratnika za nadolazeće šestomjesečno razdoblje nije uvažena, iako je DUOSZ najavio poboljšanje propisa, kao i pokretanje inicijative za povećanje iznosa povratničke naknade.

Najvažniji događaj na ovom području je smanjenje broja korisnika organiziranog smještaja, čemu je najviše doprinijelo zatvaranje Prihvatnog centra Strmica kraj Knina, a tijekom 2016. planira se zatvaranje i ostalih objekata. Dana 31. prosinca 2015. bilo je ukupno 346 korisnika organiziranog smještaja, što je 76 manje nego prethodne godine. Prvostupanjska tijela donijela su 50 pozitivnih i pet negativnih rješenja, dok je preostalo za riješiti šest zahtjeva, čime je postignut malen, ali vidljiv pomak u odnosu na 2014., kada su donesena 42 pozitivna i pet negativnih rješenja, a ostalo za riješiti 14 predmeta. Međutim, zbog odugovlačenja u postupku izdavanja uporabnih dozvola za prognaničko naselje Dumače, u 2016. je upitno zatvaranje objekta Mala Gorica, u kojemu je trenutačno najviše korisnika.

Djelomično je ispunjena preporuka Vladi RH i DUOSZ-u da u što skorijem roku sklope nagodbe s vlasnicima zauzete privatne imovine koji još uvijek ne mogu stupiti u posjed, odnosno koja je devastirana, a koji moraju isplatiti privremene korisnike zbog izvršenih ulaganja, budući da su tijekom 2015. sklopljene četiri nagodbe kojima je RH preuzela plaćanje nenaplaćenih tražbina i troškove parničnog postupka. U postupku sklapanja nagodbi je još šest predmeta, koji se planiraju okončati tijekom 2016.

## Obnova

Još uvijek je vidljiva sporost upravnog postupka u prvom stupnju. Organizacije civilnog društva navode kako su na prvom stupnju neriješena 1.464 predmeta, dok DUOSZ navodi kako je 1.212 neriješenih u prvom stupnju te 492 u drugom stupnju. Kako je tijekom 2015. DUOSZ riješio 240 drugostupanjskih predmeta obnove, preostali će vjerojatno biti rješavani još najmanje dvije godine. Tijekom 2015. više od 300 kuća uključenih u program obnove nalazilo se u raznim stadijima projektiranja, odnosno izgradnje, a za 71 je izvršen pregled te su predane vlasnicima. Ovakva dinamika ukazuje da će poteškoća s ostvarivanjem prava na obnovu, koja se mogla zatražiti do 30. rujna 2004., biti još godinama.

*Nužno je osigurati dostupnost električne energije korisnicima programa obnove koji joj još uvijek nemaju pristup.*

Postoje i znatne poteškoće vezane uz sanaciju i obnovu elektrodistribucijske mreže u povratničkim krajevima. Naime, program sanacije i obnove niskonaponske mreže u ratu zahvaćenim područjima (SIO Program) trebao je biti završen do 2008., no u 2015. je još uvijek potrebno obnoviti mrežu u 80 naselja/zaseoka u šest županija: Karlovačkoj, Šibensko-kninskoj, Ličko-senjskoj, Sisačko-moslavačkoj, Požeško-slavonskoj i Zadarskoj, jer do 283 obnovljena kućanstva, u kojima za sada živi tek 81 osoba, još nije stigla električna energija. Pri tome se povratnicima ponovni priključak naplaćuje, uz obrazloženje da je povratak okončan. Primjerice, 11 žitelja Drenovaca Osredačkih, redom starije životne dobi, ujedno i pripadnici srpske nacionalne manjine, žive bez priključka na električnu mrežu, jedina prometnica koja prolazi kroz mjesto nije održavana te ne mogu otići niti do lokalnog groblja, a dnevna opskrba namjernica pristiže im iz BIH. Problem je utoliko složeniji jer je izgradnja i rekonstrukcija elektroenergetskih objekata i instalacija potrebnih za priključenje vezan na područje BIH, što znači da bi izradu projektne dokumentacije i ishođenja dozvole i financiranje trebala provesti BIH. Ovakvi problemi, čije se rješenje ne nazire u skoroj budućnosti, dovode do socijalne nesigurnosti, o čemu više pišemo u poglavlju o energetskom siromaštvu. Nužno je osigurati dostupnost električne energije korisnicima programa obnove koji joj još uvijek nemaju pristup.

#### **PREPORUKE:**

37. Državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da osigura dodatna sredstva, odnosno stambene jedinice za sve korisnike uključene u liste reda prvenstva i godišnje planove stambenog zbrinjavanja;
38. Odboru za zakonodavstvo Hrvatskog sabora, da izradi pročišćeni tekst Zakona o područjima od posebne državne skrbi;
39. Državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da Vladi RH predloži izmjene propisa kojima će se priznati prava na novčanu pomoć i zdravstvenu zaštitu po posebnom propisu o statusu povratnika, od trenutka donošenja rješenja kojim se utvrđuje status povratnika;
40. Državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da preostale neusklađene podzakonske propise uskladi sa svim izmjenama i dopunama Zakona o područjima od posebne državne skrbi;
41. Državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da Vladi RH predloži izmjenu Zakona o područjima od posebne državne skrbi te produži rok za podnošenje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje;
42. Državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da Vladi RH predloži što žurnije donošenje Zakona o stambenom zbrinjavanju te njime, među ostalim, povratnicima koji su bivši nositelji stanarskih prava valorizira tu činjenicu;
43. Državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da donese rješenja i osigura isplatu naknade temeljem Zaključka Vlade RH od 17. srpnja 2008., odnosno da se što skorije donese ujednačeni opći akt;



44. Državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da u razumnom i što skorijem roku sklopi nagodbe s vlasnicima zauzete privatne imovine u čiji posjed još uvijek ne mogu stupiti, odnosno koja je devastirana, a koji moraju isplatiti privremene korisnike na ime izvršenih ulaganja;
45. Državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje te HEP ODS d.o.o., da pripreme i provedu projekte i programe koji će osigurati dostupnost električne energije korisnicima programa obnove koji zbog neobnovljene elektrodistribucijske mreže još uvijek nemaju pristup električnoj energiji;

### 3.5. STATUSNA PRAVA GRAĐANA

#### Prebivalište

*„Naime kada sam dobila rješenje ostala sam šokirana. Posjedujem kuću i zemlju i godinama imam OPG, uredno podmirujem svoje obveze prema državi pa mi nije jasno zbog čega mene i moju obitelj policija maltretira. Zašto smo izbrisani? Policija navodi da mene nije našla na adresi (ne znam zašto me tražila), pa postoji poštanski sandučić da se ostavi obavijest, jer ja kao ni moja obitelj nismo u kućnom pritvoru nego moramo raditi u plastenicima... a ono malo slobodnog vremena smatram da mogu provesti kao i ostali slobodni građani.“*

U pritužbama građana zamjetno je nezadovoljstvo terenskim provjerama adresa stanovanja. Naime, temeljem Zakona o prebivalištu (u daljnjem tekstu: ZOP) policijska uprava na čijem području osoba ima prijavljeno prebivalište po službenoj će dužnosti donijeti rješenje o odjavi, ako o tome bude obaviještena ili se terenskom provjerom utvrdi da stvarno ne živi na prijavljenoj adresi.

Prije donošenja rješenja o odjavi prebivališta, nadležna PU mora utvrditi činjenice i okolnosti na temelju kojih se može nedvojbeno zaključiti živi li osoba na prijavljenoj adresi. Međutim, često se takva obveza zasniva samo na terenskoj provjeri u trenutku kada se može očekivati da osoba nije kod kuće. Građani ukazuju i na mogućnost zlouporabe obavijesti da ne žive na prijavljenoj adresi, što je karakteristično za neriješene odnose u brakorazvodnim parnicama, imovinskopravnim sporovima ili narušenim međususjedskim odnosima, a njihovi prigovori se odnose na istinitost prikupljenih podataka, s obzirom da se oni prikupljaju i od osoba s kojima su, primjerice, u zavadi. Policija podatke prikupljene terenskim provjerama smatra objektivnim, nepristranim i vjerodostojnim bez pogovora. Međutim, u pritužbama se tvrdi da se suprotnim navodima ne poklanja dužna pažnja. Budući da donošenje rješenja o odjavi prebivališta ima dalekosežne posljedice, pogreška pri utvrđivanju činjenica i okolnosti može izazvati znatnu štetu. Primjerice, odjavom prebivališta po službenoj dužnosti prestaje prije roka važiti i osobna iskaznica, zbog čega je upitno ostvarivanje prava na žalbu. Naime, rješenjem o odjavi

prebivališta nameće se i dužnost dostave osobne iskaznice u roku od osam dana, koja se potom poništava. S obzirom da se upravni spor protiv rješenja može pokrenuti u roku od 30 dana, pitanje je na koji će način osoba bez osobne iskaznice pri tome dokazati svoj identitet.

Osim toga, upitna je i kvalificiranost policijskih službenika za procjenu i donošenje zaključka živi li nedvojbeno osoba na prijavljenoj adresi te ima li objekt uvjete za stanovanje, na temelju čega se donosi rješenje. Kompleksnost najbolje ilustrira slučaj članova obitelji iz N.J. Postupak odjave prebivališta pokrenut je na inicijativu bivše supruge čija prijateljica radi u nadležnoj PU, a na

*Budući da donošenje rješenja o odjavi prebivališta ima dalekosežne posljedice, pogreška pri utvrđivanju činjenica i okolnosti može izazvati znatnu štetu.*

prijavljenoj adresi je i obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo. U dvije terenske provjere, u razmaku od dva mjeseca, policijski službenici ocijenili su da građanin i njegovo dvoje maloljetne djece te njegovi roditelji ne žive na toj nego na drugoj adresi pa je doneseno rješenje o odjavi njihovog prebivališta. U međuvremenu je građanin podnio novi zahtjev za prijavu prebivališta, a osobnu iskaznicu je morao predati u policijsku postaju radi poništenja. Nakon toga nije mogao primiti novo

rješenje poslano poštom, jer nije imao osobnu iskaznicu, a u policijskoj postaji mu primjerak rješenja nisu mogli uručiti jer nisu imali „primjerak s pečatom“. Osim toga, policija pri utvrđivanju činjenica nije konstatirala da je građanin suvlasnik polovice kuće u kojoj živi bivša supruga, koja je mu je onemogućila ulazak i boravak u njoj. Samim time, niti tu adresu nije mogao koristiti kao prebivalište. Istovremeno, propustili su konstatirati da je na odjavljenoj adresi objekt obuhvaćen programom obnove pa nije poštovana odredba ZOP-a prema kojoj se ne donose rješenja o odjavi prebivališta osoba koje su obuhvaćene programom obnove, a nekretnina im još nije obnovljena. Sve ovo ukazuje na značajne mogućnosti manipulacija i pogrešaka u utvrđivanju činjenica, a svojim očitovanjem MUP ne preispituje situaciju objektivno, nego opravdava vlastito postupanje.

ZOP omogućava da se uz prebivalište ima prijavljeno i boravište. Na istoj adresi može se dva puta uzastopce prijaviti boravište, nakon čega se na toj adresi mora prijaviti prebivalište. Ostaje nejasno zbog čega osobama za koje se sumnja da ne žive na adresi prebivališta, već na nekoj drugoj, MUP onemogućuje naknadnu prijavu boravišta na toj drugoj adresi, već isključivo donosi rješenje o odjavi prebivališta, koje proizvodi tako teške posljedice. Naime, osoba koja u zakonskom roku nije prijavila adresu boravišta, dakle drugu adresu, može se kazniti novčanom kaznom. Takva posljedica, uz okolnost da je kroz iduće dvije godine dužna regulirati pitanje spornog prebivališta, daleko je prihvatljivija od postojeće prakse.

### **Osobna iskaznica**

Nakon donošenja novog Zakona o osobnoj iskaznici (u daljnjem tekstu: ZOI) građani se uglavnom pritužuju na nemogućnost da imaju osobnu iskaznicu bez certifikata, kao i ranije, te na obvezu da potpišu Ugovor o davanju usluga certificiranja. ZOI propisuje da osobna iskaznica sadržava elektronički nosač podataka na koji se može pohraniti identifikacijski i/ili potpisni certifikat, što građani doživljavaju kao mogućnost da sami odluče žele li da njihova osobna

iskaznica sadrži certifikate ili ne, stoga smatraju da je sporno propisivanje kategorija građana u čije se osobne iskaznice certifikati obvezno pohranjuju. Također, sporna je i odredba koja propisuje da je podnositelj zahtjeva za izdavanje osobne iskaznice dužan sklopiti ugovor o obavljanju usluga certificiranja. Podnositelj zahtjeva se na taj način prisiljava da stupa u građanskopravni odnos s davateljem određene usluge kojeg nije osobno izabrao, odnosno nije imao mogućnost izbora između više davatelja takve usluge.

### **Državljanstvo**

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o hrvatskom državljanstvu (NN 110/15) konačno bi trebalo biti riješeno pitanje pojave „greškom izdanih domovnica“, na način da se hrvatskim državljaninom smatra i osoba koja je upisana u evidenciju o državljanstvu od 1. ožujka 1978. godine do 8. listopada 1991. godine, a izdana joj je javna isprava kojom se dokazuje hrvatsko državljanstvo.

S druge strane, pojedini postupci u kojima se rješava državljanjski status još uvijek se vode površno. Primjer za to je građanin romske nacionalnosti koji je bio pripadnik Oružanih snaga RH još u studenom 1991. godine, s odobrenim privremenim boravkom iz humanitarnih razloga i reguliranim statusom hrvatskog branitelja, no to nije bilo dovoljno da mu nadležna PU ukaže na mogućnost stjecanja hrvatskog državljanstva zbog interesa RH.

### **Boravak stranaca**

Kao i u 2014. i unatoč našoj preporuci, i dalje je značajan problem odbijanja produžetka privremenog boravka zbog neposjedovanja valjane strane putne isprave, iako je godinama prije toga, osobama koje su se nalazile u istoj situaciji boravak bio uredno produžavan. Takva situacija osobito pogađa članove obitelji hrvatskih državljana kojima je prethodni boravak bio odobren radi spajanja obitelji ili iz humanitarnih razloga. Potvrdu pogrešne prakse potkrijepile su i pojedine odluke žalbenog tijela pa su pravni lijekovi usvojeni, a boravak produžen. Međutim, MUP i nadalje inzistira na pribavljanju valjane putne isprave, čak i kada je, primjerice, takvo postupanje suprotno Konvenciji o pravima djeteta koja propisuje obvezu osiguravanja uvjeta da se dijete ne odvoja od roditelja protiv njihove volje.

*U postupcima produžetka privremenog boravka MUP i nadalje inzistira na pribavljanju valjane putne isprave, čak i kada je takvo postupanje suprotno Konvenciji o pravima djeteta.*

Također, unatoč ograničenjima za pribavljanje putnih isprava osoba koje duže vrijeme žive u RH, a porijeklom su iz Republike Srbije i tamo ne mogu prijaviti prebivalište, a time ni pribaviti nove isprave, od njih se i nadalje tražilo da to bezuvjetno učine, iako su zbog toga morale napustiti obitelj u RH. Primjerice, izvanbračna supruga hrvatskog državljanina i majka osmero djece, hrvatskih državljana, nakon upozorenja MUP-a da je dužna pribaviti novu putnu ispravu Republike Srbije u svrhu produžetka privremenog boravka, uputila se tamo uz putni list srbijanskog veleposlanstva, gdje je pokrenula postupak za prijavu prebivališta, kao uvjeta za pribavljanje nove putne isprave. Međutim, zahtjev joj je odbijen uz obrazloženje da živi u

Hrvatskoj. Zbog toga se nije mogla vratiti obitelji, a s njom je bilo dvoje djece, u dobi od jedne i pet godina, dok su druga djeca ostala u Zagrebu. MUP-u smo preporučili što žurnije iznalaženje rješenja te smo obaviješteni da joj je u Veleposlanstvu RH u Beogradu izdan putni list i da se s djecom vratila u RH.

Slučaj hrvatskog branitelja i ratnog vojnog invalida rođenog u Zagrebu također ukazuje na problematičnu praksu MUP-a. U više navrata bezuspješno je pokušao steći hrvatsko državljanstvo, no odbijen je uz argument da s obzirom na podrijetlo prvo treba regulirati državljanstvo BiH, što on nije mogao prihvatiti, smatrajući da zaslužuje državljanstvo države rođenja, za koju se borio. Radilo se o zatvorenom krugu, jer je za pribavljanje stane putne isprave potrebno regulirano prebivalište u RH i valjan status, a za reguliranje prebivališta s privremenim boravkom u RH potrebna je strana putna isprava. Isto tako, upitno je i zašto je izgubio status stranca na stalnom boravku koji je stekao po sili zakona 1991. godine. Naime, objašnjenje MUP-a da se do određenog roka nije obratio nadležnoj PU zahtjevom za izdavanje osobne iskaznice za stranca, pa ni regulirao status stalnog boravka, nema zakonskog uporišta budući da je za to propisana samo novčana kazna.

#### **PREPORUKE:**

46. Ministarstvu unutarnjih poslova, da pripremi izmjene Zakona o prebivalištu kojima će se utvrditi kriteriji za procjenu živi li osoba na adresi prijavljenog prebivališta;
47. Ministarstvu unutarnjih poslova, da kod utvrđivanja neprijavlivanja boravišta u zakonskom roku ne odjavljuje prebivalište po službenoj dužnosti, već da postupava sukladno odredbi članka 16. Zakona o prebivalištu;
48. Ministarstvu unutarnjih poslova, da u postupcima produžetka privremenog boravka osoba koje žive u RH uvažava njihove životne okolnosti i posebno vrednuje humanitarne razloge te spajanje obitelji;

### **3.6. POSTUPANJE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA**

#### ***Povjerenstvo za postupanje po pritužbama u MUP-u i unutarnji policijski nadzor***

Izmjenama i dopunama Zakona o policiji u 2015. preciznije je propisan način rada i postupanja po predstavkama i pritužbama fizičkih i pravnih osoba, posebno Povjerenstva za rad po pritužbama u MUP-u (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo).

Unatoč tome, tijekom godine građani uopće nisu imali prilike koristiti mogućnost da Povjerenstvo, koje treba predstavljati oblik građanskog nadzora nad radom policije, provodi ispitne postupke povodom njihovih pritužbi na policijsko postupanje. Naime, nova povjerenstva u sjedištu MUP-a i policijskim upravama još nisu osnovana, budući da su nakon objavljenog

javnog poziva za njihove članove zaprimljene samo 23 kandidature, od traženih 126, a dovoljan broj samo za Povjerenstvo u sjedištu MUP-a i za Povjerenstvo u PU brodsko-posavskoj. Jedan od razloga vjerojatno je i nepostojanje uvjeta za učinkovito funkcioniranje zbog neosiguravanje novčane naknade za sudjelovanje u radu.

Uz značajan zaostatak u radu Povjerenstva uslijed velikog broja zaprimljenih predmeta i poteškoća u radu u prijašnjem razdoblju, zbog čega su građani na odgovore čekali i više od godinu dana, trenutna nemogućnost da pritužbe uopće budu obrađene izaziva ozbiljnu zabrinutost.

Posljedice zaostataka u postupanju Povjerenstva vidljive su i u nemogućnosti pokretanja disciplinskih postupaka zbog zastare, kada su pritužbe građana ocijenjene kao utemeljene. Naime, zastara pokretanja disciplinskih postupaka zbog lakše povrede službene dužnosti nastupa najkasnije u roku šest mjeseci od kada je povreda počinjena, a zbog teže povrede najkasnije u roku od dvije godine. Dakle, zbog donošenja odluke sa znatnim vremenskim odmakom od podnošenja pritužbe, povrede službene dužnosti ostale su disciplinski nesankcionirane.

Što se tiče sustava unutarnjeg nadzora u MUP-u, ukupno je zaprimljeno 2.495 pritužbi, a riješeno 2.247. Utemeljenost ili djelomična utemeljenost utvrđena je u 223 slučaja, odnosno, kao i prethodnih godina, nešto manje od 10% zaprimljenih pritužbi. Stoga je i nadalje potrebno kontinuirano poduzimati mjere kako bi se u postupcima pokrenutim povodom prigovora građana zbog neprofesionalnog postupanja policijskih službenika postigao učinkovitiji unutarnji nadzor.

### *Pritužbe pučkoj pravobraniteljici*

*„U tom trenutku su skočili za mnom u sobu zavinuo mi je rukom, bacili me na glavačke na pod potom mi moje bolne ruke nemilosrdno sklopili otraga i metnu mi lisice kao najvećem kriminalcu. U tom trenutku od muke sam bila sva mokra i tražila da trebam na zahod, odgovor je bio ne može, odgurali su me u šlapama i smazanu bez isprava i novaca. Kao životinju su me ugurali u auto. Umirala sam od boli, molila sam policajku da mi otpusti ruke umrijet ću, ona se samo potsmijavala i gledala van. Dalje se ničega ne sjećam... Šok će mi biti do kraja života. Kad me se tako mrcvari u mojoj 71 godini života.“*

*Nova povjerenstva u sjedištu MUP-a i policijskim upravama, kao oblik građanskog nadzora nad radom policije, još nisu osnovana.*

*Pravilnik omogućava policijskom službeniku da stariju i vidljivo bolesnu ili nemoćnu osobu ne veže, osim ako osoba izravno ugrožava život policijskog službenika, život druge osobe ili vlastiti život.*

Zabrinjavaju pritužbe zbog prekomjerne uporabe sredstava prisile od strane policijskih službenika, osobito kada ih upućuju građani starije životne dobi prema kojima, sukladno Pravilniku o načinu postupanja policijskih službenika (u daljnjem tekstu: Pravilnik) postoji obveza obzirnog postupanja. Nad 67-godišnjakinjom uporabljena su sredstva prisile, tjelesna snaga te stavljanje sredstava za vezivanje na ruke, dok je 71-godišnjakinja srušena na pod, zakrenute su joj ruke iza leđa te je vezana. Nije joj omogućen odlazak na

toalet niti uzimanje prikladne odjeće i obuće, već je iz svoga doma odvedena u papučama, bez isprava. Po okončanju postupanja policijski službenici ostavili su je na autobusnoj stanici na kojoj ju je, nakon dužeg traženja, pronašla kći. U oba slučaja policijske uprave ocijenile su uporabu sredstava prisile opravdanima i utemeljenima. Pravilnik omogućava policijskom službeniku da stariju i vidljivo bolesnu ili nemoćnu osobu ne veže, osim ako takva osoba izravno ugrožava život policijskog službenika, život druge osobe ili vlastiti život. Također, propisana je mogućnost da se osobi koja je pod nadzorom najmanje dva policijska službenika ruke vežu sprijeda, no u oba slučaja ruke su građankama vezali na leđima. Policijski službenik sredstva za vezivanje treba uporabiti tako da ne nanosi nepotrebne tjelesne boli ili ozljede. Međutim, iz javno objavljene videosnimke vidljivo je kako je 67-godišnja građanka tijekom postupanja glasno zapomagala i jaukala. Isto tako, čuje se kako okupljeni građani ukazuju policijskom službeniku na neprimjerenost postupanja i mole za obzirnost, što ukazuje kako se nisu osjećali ugroženima, odnosno da nije bilo izravnog ugrožavanja života policijskog službenika, života druge osobe ili vlastitog života građanke. Nadalje, objavljena videosnimka prikazuje i osobnu iskaznicu osobe koja se zatekla na mjestu događaja te prolaznike prema kojima policijski službenici nisu postupali. Iako bi pravni temelj za prikupljanje, obradu i objavu videosnimke bio Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, u cilju zaštite privatnosti i osobnih podataka građana u takvim je situacijama na temelju Zakona o zaštiti osobnih podataka potrebno na snimci zamagliti lica osoba i podatke na osobnoj iskaznici.

Sredstva prisile neprimjerenost su upotrijebljena i kada je nakon naredbe navijačima HNK Hajduk da legnu na tlo, policijski službenik interventne policije navijača pritisnuo nogom u predjelu leđa. Takva primjena fizičke sile predstavlja ponižavajuće i netaktilno postupanje te nije sukladna Pravilniku. Navijač se pritužio i na prekomjernu uporabu sredstava prisile za vrijeme zadržavanja u policijskoj postaji. Iako su policijski službenici uporabili tjelesnu snagu radi svladavanja otpora, nisu podnijeli izvješće sukladno Pravilniku koji ih na to obvezuje pa je odluka o ocjeni opravdanosti uporabe sredstava prisile donesena samo na temelju prikupljenih obavijesti. Praksa ESLJP traži argumentiranu ocjenu uporabe sredstava prisile, iz koje se može jasno utvrditi kako nije bilo prekoračenja u njihovoj primjeni, a za to su potrebna izvješća na kojima se treba temeljiti odluka o zakonitosti i osnovanosti.

Zabilježili smo primjer građanina koji nije bio upoznat niti s razlogom lišenja slobode. Naime, u policijskoj postaji pokušao je prijaviti kazneno djelo prijetnje, no policijski službenici uputili su ga u drugu policijsku postaju, a ovi iz druge u treću. Nakon što je nekoliko puta obišao policijske postaje, na kraju dana je uhićen, a da nije znao razlog. PU je utvrdila propust u postupanju policijskih službenika, jer nije bilo opravdanog razloga za uhićenje te je odgovorne osobe opomenula. Budući da postupanje nije bilo u duhu Ustava i (Europske) Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP) te s obzirom na okolnosti i težinu povrede prava, nakon upozorenja pučke pravobraniteljice odgovornim policijskim službenicima od strane rukovoditelja izrečena je mjera upozorenja kako se ovakvi i slični propusti više ne bi ponavljali.

Ocjene donesene nakon provedenih postupaka unutarnjeg policijskog nadzora također su bile predmet pritužbi. Tako se građanin pritužio da su mu pripadnici Interventne policije prijetili i izazvali strah tijekom sastanka koji su inicirali u svezi poslovnih problema koje je imao sa suprugom jednog od njih. Unatoč tomu što je Služba za unutarnju kontrolu pritužbu ocijenila neutemeljenom, konstatirajući kako su četvorica policijskih službenika u vrijeme spornog sastanka bili izvan službe i nisu postupali nezakonito niti se nedolično ponašali, angažiranost djelatnika Interventne policije kako bi s pritužiteljem „postigli dogovor“, čak i izvan službe, može djelovati prijeteeće te otvara pitanje zakonitog i profesionalnog postupanja policijskih službenika i njihovog ponašanja izvan službe. Suprotno tome, policijski unutarnji nadzor ovakvo ponašanje policijskih službenika opravdava općenitim stavom da „policijski službenici kao i svi građani RH imaju sva ustavna prava koja im jamče slobodu kretanja i govora“. U činjenici da su u razgovoru s ustrašenim građaninom, osim policijskog službenika čija je supruga s njime bila u poslovnom odnosu, sudjelovali i policijski službenici koji s time nisu imali nikakve veze, Služba nije vidjela ništa sporno niti se o tome posebno očitovala.

*Praksa ESLJP traži argumentiranu ocjenu uporabe sredstava prisile, iz koje se može jasno utvrditi da nije bilo prekoračenja u njihovoj primjeni, a zato su potrebna izvješća na kojima se treba temeljiti odluka o zakonitosti i osnovanosti.*

Zamjetno je da građani u pritužbama izražavaju sumnju u jedan od osnovnih principa postupanja policije – poštivanje jednakosti pred zakonom, odnosno smatraju da policijski službenici postupaju pristrano i selektivno. U jednom slučaju građanka je izrazila sumnju u nepristrano postupanje policije zbog nepoduzimanja mjera glede zaštite njezine imovine jer, unatoč sudskoj zabrani izvođenja građevinskih radova koju protivna strana kontinuirano nije poštovala i nakon više prijava policiji, prilikom jedne intervencije su jedino nju i članove njene obitelji priveli zbog navodnog narušavanja javnog reda i mira. U prvostupanjskom sudskom postupku, suprotno mišljenju policije, oslobođena je optužbe, a ovaj primjer dobro ilustrira razloge nepovjerenja građana prema tijelima vlasti i sumnju u pristrano postupanje.

## PREPORUKE:

49. Ministarstvu unutarnjih poslova, da osigura uvjete za učinkovito funkcioniranje Povjerenstva za postupanje po pritužbama i unutarnjeg nadzora;
50. Ministarstvu unutarnjih poslova, da se produlje rokovi propisani za pokretanje disciplinskih postupaka zbog povrede službene dužnosti te se osigura provođenja odredaba Etičkog kodeksa policijskih službenika;
51. Ministarstvu unutarnjih poslova, da policijski službenici primjenjuju policijske ovlasti kojima se u najmanjoj mogućoj mjeri zadire u slobode i prava čovjeka te da s posebnim obzirom postupaju prema pripadnicima ranjivih skupina;
52. Ministarstvu unutarnjih poslova, da se sredstva prisile primjenjuju samo u mjeri nužnoj za ostvarenje svrhe postupanja;
53. Ministarstvu unutarnjih poslova, da u primjeni policijskih ovlasti poštuje privatnost i osobne podatke građana;

## 3.7. RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI

Usljed gospodarske krize koja traje dugi niz godina, a čije će se posljedice zasigurno osjećati i dalje, i u 2015. mnogi su građani bili suočeni s problemom pronalaženja posla, ali i njegovog zadržavanja. U takvom se okruženju i samo ostvarivanje već zajamčenih prava zaposlenih, prije svega u državnim i javnim službama, umjesto kao opće načelo kojem teži svaki zaposleni građanin RH i koje vodi dobrobiti društva u cjelini, nerijetko doživljava kao dodatno ugrožavanje prava i mogućnosti kako nezaposlenih, tako i onih koji rade u uvjetima koji im jedva omogućavaju minimum socijalne sigurnosti. Tijekom 2015. u javnosti je zamijećeno dodatno produblivanje jaza između poimanja prava zaposlenih u realnom te onih zaposlenih u javnom sektoru (državnim i javnim službama te javnim poduzećima). I dok se privatnom sektoru i dalje prigovara da je, u nastojanju da ostvari što veći profit, uglavnom neosjetljiv prema pravima i potrebama svojih radnika, javnom se sektoru prigovara da svojim zaposlenicima daje pretjerana prava. Pritom valja naglasiti kako se u javnosti često ne čini razlika između zaposlenih u državnim i javnim službama, usprkos činjenici da su prava i obveze iz radnog odnosa i po osnovi radnog odnosa jednih i drugih regulirana različitim aktima (zakonima, pravilnicima, kolektivnim

*Privatnom sektoru i dalje se prigovara da je, u nastojanju da ostvari što veći profit, uglavnom neosjetljiv prema pravima i potrebama svojih radnika, a javnom da zaposlenicima daje pretjerana prava.*

ugovorima itd.). Smatrajući i državne i javne službenike, kao i osobe zaposlene u javnim poduzećima, privilegiranim slojem društva već samim time što plaću primaju, posredno ili neposredno, iz državnog proračuna, u javnosti se za sve njih počeo koristiti pojam „uhljebi“, koji ukazuje ne samo na problem funkcioniranja državnog aparata kao cjeline, već se njime, često neobjektivno i bez kriterija, nezadovoljstvo građana usmjerava i prema pojedincu. Tako se one čija plaća se, barem dijelom, financira iz državnog proračuna, često



stigmatizira kao dobro plaćene i zaštićene neradnike koji su na svoja radna mjesta došli neovisno o propisanoj proceduri i potrebnim kriterijima, uglavnom zbog podobnosti ili prijateljskih odnosno rodbinskih veza. Etiketiranje zaposlenih u javnom sektoru kao „uhljeba“, osim što je ponižavajuće i uvredljivo prema pojedincima, ukazuje na nepovjerenje građana u institucije, no ujedno ga i dodatno produbljuje, stvarajući time začarani krug nezadovoljstva.

S druge strane, nesigurnost radnih mjesta te nemogućnost ostvarivanja temeljnih prava iz radnog odnosa, poput prava na plaćeni rad te na odgovarajući dnevni, tjedni i godišnji odmor, česti su problemi s kojima se suočavaju zaposleni u privatnom sektoru. Radnici ukazuju i na samovolju poslodavaca u izvršavanju zakonskih, ali i ugovornih obveza, koja za posljedicu nerijetko ima višestruko kršenje njihovih prava. Strah od gubitka radnog mjesta u velikom broju ih odvraća od pokušaja da se sudskim putem izbore za svoja prava, a isti taj strah negativno utječe i na korištenje sredstava sindikalne borbe, odnosno uopće njihovo sindikalno organiziranje. Radnik u privatnom sektoru je slabija strana ugovornog radnog odnosa, a strah za egzistenciju određuje kako će se ponijeti u situacijama u kojima mu se krše prava iz radnog odnosa.

Tijekom 2015. pučka pravobraniteljica zaprimila je 316 pritužbi i podnesaka u području radnih i službeničkih odnosa, uključujući i one zbog uznemiravanja/zlostavljanja na radnom mjestu te pritužbi nezaposlenih osoba, što predstavlja povećanje od 39,82% u odnosu na prethodnu godinu. To pokazuje kako su građani nedovoljno informirani o pravima i načinima njihove zaštite u ovom području, što je i posljedica nepovjerenja u nadležne institucije, zatim savjeta nedovoljno stručnih osoba, a ponekad i iskaz nemoći onih koji nemaju novčanih sredstava za pravnu pomoć te skupe i duge sudske postupke.

### 3.7.1. Prava za vrijeme nezaposlenosti

*„Nezaposlena sam osoba i uredno prijavljena na HZZ. Primam zajamčenu minimalnu naknadu od 1.600,00 kuna, supruga također nezaposlena, roditelji dvoje maloljetne djece od 11 i 13 godina, podstanari. Radi se o tome da savjetnica HZZ-a ne priznaje javljanje telefonom, traži osobno da se dolazi kod nje. Kad joj kažem da nemam 26 kuna za kartu to nju ne zanima... Bio sam kod nje 26.02.2015., trebao sam se javiti 26.03. ali zbog materijalne situacije u kojoj se nalazim nisam išao nego sam zvao telefonom ali ne vrijedi -hoće osobno da dolazim. Da nju uopće ne zanimaju moji problemi i da nisam jedini...“*

Kao i 2014., zbog problema u ostvarivanju prava kod HZZ-a prituživali su nam se nezaposleni građani, prvenstveno mlađe životne dobi, nezadovoljni radom HZZ-a vezano uz stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa. Građani koji su se po prestanku radnog odnosa prijavili HZZ-u i dalje su nezadovoljni dugotrajnošću žalbenih postupaka protiv

prvostupanjskih rješenja kojima su brisani iz evidencije nezaposlenih ili su izgubili pravo na novčanu naknadu.

Podatci o starosnoj dobi novouključenih nezaposlenih u mjeru stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa gotovo su identični onima za 2014. godinu. Iznos novčane pomoći polaznicima povećan je s 1.600,00 na 2.400,00 kuna, a nakon završetka osposobljavanja zapošljava ih se 52%. Nesumnjivo je da ova, uz druge mjere aktivne politike zapošljavanja, dovodi do veće zapošljivosti mladih, no kako je tijekom 2015. evidentirano 151.571 novih nezaposlenih osoba u dobi od 15 do 29 godina, potrebno je učiniti puno više.

Nažalost, umjesto jačanja, smanjen je rad mobilnih timova HZZ-a, iako se pokazao vrlo korisnim, naročito kod zbrinjavanja viška radnika.

### 3.7.2. Radni odnosi u javnim službama

*„U Domu za starije i nemoćne V. prvi puta sam počela raditi 6.10.2009.g. Svake godine sam radila na određeno kao spremačica. Dok sam radila bila sam zadovoljna i voljela taj posao a i moja ravnateljica je bila zadovoljna samnom što mi je u više navrata i rekla. Svaki moj rastanak bio je bolan i meni i njima u Domu, jer se naviknemo na suživot i živimo kao obitelj. Tako mi je iz godine u godinu obećavano da ću ostati (za stalno) raditi, a ja sam im vjerovala na riječ i čekala. Međutim, stvari se počinju naglo mijenjati. Sve ono što mi je obećano pada u vodu. Župan i ravnateljica zapošljavaju ljude koji nikad nisu radili u Domu. Jako sam žalosna... Više ne znam kome da se obratim pa Vas molim da mi pomognete...“*

Pritužbama se ukazivalo na moguću povredu prava iz radnog odnosa u javnim službama, a odnosile su se na nepravilnosti pri zapošljavanju, uključivo i na zapošljavanje bez javne objave natječaja, poništenje natječaja, nepotizam, nedopuštene otkaze, umanjenje plaće, neisplatu uvećane plaće za prekovremeni rad, nepravilnosti pri imenovanju i/ili razrješenju ravnatelja, nedopušteni prestanak ugovora o radu i neisplatu otpremnine. Zbog nedopuštenog sklapanja ugovora o djelu, propusta kod sklapanja novih ugovora o radu bez prethodnog otkazivanja ranije sklopljenih ugovora te nepoduzimanja propisanih mjera zaštite na radu, uputili smo preporuke čelnicima javnih ustanova.

Nadležne inspekcijske službe tražena izvješća u pravilu su nam dostavljale u zadanim rokovima. Pritužbe na rad inspekcijskih službi nakon provedenih ispitnih postupaka u najvećem broju bile su neosnovane. Međutim, zbog propusta u radu prosvjetne inspekcije u slučajevima nepravilnosti pri zapošljavanju u predškolskoj i srednjoškolskoj ustanovi, ministru znanosti, obrazovanja i sporta preporučili smo preispitivanje postupanja prosvjetne inspekcije, kako bi se u ponovljenom nadzoru sankcioniralo nedopušteno sklapanje više ugovora o djelu u duljem razdoblju. Da je potrebno unaprijediti kvalitetu rada prosvjetnih inspektora ukazuje i podatak

da je od 60 rješenja prosvjetnih inspektora protiv kojih je tijekom 2015. izjavljena žalba, čak 23, odnosno 38,3%, u drugostupanjskom postupku poništeno.

Građani su nam se posebno prituživali na moguće nepravilnosti pri raspisivanju i provođenju natječaja za zapošljavanje u javnim ustanovama, smatrajući kako se ustavno pravo na jednaku dostupnost javnih službi ne može osigurati samo formalnim raspisivanjem javnog natječaja, već i transparentno provedenim postupkom odabira prijavljenih kandidata, uz primjenu jasnih i unaprijed poznatih kriterija.

Iako je zapošljavanje u javnim službama uređeno nizom zakona i kolektivnih ugovora, ovisno o tome o kojoj se djelatnosti od javnog interesa radi, te internih akata poslodavaca, njima je neovisno o eventualno propisanim uvjetima za zasnivanje radnog odnosa, opet ostavljen značajan diskrecijski prostor u selekcijskom postupku, koji u građanima nerijetko izaziva sumnju da ti postupci nisu provedeni na zakonit način te da se pogodovalo pojedinim kandidatima. Kako se postupci zapošljavanja u javnim službama ne smatraju upravnim postupcima, jer se njima ne odlučuje o pravima i obvezama kandidata pa poslodavci nisu u obvezi donositi rješenja, poseban problem predstavlja i što se u odlukama i obavijestima o izabranim kandidatima ili onima koji ne ispunjavaju formalne uvjete natječaja (pa se niti ne smatraju kandidatima) ne nalazi pouka o pravnom lijeku, što doživljavaju kao povredu ustavnog prava na žalbu.

*Ustavno pravo na jednaku dostupnost javnih službi ne može se osigurati samo formalnim raspisivanjem javnog natječaja, već i transparentno provedenim postupkom odabira prijavljenih kandidata, uz primjenu jasnih i unaprijed poznatih kriterija.*

### 3.7.3. Službenički odnosi

*„Radim na Općinskom sudu već 19 godina. Zatražio sam premještaj iz obiteljskih i zdravstvenih razloga u (drugi) Općinski sud. Moj problem je taj što sam teški astmatičar i živim s bratom koji je u invalidskim kolicima. Zatražio sam premještaj jer imam VŠS, a radim sa SSS. Imam uspješne ocjene i nisam nikada bio na bolovanju. Uz rad sam diplomirao i dobro se namučio. Prvo sam se obratio Ministarstvu pravosuđa i dobio odgovor da je to u nadležnosti predsjednika suda. Prije mjesec dana obratio sam se predsjedniku suda ali nisam dobio odgovor. Ja bih Vas lijepo molio ako je to u Vašoj nadležnosti da mu pošaljete neki dopis ili da me primi...“*

Tijekom 2015. Hrvatski je sabor donio Strategiju razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. (u daljnjem tekstu: Strategija), koja predstavlja okvir za njezin razvoj, a trebala bi stvoriti uvjete za djelovanje profesionalne i učinkovite javne uprave, lako dostupne građanima. Međutim, kod zaposlenih u javnoj upravi izaziva bojazan da će se njome zacrtani ciljevi, iako opravdani i poželjni, provoditi smanjenjem prava zaposlenih, bez jasnih kriterija. Kako je Strategija donesena tek sredinom 2015., još uvijek je prerano ocjenjivati njene učinke, no za

očekivati je da će reforma biti provedena na jasnim, objektivnim i unaprijed utvrđenim kriterijima, temeljem prethodno provedene dubinske analize postojećeg stanja koja treba ukazati na konkretne slabosti sustava.

Veliki problem i dalje predstavlja višegodišnja opterećenost Odbora za državnu službu, pred kojim je u prvih šest mjeseci bilo u radu 23.901 upravnih predmeta, od čega 8.646 novih. Odbor je opterećen i žalbama koje im prosljeđuju prvostupanja tijela, iako bi ih, kada su za to ispunjeni zakonski uvjeti, trebala odbacivati. Zbog dugotrajnosti postupka pred Odborom državni službenici pokreću i upravne sporove zbog šutnje administracije, odnosno kako bi Odbor njihov predmet što prije uzeo u rješavanje. Dugotrajnost bi se smanjila i kada bi Upravna inspekcija Odboru predlagala poništenje ili ukidanje nezakonitog rješenja sukladno Zakonu o državnim službenicima. Međutim, jedini dugoročno održivi način adekvatnog funkcioniranja Odbora za državnu službu jest jačanje ljudskih kapaciteta kako bi se, prije svega, smanjili višegodišnji zaostaci, ali i omogućilo redovito rješavanje novozaprimljenih žalbi.

*Ministarstva i dalje ne poštuju odluke Odbora za državnu službu i upute Ministarstva uprave te nova rješenja o rasporedu službenika zbog promjene ustroja i dalje izdaju s retroaktivnim učinkom.*

Unatoč našim preporukama, ministarstva i dalje ne poštuju odluke Odbora za državnu službu i upute MU-a te nova rješenja o rasporedu službenika zbog promjene ustroja i dalje izdaju s retroaktivnim učinkom.

Tijekom 2015. određenom je broju državnih službenika služba prestala po sili zakona zbog pravomoćnih presuda za kaznena djela koja predstavljaju zapreku za prijam u državnu službu, zbog čega je Ustavnom sudu podnesen prijedlog za ocjenu ustavnosti odredbi ZDS-a koje predviđaju takav način prestanka službe. Smatrajući da su odredbe ZDS-a kojima se regulira prestanak službe po sili zakona, ali i odredbe o zaprekama za prijam u državnu službu, neusklađene s propisima iz područja kaznenog zakonodavstva, izmjenama ZDS-a trebalo bi revidirati listu kaznenih djela koja priječe prijam u državnu službu, a time predstavljaju i razloge za prestanak službe po sili zakona. Naime, ta kaznena djela u ZDS-u se ne navode prema glavama trenutačno važećeg KZ-a, čime postaje upitno jesu li ZDS-om zaista obuhvaćena kaznena djela koja bi trebala biti zapreka za prijam u državnu službu. ZDS nije usklađen s KZ-om niti po pitanju primjene načela blažeg zakona, a problem je i neusklađenost ZDS-a sa Zakonom o pravnim posljedicama osude, kaznenoj evidenciji i rehabilitaciji, jer iako rehabilitacija nastupa protekom propisanih rokova po sili zakona, treba imati na umu i vrijeme koje je potrebno da se podatci zaista i izbrišu iz kaznene evidencije, a zbog kojeg postoji mogućnost da i rehabilitiranim državnim službenicima prestane državna služba.

Za razliku od drugih tijela, koja su nam uglavnom odgovarala u primjerenim rokovima, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture nije dostavilo očitovanje u predmetu u kojem se ukazivalo na statusne probleme pomorskog časnika trgovačke mornarice zaposlenog na brodu sa stranom zastavom niti godinu dana od našeg traženja i bez obzira na upućene požurnice.

### *3.7.4. Psihosocijalna podrška policijskim službenicima MUP-a, službenicima pravosudne policije te ovlaštenim osobama MP-a*

Smjenski ritam rada, doživljaj fizičke ugroženosti, hijerarhijska zapovjedna struktura, odgovornost nošenja oružja, posebne ovlasti te izloženost stresu, odnosno traumatskim događajima, koji uključuju i svakodnevno susretanje s nasilnim kaznenim djelima i njihovim posljedicama, posebno izazovno i otegotno mogu utjecati na službenike koji su takvim radnim uvjetima izloženi, a jedna od novih okolnosti, koja je dodatno utjecala na mnoge od njih, izbjeglička je kriza koja je obilježila 2015. godinu.

Pružanje psihosocijalne podrške službenicima zaposlenima u MUP-u regulirano je Zakonom o policiji i Pravilnikom o psihosocijalnoj zaštiti zaposlenika MUP-a. U 2015. nadležni rukovoditelji podnijeli su 16 zahtjeva za uključivanjem policijskih službenika u proces pružanja psihološke pomoći i podrške, a samo jedan je postupak pokrenut na osobni zahtjev. Na liječenje zbog utvrđenih značajnih promjena koje mogu štetiti obavljanju poslova upućeno je deset policijskih službenika. Po završetku liječenja i izvanrednog kontrolnog zdravstvenog pregleda, svi su vraćeni na svoja radna mjesta.

Unatoč dobro organiziranom i definiranom sustavu psihosocijalne podrške u MUP-u, nužno je obratiti više pozornosti negativnoj stigmatizaciji i strahu od gubitka radnih prava zbog kojih policijski službenici oklijevaju zatražiti dostupnu pomoć, s obzirom da je samo jedan postupak pokrenut na osobni zahtjev. Također, programi psihosocijalne podrške trebaju se prilagoditi i specifičnostima policijskog posla u aktualnoj izbjegličkoj krizi, koje se odnose na bliski i svakodnevni susret s ljudskim stradavanjem.

Ministarstvo pravosuđa prilikom prijema službenika na poslove osiguranja provjerava njihove psihofizičke sposobnosti, a potom ih svake dvije godine upućuje na zdravstveni pregled. Međutim, zbog manjka financijskih sredstava, provođenje zdravstvenih pregleda nije osigurano od 2010., a službenicima u okviru radnog mjesta nije osigurana niti psihosocijalna podrška. U slučaju potrebe za podrškom upućuju se na mogućnost otvaranja bolovanja i traženja pomoći u zdravstvenim ustanovama, što se obrazlaže malim brojem prijava napada na službenu osobu, pa se zaključuje da se službenici osiguranja učinkovito nose sa stresom.

Redoviti i izvanredni nadzorni pregledi, i kad se provode svake dvije godine, nikako ne mogu zamijeniti sustavno pružanje psihosocijalne podrške. Neprihvatljivo je izostanak pružanja podrške ovako obrazlagati, osobito kada postoji Služba za psihosocijalnu pomoć ovlaštenim službenim osobama, koja djelokrugom rada obuhvaća upravo pružanje podrške i praćenje negativnih učinaka obavljanja poslova na psihofizičko zdravlje.

*Manjkava i diskontinuirana podrška uz izloženost stresu i traumatskim iskustvima povećava rizik od neadaptivnog funkcioniranja u radnom, obiteljskom i širem socijalnom okruženju, a u konačnici i prema samim građanima, osobito lišenima slobode.*

Pružanje psihosocijalne podrške policijskim službenicima MUP-a i ovlaštenim službenim osobama MP-a izuzetno je značajno, posebice u kontekstu njihovog postupanja prema osobama lišenim slobode. Manjkava i diskontinuirana podrška uz izloženost stresu i traumatskim iskustvima povećava rizik od neadaptivnog funkcioniranja u radnom, obiteljskom i širem socijalnom okruženju, a u konačnici i prema samim građanima, osobito lišenima slobode.

### 3.7.5. Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu

*„Podnijela sam prijavu protiv poslodavca koji mi nije isplatio dvije plaće, lagao je o prijavi, nisam dobila niti jednu platnu listu niti NPI obrazac niti potvrdu o prijavi na mirovinsko i zdravstveno. Poslodavac je rekao kako nas po novom zakonu, može poslati na neplaćeni godišnji od četiri dana i da moramo na to pristati i iskoristiti ga, što i jesmo. Nigdje nisu navedeni prekovremeni sati. Dobila sam otkaz, a na bolovanju sam. Sasvim sam slučajno saznala za otkaz kada sam otišla po potvrdu na mirovinsko osiguranje. Nemam potrebne papire da bih se prijavila na burzu niti znam razlog otkaza. Kome da se obratim... Iskreno, razočarana sam jer poslodavac koji je prekršio moja radnička prava ne postupa nimalo ljudski... Zar radnik u ovoj državi ne vrijedi ništa?“*

Kao i 2014., građani su nam se obraćali ukazujući na nepravilnosti pri prestanku radnog odnosa, nezakoniti prekovremeni rad, neevidentiranje i neisplatu uvećane plaće za prekovremeni rad, neisplatu dospjele dugovane plaće i otpremnine te neuručenje obračuna dugovane, a neisplaćene plaće i otpremnine. Pritužitelje koji su ukazivali na mogući nedopušteni otkaz i novčana potraživanja prema poslodavcu upućivali smo na sudsku zaštitu, dok smo pritužbe u kojima se ukazivalo na moguću povredu prekršajno sankcioniranih odredbi ZOR-a i Zakona o minimalnoj plaći dostavljali Inspektoratu rada.

U posljednjem tromjesečju 2015. Inspektorat rada počeo je primjenjivati ovlasti iz Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca, pa su, zbog velikog broja blokiranih poslodavaca, inspektori postupajući gotovo isključivo po službenoj dužnosti donosili rješenja zbog neisplate plaća ili naknade plaća zbog čega nisu bili u mogućnosti postupati po pritužbama/predstavkama građana sukladno ovlastima iz ZOR-a i Zakona o Inspektoratu rada. Ukoliko se ovaj trend nastavi, zbog nedovoljnog broja inspektora doći će do dugotrajnosti rješavanja predstavi građana te gubitka povjerenja u inspekciju.

Većina zaprimljenih pritužbi ukazuje na istovremeno kršenje niza radničkih prava, a u gotovo svima ukazuje se na i dalje zabrinjavajuće velik broj poslodavaca koji ne žele ili ne uspijevaju ispuniti svoju temeljnu obvezu iz radnog odnosa, a to je isplata plaće za obavljene rad. S obzirom da je obračun neisplaćene plaće ovršna isprava temeljem koje radnik može pokrenuti postupak izravne naplate pri FINA-i, poslodavci radnicima izbjegavaju uručiti čak i taj obračun plaće, ne bi li ih onemogućili u relativno brzom i učinkovitom naplati potraživanja. Problem produbljuju situacije u kojima se radnicima plaća isplaćuje u cijelosti ili djelomično „na ruke“.

### 3.7.6. Uznemiravanje i zlostavljanje na radnom mjestu

„Pismeno vam se obraćam kako bih vas informirala o mnogobrojnim nepravilnostima i neprimjerenom ponašanju.... koji obnaša dužnost ravnatelja Osnovne škole. Djelatnik sam škole šest godina... Obratila sam mu se zbog neisplaćenog smjenskog rada kao i putnih troškova, vjerujući kako će poduzeti odgovarajuće mjere poštujući zakon... Neugodno me iznenadilo i ponizilo ponašanje ravnatelja kao čovjeka i kao djelatnika škole, jer mi je rekao: Ti si previše glupa da bi mi postavljala bilo kakva pitanja, pametnije ti je da šutiš i radiš, jer sam ja u ovoj školi glavni i bit će onako kako ja kažem, a ti bi mogla ako ovako nastaviš završiti u nekoj zabiti, budi sretna što si uopće u ovoj školi. Nakon ovog neugodnog razgovora počela su svakodnevna vrijeđanja kako od strane ravnatelja tako i od većine djelatnika škole koje je zaposlio kako bi mogao zadržati položaj ravnatelja. Nakon mog pismenog obraćanja sindikatu i Državnom inspektoratu moj osobni rad u školi je postao nepodnošljiv. Svakodnevno sam bila izložena ponižavanju i maltretiranju od strane ravnatelja pa sam u više navrata dolazila kući pitajući se kako ću izdržati sutrašnji dan... “

Uznemiravanje i zlostavljanje na radnom mjestu ili mobing i dalje je velik problem za mnogobrojne radnike, bilo da su zaposleni u državnoj upravi, javnim službama ili kod poslodavaca u realnom sektoru. Razlozi tome su mnogobrojni, a izostanak odgovarajuće normativne regulacije te nedostatak profesionalnog ophođenja i osnovnih moralnih smjernica u međusobnim odnosima u poslovnom okruženju su najizraženiji.

Sve više osoba nam se obraća tražeći pomoć i zaštitu zbog psihičkog zlostavljanja na radnom mjestu, uglavnom od strane nadređenih, a u manjem broju slučajeva od strane kolega. Nerijetko se i u pritužbama koje se odnose i na druge oblike nezakonitosti ili nepravilnosti u postupanju poslodavaca, ukazuje i na neki oblik zlostavljanja radnika. Podatci Udruge za pomoć i edukaciju žrtava mobbinga također ukazuju na porast broja pritužbi, s time da najveći dio njih dolazi od radnika zaposlenih u realnom sektoru, dok pritužbe pučkoj pravobraniteljici ukazuju da je zlostavljanje na radu jednako prisutno i u javnom i u privatnom sektoru, neovisno o stupnju obrazovanja, spolu ili dobi žrtava. Za pretpostaviti je da se velik broj njih i dalje boji prijaviti zlostavljanje ili poduzeti bilo kakve mjere protiv zlostavljača, sve dok im zdravlje ne bude ozbiljno ugroženo ili im ne zaprijeti gubitak radnog mjesta, odnosno kada više nisu zaposleni na radnom mjestu na kojem su bili zlostavljani.

Iako je često teško razlučiti radi li se o zlostavljanju ili o preosjetljivosti radnika, odnosno o nerazumijevanju i lošoj komunikaciji radnika međusobno i/ili njihovih nadređenih, zlostavljanje na radu ozbiljan je problem čijem se rješavanju ne pristupa na odgovarajući način. U RH i dalje ne postoji zakonska definicija zlostavljanja na radnom mjestu niti je regulirana zaštita od zlostavljanja na radu, osim one predviđene KZ-om, usprkos ranijim preporukama pučke pravobraniteljice. Iako je Vlada RH u Mišljenju o Izvešću za 2014. posebno istaknula da ne

postoje zapreke da se područje zaštite radnika od zlostavljanja na radu riješi kolektivnim ugovorima, što je dobra praksa u državama članicama EU, kolektivni ugovori ipak ne mogu sveobuhvatno, ujednačeno i dosljedno urediti problem zlostavljanja na radu, jer velik broj radnika nije sindikalno organiziran ili, usprkos Ustavom zajamčenom pravu na slobodno udruživanje, nema stvarne mogućnosti sindikalno se organizirati i u konačnici sklapati kolektivne ugovore. Uostalom, način na koji kolektivni ugovori uređuju pojedina pitanja, a koja zakonom nisu niti okvirno regulirana, ovise uvelike o suprotstavljenim interesima najmanje dviju strana i njihovim snagama u kolektivnim pregovorima. Naposljetku, takav način uređivanja pitanja zlostavljanja na radu sasvim neopravdano doprinosi i neujednačenoj sudskoj praksi.

Iako Zakon o zaštiti na radu iz 2014. sadrži i odredbe o obvezi poslodavaca o prevenciji stresa uzrokovanog na radu ili u svezi s radom koji je, između ostalog, uzrokovan i čimbenicima kao što su radno okruženje, loša komunikacija i međuljudski odnosi, u primjeni Zakona nisu se pokazali pozitivni učinci na zaštitu radnika od uznemiravanja i zlostavljanja, vjerojatno i zbog

*Zlostavljanje na radu jednako je prisutno i u javnom i u privatnom sektoru, neovisno o stupnju obrazovanja, spolu ili dobi žrtava.* toga što utvrđena obveza poslodavca nema protutežu u odgovarajućem, učinkovitom nadzoru i sankcijama nad onima koji tu prevenciju ne provode. Pravna sredstva kojima se žrtve zlostavljanja na radu mogu poslužiti i dalje su pokretanje postupka zaštite dostojanstva radnika prema ZOR-u, odnosno sadržajno gotovo identičnim pravilnicima o radu i

kolektivnim ugovorima, kojima je obuhvaćen tek dio radnika, podnošenje tužbe radi naknade neimovinske štete zbog povrede prava osobnosti te kaznene prijave zbog sumnje na počinjenje kaznenog djela zlostavljanja na radu.

### *3.7.7. Državljanstvo kao prepreka pristupu radu i zapošljavanju*

Nekoliko zaprimljenih pritužbi odnosilo se na problem pristupa radu i zapošljavanju s kojim se susreću strani državljani, članovi obitelji hrvatskih državljana, koji imaju odobren privremeni boravak u RH u svrhu spajanja obitelji odnosno kasnije odobren stalni boravak, a koji nisu državljani članica EU i Europskog ekonomskog prostora, nego tzv. državljani trećih država.

Strani državljani kojima je odobren privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji ostvaruju pravo na obrazovanje, usavršavanje, rad i samozapošljavanje prema Zakonu o strancima (u daljnjem tekstu: ZS), što znači da mogu raditi u RH bez dozvole za rad ili potvrde o prijavi rada, a zajamčeni su im određeni uvjeti rada, kao i pravo na stručno usavršavanje, obrazovanje i studentske stipendije, porezne olakšice, socijalnu skrb, prava iz mirovinskog i zdravstvenog osiguranja i slično, sukladno propisima kojima se uređuju pojedina područja. Međutim, iako ZS ne upućuje na posebne propise kojima se uređuju pojedina područja prava na rad i zapošljavanje ove kategorije stranaca, posebnim propisima se bez opravdanog razloga, ipak uskraćuje mogućnost rada i zapošljavanja. Problem je tim veći jer se ZS-om članovima obitelji hrvatskih državljana odobrava boravak ovisno i o tome imaju li sredstava za uzdržavanje, no posebnim im se propisima onemogućava da ta sredstva ostvaruju svojim radom.



Pučkoj pravobraniteljici se tako obratio hrvatski državljanin, čijoj je supruzi, državljanki treće države s odobrenim privremenim boravkom u RH u svrhu spajanja obitelji, onemogućen pristup radu i zapošljavanju pozivom na odredbe Zakona o pružanju usluga u turizmu (u daljnjem tekstu: ZPUT), prema kojemu se turističkim pratiteljem smatra državljanin RH koji ispunjava uvjete za turističkog pratitelja propisane ZPUT-om, kao i državljani članica EU i Europskog ekonomskog prostora, pod istim uvjetima. Zbog toga je njegovoj supruzi onemogućeno ne samo da radi kao turistički pratitelj, već da se uopće prijavi na tečaj za turističkog pratitelja. Na isti način ZPUT uređuje i uvjete za obavljanje poslova turističkog vodiča, za što smo također zaprimili pritužbu, no u tom je slučaju situacija bila tim lošija jer je državljanki treće države s odobrenim privremenim boravkom u svrhu spajanja obitelji bilo odobreno polaganje stručnog ispita za turističkog vodiča, no ne i obavljanje ovog posla.

*Članovima obitelji hrvatskih državljana koji zakonito borave na području RH, neovisno o njihovom državljanstvu, potrebno je omogućiti pristup radu i zapošljavanju, jer se u suprotnom ugrožava ne samo pravo na rad, već i mogućnost punog ostvarivanja prava na slobodu kretanja i boravka.*

Slijedom toga, ZPUT je potrebno uskladiti sa ZS-om, koji ne predviđa ovakva ograničenja, kako bi se i ovim kategorijama stranaca omogućilo zapošljavanje, neovisno jesu li državljani trećih država ili država članica EU. Članovima obitelji hrvatskih državljana koji zakonito borave na području RH, neovisno o njihovom državljanstvu, potrebno je omogućiti pristup radu i zapošljavanju. Bez toga se ugrožava ne samo njihovo pravo na rad, već i mogućnost punog ostvarivanja prava na slobodu kretanja i boravka.

#### **PREPORUKE:**

54. Ministarstvu uprave i Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, da unaprijede kvalitetu rada inspekcijskih službi;
55. Ministarstvu uprave, da pripremi izmjene odredbi Zakona o državnim službenicima kojima se regulira prijem u državnu službu i prestanak službe po sili zakona, uvažavajući nove propise iz kaznenog zakonodavstva;
56. Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava, da cjelovitim uređenjem područja radnih odnosa i zaštite na radu normativno regulira zlostavljanje na radu;
57. Ministarstvu unutarnjih poslova, da stvori uvjete koji će smanjiti negativnu stigmatizaciju i strah od gubitka radnih prava zbog kojih policijski službenici oklijevaju zatražiti psihosocijalnu pomoć;
58. Ministarstvu unutarnjih poslova, da postojeće programe pružanja psihosocijalne podrške prilagodi specifičnostima policijskog posla u aktualnoj izbjegličkoj krizi;
59. Ministarstvu pravosuđa, da osigura psihosocijalnu podršku ovlaštenim službenim osobama i redovno provođenje zdravstvenih pregleda službenika pravosudne policije;

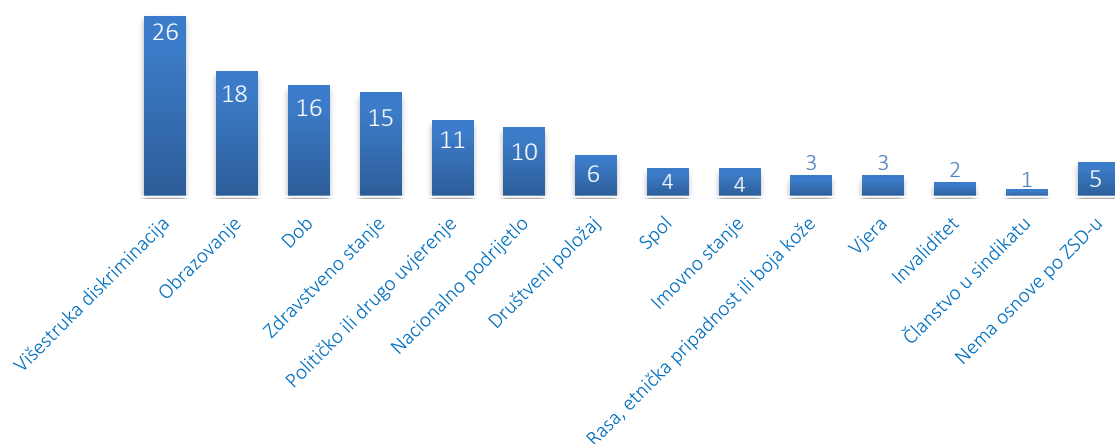
60. Ministarstvu turizma, da pokrene postupak izmjena Zakona o pružanju usluga u turizmu s ciljem omogućavanja pristupa radu i zapošljavanju stranim državljanima, članovima obitelji hrvatskih državljana bez obzira dolaze li iz trećih zemalja ili iz država EU;

### 3.8. DISKRIMINACIJA NA PODRUČJU RADA I ZAPOSŁJAVANJA

*„Da li je neophodno da čekam i po peto poništenje pa da se nešto poduzme i sagleda što i kako se čini nestranačkim, profesionalnim osobama i uz koja obrazloženja, a što i kako se daje stranci bliskim i nažalost potpuno nekompetentnim osobama u Poreznoj upravi kao tijelu državne vlasti, zaduženom za provođenje zakona, pred kojim bi svi trebali biti jednaki..??“*

Tijekom 2015. novootvorena su 124 predmeta vezana uz diskriminaciju na području rada i zapošljavanja, i to 64 na području rada, a 60 na području zapošljavanja, te je ovo i dalje područje u kojemu građani pritužuju najviše diskriminacije. Problemi su i dalje povezani s pronalaženjem posla, dok se zaposleni žale na premještaje na slabije plaćena radna mjesta, uznemiravanje i povrede prava. Iako gospodarstvenici osjećaju veliki pritisak uslijed trenutnog gospodarskog stanja, što se posljedično prelijeva i na radnike, nemilosrdna borba za solventnost ne smije imati za posljedicu kršenje prava radnika. Povećava se potreba za mlađim, zdravim radnicima, spremnim raditi prekovremeno, u smjenama, često i poslove koji ne ulaze u opis njihova posla. Bez obzira što je veliki broj radnika, zbog nedostatka drugog izbora, spreman na ovako zahtjevne uvjete, nerijetko su žrtve različitih oblika diskriminacije na radu.

*Pritužbe prema osnovama<sup>6</sup> diskriminacije u području rada i zapošljavanja*



<sup>6</sup> Pregled se odnosi na sve pritužbe zaprimljene u Uredu pučke pravobraniteljice, uključujući i osnove spola i invaliditeta, koje su prosljeđene posebnim pravobraniteljicama.

Neodgovarajuće vještine za raspoloživa radna mjesta te neusklađenost obrazovanja i osposobljavanja s potrebama tržišta rada neki su od razloga nezaposlenosti mladih. U 2015. od 285.906 bilo je 29,6% mladih, no u odnosu na prethodnu godinu vidljiv je pad prosječnog broja nezaposlenosti mladih. Tijekom godine iz evidencije je zaposleno 47,1% mladih do 29 godina, no s druge strane, ušlo je njih 151.571, odnosno visokih 48,8% svih novoregistriranih nezaposlenih.

Prema podacima HZZ-a veliku skupinu nezaposlenih čine i osobe u dobi od 50 i više godina, čak 29,3%, o čemu se nedovoljno govori u javnosti. U ispitnim postupcima koje smo provodili u 2015. niti u jednom slučaju priroda posla nije uvjetovala određenu dobnu granicu radnika niti je bilo opravdanih razloga nejednakog postupanja s obzirom na dob. Praksa poslodavaca pokazuje kako se „starijim“ radnicima smatra već osobe od 40, odnosno 50 i više godina, ovisno o vrsti djelatnosti i poslodavcu. Politiku upravljanja ljudskim resursima poslodavci su različito obrazlagali, pri čemu niti jedan nije otvoreno iskazao sklonost zapošljavanju osoba mlađe dobi. Međutim, neovisno jesu li tražili osobine koje asociraju na mlađe ili razmatrali molbe za zapošljavanje uglavnom mlađih kandidata, rezultati zapošljavanja doveli su do nejednakog postupanja prema kandidatima različitih dobnih skupina, odnosno iznimno niske zastupljenosti zaposlenih osoba starije dobi.

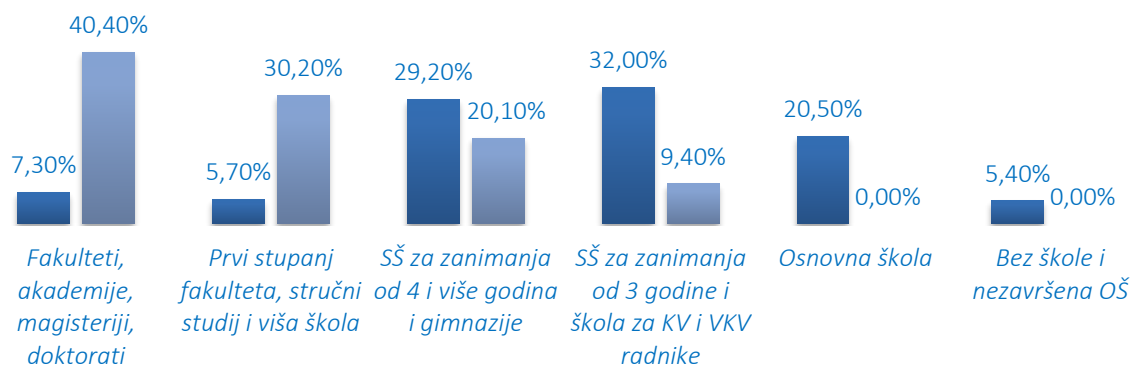
Naročito zabrinjava što čak i tijela čija je zadaća pružanje pomoći nezaposlenima ponekad provode diskriminatornu politiku poslodavaca. Naime, 2015. zaprimili smo pritužbu na sadržaj upitnika pri zapošljavanju u jednom trgovačkom društvu, s pitanjima o nacionalnosti, stambenom statusu, ranijim primanjima kandidata i slično, koji je distribuirao jedan područni ured HZZ-a. Budući da je ovaj upitnik otvorio sumnju na diskriminatorno postupanje prema kandidatima prilikom zapošljavanja, hitno je povučen iz distribucije te izmijenjen. Međutim, iako su osobe zaposlene u ovome tijelu prošle edukaciju o diskriminaciji, u konkretnom slučaju stečena znanja nisu primijenjena. Stoga je nužno kontinuirano provoditi edukacije o diskriminaciji te nadograđivati i adekvatno primjenjivati usvojena znanja, jer je u protivnome, unatoč uloženom financijskom i vremenskom angažmanu, narušena njihova učinkovitost.

Imajući u vidu stanje na tržištu rada i 2015. smo pratili oglase za zapošljavanje na nekoliko internetskih portala. Većinom se radilo o zapošljavanju osoba sa srednjom stručnom spremom, strukovnom školom ili nekvalificiranim radnicima, a sumnjalo se na diskriminaciju temeljem dobi i imovnog stanja uvjetovanjem zapošljavanja posjedovanjem osobnog vozila. Sumnja na diskriminaciju temeljem dobi pokazala se većinom opravdanom jer poslodavci nisu mogli objektivno i razumno opravdati taj uvjet, primjerice tražile su se konobarice/konobari mlađe životne dobi. Uvjet posjedovanja osobnog vozila pokazao se opravdanim u situacijama kada je mjesto obavljanja posla bilo u sredini bez javnog prijevoza, što opet pokazuje kako nedostupnost osnovnih javnih usluga može dovesti do slabe pokretljivosti i ograničavanja mogućnosti onih koji žive u prometno slabo povezanim sredinama. U oglasima se često tražilo

i radno iskustvo koje može predstavljati diskriminaciju temeljem dobi prema mlađima, što se procjenjuje od slučaja do slučaja.

U teže zapošljive skupine pripadaju i oni sa srednjoškolskim i nižim obrazovanjem. Osobe s trogodišnjom srednjom školom i školom za KV i VKV radnike čine 32,2% ukupnog broja nezaposlenih, a oni sa srednjom školom u trajanju od četiri godine i gimnazijom 29,2%, s osnovnom školom ih je 20,5%, 5,4% nezaposlenih je bez škole, 5,7% s prvim stupnjem fakulteta, stručnog studija i više škole te 7,3% s fakultetom i više. Ukoliko podatke o obrazovanju usporedimo s podacima o stručnom osposobljavanju za rad bez zasnivanja radnog odnosa, koju je koristilo 18.597 osoba te je jedna od popularnijih mjera zapošljavanja, proizlazi kako ovu mjeru većinom koriste visoko obrazovani (40,4%) i osobe s prvim stupnjem fakulteta ili stručnim studijem (30,2%). Ove kategorije inače imaju veće mogućnosti zapošljavanja pa bi se trebalo više usmjeriti na osmišljavanje mjera primjerenijih osobama s nižom razinom obrazovanja.

■ *Registrirane nezaposlene osobe prema razini obrazovanja na dan 31.12.2015.*  
 ■ *Uključeni u mjeru Stručno osposobljavanje za rad prema razini obrazovanja u 2015.*



I dalje zaprimamo pritužbe na diskriminaciju po osnovi političkog ili drugog uvjerenja u postupcima zapošljavanja u državnim tijelima, ali i trgovačkim društvima u javnom vlasništvu. Građani ukazuju na politički motivirane rasporede na slabije plaćena radna mjesta, neovisno o rezultatima rada i ocjenama, a takva rješenja Odbor za državnu službu poništava i po nekoliko puta, pri čemu prvostupanjsko tijelo uporno ignorira njegove upute. Prisutni su i problemi s izmjenama/dopunama pravilnika o unutarnjem redu koje donose čelnici tijela, općinski načelnici, gradonačelnici i župani, kojima se uređuju organizacija i način rada i temeljem kojih se rješava status svakog službenika. Unatoč našim preporukama i dalje nema učinkovitog i neovisnog sustava kontrole donošenja ili izmjena pravilnika o unutarnjem redu niti efikasne zaštite od posljedica koje izazivaju. Visoki upravni sud RH ne smatra se nadležnim ocjenjivati zakonitost i svrhovitost pravilnika, što je naveo u Rješenju USOZ-36/14 iz 2015., a takav stav zauzeo je i Ustavni sud Odlukom U-II-2779/2009 iz 2014. godine. Na taj način, ne postoji sudska kontrola donošenja novih ili izmjena postojećih pravilnika. Dodatno, u pojedinačnim upravnim sporovima upravni sudovi u Zagrebu, Osijeku i Splitu ne raspravljaju o zahtjevima za

utvrđivanjem diskriminacije, zbog čega je sustav zaštite od diskriminacije službenika i građana koji to žele postati, krajnje neefikasan.

Iako u pritužbi na diskriminaciju po osnovi političkog ili drugog uvjerenja pri zapošljavanju na mjestu djelatnika fakulteta nije utvrđena povreda prava jer formalnog natječaja za zapošljavanje nije niti bilo, pokazalo se kako se odluke ponekad donose neformalnim i netransparentnim dogovorima, što nije samo etički problem, nego se time i krši ustavno pravo o dostupnosti javne službe pod jednakim uvjetima.

Slici o državnoj službi kao nestručnoj i ispolitiziranoj, kako je često prezentirana u javnosti, pridonose i loša zakonska rješenja. Uz već spomenute pravilnike o unutarnjem redu, proteklih smo godina upozoravali MU kako je primitak u državnu službu u kabinete ministara i organizacijske jedinice pojedinih državnih tijela bez natječaja i oglasa i bez probnog rada kršenje ustavnog prava na pristup javnim službama pod jednakim uvjetima. Taj stav potvrdio je i Ustavni sud Odlukom U-I-2036/2012 iz 2015. godine.

U pogledu diskriminacije temeljem nacionalnog podrijetla na području rada i zapošljavanja, poseban je problem nedostatak službenih podataka o nezaposlenosti pripadnika nacionalnih manjina, osim za romsku. Kada se i zapošljavaju, zbog nedovoljne konkurentnosti Romi popunjavaju niskokvalificirana i slabo plaćena radna mjesta u privatnom sektoru ili javnim radovima, što ne rješava problem njihove dugotrajne nezaposlenosti. Među 5.043 evidentiranih nezaposlenih Roma čak je 52,2% mladih, od kojih je 11,3% u dobi od 15 do 19, koji su napustili obrazovanje, a tek ih je petero sa završenim visokim obrazovanjem. Teško ekonomsko stanje i socijalnu isključenost potvrdili su nam i brojni sugovornici prilikom obilaska romskih naselja, o čemu pišemo u poglavlju o diskriminaciji po nacionalnoj osnovi.

O problemima beskućnika u pogledu zapošljavanja izvještavali smo i prošlih godina. Njihovim zapošljavanjem u javnim radovima ne rješava se problem dugotrajne nezaposlenosti i isključenosti, no ohrabruje što je sukladno našoj preporuci ova skupina u mjerama aktivne politike zapošljavanja prepoznata kao posebno ranjiva. Pored njih, tu su i bivši osuđenici i osobe optužene za kaznena djela, koji su često izloženi stigmatizaciji zbog koje im je zapošljavanje i nakon odsluženja kazne ili oslobađajućih presuda praktično onemogućeno, naročito ukoliko su njihovi sudski postupci bili praćeni u medijima. U pojačanom riziku od siromaštva i socijalne isključenosti su i nezaposleni iz ruralnih sredina i s područja posebne državne skrbi, u kojima su zbog skromne gospodarske aktivnosti i slabe prometne povezanosti mogućnosti za zapošljavanje često minimalne.

Posljednjih godina sve je teži položaj novinara, ponajviše u komercijalnim i lokalnim medijima, ali i na javnoj televiziji, a gospodarska kriza koristi se kao izgovor za smanjivanje materijalnih i radnih prava. Ugovori o radu na određeno vrijeme, autorski ugovori ili statusi samostalnih novinara tzv. RPO (Registar poreznih obveznika) temeljem kojih danas većina novinara radi, poslodavcima omogućuju lakša smanjenja plaće i otpuštanja, a novinare čini ranjivima i podložnima manipulaciji različitih interesnih skupina, političkih, ekonomskih i drugih. Zbog

opasnosti od kaznenih postupaka i pod pritiskom uredničke politike često se odlučuju za autocenzuru, što se odražava i na slobodu govora.

Tijekom 2015. mediji su izvještavali o slučajevima triju novinarki HRT-a koje su dobile otkaze zbog javnih istupa, što je popraćeno oštrom osudom Europske federacije novinara. U jednom slučaju radilo se o izvanrednom otkazu zbog osobito teške povrede radne obveze omalovažavanjem i vrijeđanjem glavnog ravnatelja u elektroničkoj poruci poslanoj na adrese novinara i kreativnog osoblja HRT-a, dok su u drugom otkazi obrazloženi povredom Etičkog kodeksa za novinare i kreativno osoblje i Općih pravila o radu i ponašanju HRT-a, zbog istupanja u medijima i „narušavanja ugleda HRT-a“. Sve tri novinarkе pokrenule su sudske sporove, a u međuvremenu su dva otkaza nepravomoćno proglašena nedopuštenima. Prema sudskoj praksi, javno istupanje radnika protiv poslodavca i njegovo prikazivanje u negativnom svjetlu može imati posljedice na radni odnos, jer je riječ o osobito važnoj činjenici zbog koje i uz uvažavanje svih okolnosti i interesa obiju stranaka, njegov nastavak nije moguć, no kada se radi o novinarima, situacija je drugačija. U Odluci Ustavnog suda RH U-III-1142/2013 iz 2014. istaknuta je uloga novinara u informiranju i skretanju pozornosti javnosti na određena pitanja, za razliku od situacija kada je riječ o „običnim“ radnicima, od kojih se očekuje lojalnost, rezerviranost i diskrecija. U tom pravcu ide i odluka ESLJP Wojtas-Kaleta protiv Poljske (2009.). Ukoliko bi novinarski istupi u javnosti kojima je došlo do narušavanja ugleda poslodavca zavređivali najteže sankcije, poput otkaza ugovora o radu, morali bi postojati objektivni kriteriji za procjenu štete ugledu, jer se u suprotnom može zaključiti kako je riječ o subjektivnom stavu donositelja odluke. Osim toga, Opća pravila o radu i ponašanju HRT-a i Etički kodeks za novinare i kreativno osoblje HRT-a potrebno je uskladiti s jamstvom slobode govora propisanog Ustavom RH i čl. 10. EKLJP. Sindikati navode kako se, kao i ranije, susreću s premještanjem sindikalnih povjerenika na druga radna mjesta, otkazivanjem ugovora o radu sindikalnim povjerenicima, umanjivanjem plaće za iznos sindikalne članarine, ali ukazuju i na nove vrste pritisaka na radnike, primjerice objavom osobnih podataka u medijima, suprotno Zakonu o zaštiti osobnih podataka, što je posve neprihvatljivo i o čemu se već gradi sudska praksa u korist radnika.

### **Diskriminacija pri restrukturiranju trgovačkih društava**

*„30 godina sam radila u toj firmi, i danju i noću, prekovremeno, i kada sam bila bolesna i kada sam jedva stajala na nogama, kada je trebalo nekoga zamijeniti, dok mi je malo dijete bilo kod kuće. Uvijek sam bila jako dobar radnik. Sada kada sam se zbog posla razboljela, nude mi ugovor za radno mjesto s manjom plaćom, od koje ne mogu živjeti. Gdje je tu pravda?“*

Tijekom 2015. zaprimili smo više pritužbi radnika zaposlenih kod jednog velikog poslodavca zbog diskriminacije po osnovama zdravstvenog stanja, dobi i nacionalnog podrijetla. Kod svih pritužitelja zajednički je bio strah od gubitka radnog mjesta, što je uz financijsku nesposobnost te neizvjesnost sudskog postupka jedan od osnovnih razloga izostanka traženja zaštite prava radnika sudskim putem. Nova sistematizacija radnih mjesta u ovom je slučaju uistinu imala

štetne učinke na radnike sa zdravstvenim poteškoćama i one starije dobi, koji su, u odnosu na ostale, u znatno većem postotku raspoređivani na niže plaćena radna mjesta.

O štetnim posljedicama restrukturiranja velikih trgovačkih društava izvještavali smo i ranijih godina, pri čemu se problem javljao prvenstveno u slučajevima zloupotrebe u odlučivanju poslodavca o tome kada i kako će vršiti promjene u poslovanju društva, budući da autonomija poslodavca kod restrukturiranja društva ne isključuje obvezu postupanja sukladnu ZSD-u niti ima prioritet pred pravom radnika da ne bude diskriminiran.

Ishod i stvarni cilj restrukturiranja društava nužno je kritički sagledati, između ostalog, i procjenom pozitivnih ekonomskih učinaka poslovanja nakon restrukturiranja, kao i posljedicama koje je ono ostvarilo na prava radnika.

Iako restrukturiranje društva ne mora biti motivirano namjerom poslodavca da diskriminira pojedine skupine radnika, dovoljan je nerazmjerno štetan učinak koji odabrana poslovna politika ili mjera na njih ostavlja. Pri tome je nužno voditi računa da pravo ne biti diskriminiran također podrazumijeva različito postupanje prema osobama čije su startne pozicije različite, a kako bi se svima osigurala jednake mogućnosti. Stoga poslovna politika poslodavca treba biti prilagođena nejednakim početnim pozicijama pojedinih radnika, koji primjerice, zbog svojeg zdravstvenog stanja, ne mogu obavljati sve poslove kao zdravi radnici.

Upravo iz ovog razloga smo utvrdili sumnju na diskriminaciju kod poslodavaca koji je nehotično, kroz restrukturiranje društva, stavio u nejednak položaj radnike koji su zbog narušenog zdravstvenog stanja u znatno većoj mjeri raspoređeni na fizički manje zahtjevna, ali i manje plaćena radna mjesta od radnika koji nemaju zdravstvenih poteškoća.

Neovisno je li riječ o zloupotrebi restrukturiranja društva ili nehotičnom propustu poslodavca, poslovna politika koja za ishod ima smanjenje ili potpuni gubitak dotadašnjih prava pojedinih skupina radnika, protivna je ZSD-u.

Zbog straha od gubitka radnog mjesta, ali i na temelju savjeta sindikata, radnici su uglavnom potpisivali ugovore o radu za nova, manje plaćena radna mjesta, dok su oni koji su to odbili učiniti, na HZZ-u prijavljeni kao tehnološki višak. Stoga ne čudi da radnici često prihvaćaju nezakonito smanjivanje prava i trpe razne oblike diskriminacije, što je posljedica i šire društveno-ekonomske situacije.

Nesporno je da restrukturiranjem treba povećati učinkovitost poslovanja, što je u konačnici i u interesu radnika, ali pri tome treba voditi računa o svim skupinama radnika kako ne bi došlo do nejednakog postupanja. Bezuvjetno razmještanje radnika na manje plaćena radna mjesta, jer više nisu zdravstveno sposobni obavljati dosadašnje poslove, protivno je ZSD-u. Na taj način su smanjenjem plaće radnici na neki način kažnjavani za svoje narušeno zdravstveno stanje, bez obzira što je narušeno upravo na radnom mjestu.

Radnici starije dobi također su često pogođeni restrukturiranjem. Nerijetko se događa da nakon ovakvih promjena u trgovačkim društvima u većem broju odlaze u prijevremene mirovine, prestaje im radni odnos zbog poslovno uvjetovanih razloga ili ostaju raditi na manje plaćenim

radnim mjestima. Radnici od 50 i više godina čine preko 29% registriranih nezaposlenih osoba, a od 32.494 registrirana radnika kojima je radni odnos prestao zbog poslovno uvjetovanih razloga, čak 80% bilo je zaposleno u privatnom sektoru. Iako se često smatraju viškom, zanemaruje se da je riječ o osobama s bogatim radnim i životnim iskustvom koje zasigurno mogu znatno doprinijeti uspješnijem poslovanju.

#### **PREPORUKE:**

61. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava i Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da i dalje kontinuirano rade na povećanju stope participacije ranjivih skupina građana na tržištu rada uvažavajući pritom njihove specifične potrebe;
62. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da nastavi s edukacijom različitih dionika na tržištu rada, a poglavito poslodavaca o stereotipima i diskriminaciji na radnom mjestu i u postupcima zapošljavanja, kao i o postupanju s osobnim podacima u skladu s propisima;
63. Ministarstvu uprave, da uspostavi učinkovit sustav kontrole zakonitosti i svrsishodnosti Pravilnika o unutarnjem redu koje donose čelnici javnopravnih tijela;
64. Ministarstvu kulture i Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da u suradnji sa sindikatima i novinarskim društvima radi na poboljšanju zakonske definicije rada i radnih obveza novinara;
65. Hrvatskoj udruzi poslodavaca, da svojim članovima osigura edukacije o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava, naročito u odnosu na diskriminaciju na radnom mjestu i u postupcima zapošljavanja;
66. Hrvatskoj radioteleviziji, da uskladi Opća pravila o radu i ponašanju HRT-a i Etički kodeks za novinare i kreativno osoblje HRT-a s Ustavom i (Europskom) Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda;

### **3.9. UMIROVLJENICI I STARIJE OSOBE**

#### *3.9.1. Socijalna sigurnost starijih osoba*

*„S teškom situacijom gđe A. M. upoznate su institucije, čak što više i predstavnici socijalne službe bili su i učinili zapisnik o stanju, ali na žalost i nadalje dobiva ovakve odgovore i jedino što je toj ustanovi bitno, jeste da utvrde tko je vlasnik onih par kvadrata vinograda ili oranice. A o njenim problemima, niti tko brine, niti ih se tiče. Ako se ne mogu upisati na te kvadrate, onda može i da se smrzne ili ako ne zna gdje i kako, a kad već ne vidi pa ne može ispisati obrazac, neka sjedi u mraku....ili bolje da je nema.“*

Starenje stanovništva i posljedice koje ono ima na društveni razvitak problem je u cijelome svijetu, pa su UN i EU pozvale zemlje članice da svoja društva bolje prilagode potrebama starijih osoba. Prema Načelima UN-a o skrbi za starije, treba im osigurati neovisnost, društveno



sudjelovanje, skrb, samoispunjenje i dostojanstvo, a Poveljom o temeljnim pravima EU priznaju se i poštuju prava starijih na dostojan život i neovisnost te na sudjelovanje u društvenom i kulturnom životu. U Hrvatskoj je 1,1 milijun osoba starijih od 60 godina, odnosno 26% stanovništva, a do 2030. bit će ih 31%.

Starije su osobe među ranjivim skupinama, posebice oni bez ikakvih prihoda, no unatoč tome i dalje nije uvedena državna potpora za starije bez mirovine, odnosno drugih prihoda. Naime, još u Strategiji razvoja mirovinskog osiguranja i socijalne skrbi RH 2001. predviđena je mogućnost tzv. nultog stupa mirovinskog osiguranja, javne naravi, koji bi starijima osiguravao minimum socijalne sigurnosti, a u Zajedničkom memorandumu o socijalnom uključivanju 2007. bilo je predviđeno uvođenje državne potpore za starije bez ikakvih prihoda, koja potom nije uvedena s argumentom da bi se time destimulirale uplate mirovinskih osiguranja onih koji imaju manje godina mirovinskog staža. Međutim, kako se niti ne radi o mirovini, jer se ne stječe na temelju uplaćenih doprinosa, već o socijalnom pravu, navedeni argumenti nisu uvjerljivi.

U prilog tome govori podatak kako u RH živi 120.000 osoba starijih od 65 godina koje ne primaju mirovinu, odnosno druge prihode, dok je u prvih deset mjeseci 2015. samo njih 6.122 primalo zajamčenu minimalnu naknadu (u daljnjem tekstu: ZMN), i zasigurno bi ispunjavalo kriterije za ovu potporu. Razlog tako malog obuhvata starijih osoba u ostvarivanju ZMN-a u odnosu na njihov ukupni broj, vjerojatno su vrlo strogi prihodovni cenzusi, posebice za članove kućanstva, te imovinski cenzusi na koji utječe i institut zabilježbe tražbine u zemljišnim knjigama. Kako se zabilježba tražbine ne provodi za korisnike doplatka za pomoć i njegu, a i zbog blažih prihodovnih cenzusa, starije osobe radije se odlučuju za ostvarivanje ovoga prava nego ZMN-a, što potvrđuje podatak da su od ukupnog broja korisnika doplatka za pomoć i njegu (oko 70.000) preko polovice starije osobe. Uzimajući u obzir broj tih korisnika uz one koji koriste osobne invalidnine te socijalne usluge pomoći u kući ili smještaj temeljem rješenja centara za socijalnu skrb, proizlazi da oko 60.000 starijih osoba koje nemaju prihode ne ostvaruju socijalna prava.

Situacija je još teža za kućanstva bez prihoda u kojima žive dvije potpuno radno nesposobne osobe bez prihoda, jer nakon povećanja ZMN-a potpuno radno nesposobnim samcima s 800,00 na 920,00 kuna, nastao je potpuni nerazmjer u ljestvici ekvivalencije, jer kućanstva s dvije starije osobe i dalje ostvaruju samo 960,00 kn, s kojim ne mogu osigurati niti najosnovnije životne potrebe.

*Državne potpore za starije osobe bez prihoda, tzv. socijalne mirovine, potrebno je uvesti jer bi smanjile siromaštvo među ovom ranjivom skupinom.*

*„Zvala sam vaš ured u nadi da se pomogne jednoj baki koja živi u mojoj blizini. Baka nema ni osnovnih sredstava za život. Jedno vrijeme je primala socijalnu pomoć koju su joj ukinuli i sada nema od čega živjeti jer je svoju imovinu darovala svojoj sestri koja je umrla. Nećak s kojim je sklopila ugovor o doživotnom uzdržavanju ne brine o njoj niti se drži obveza iz tog ugovora. Baka je stara i nemoćna, niti ima financije za sudske troškove...“*

*Zlouporabe ugovora o dosmrtnom uzdržavanju mogle bi se spriječiti propisivanjem najstrože forme za sklapanje, uvođenjem registra, nadzorom provedbe od strane centara za socijalnu skrb, kao i kontinuiranim informiranjem građana.*

I dalje je prisutan problem zlouporabe ugovora o dosmrtnom uzdržavanju. Nažalost, u većini slučajeva se starije osobe, koje su primatelji uzdržavanja, jave kad ih već sklope, pa im preostaje jedino pokretanje sudskih postupaka radi njihova raskida. Unatoč preporuci da se razmotri opravdanost postojanja ugovora o dosmrtnom uzdržavanju u Zakonu o obveznim odnosima (u daljnjem tekstu: ZOO) te da se ugrade jači zaštitni mehanizmi za primatelje uzdržavanja na temelju ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, Ministarstvo pravosuđa je i dalje stajališta da bi brisanjem ugovora o dosmrtnom uzdržavanju iz ZOO-a građani sklapali ugovore

istog sadržaja, ali drugog naziva, čime bi se izgubili zaštitni mehanizmi koje sada ZOO propisuje. U tom slučaju trebalo bi propisati snažnije zaštitne mehanizme, posebice sklapanje u najstrožoj formi, uvođenje nadzora njihova provođenja od strane centara za socijalnu skrb, kao i registra te ograničavanje broja ugovora koji jedna osoba može sklopiti kao davatelj uzdržavanja, što je ključno kako bi se starije osobe zaštitilo od ekonomskog iskorištavanja.

Naime, zabilježene su situacije u kojima jedan davatelj sklapa ugovore o dosmrtnom uzdržavanju čak i s više desetina primatelja uzdržavanja, što bi svakako trebao biti razlog za detaljniju provjeru i nadzor. Takva situacija zasigurno bi se izbjegla uvođenjem registra i davatelja dosmrtnog uzdržavanja, ali i ograničavanjem broja ugovora koji jedan davatelj može sklopiti. Potrebno je i nadalje informirati starije osobe o rizicima sklapanja takvih ugovora, ali i educirati stručnjake centara za socijalnu skrb u pružanju socijalne usluge savjetovanja i pomaganja starijima i nemoćnima te kvalitetnoj procjeni najprikladnijeg oblika pomoći. U jednom slučaju predložili smo provođenje upravnog nadzora nad Centrom za socijalnu skrb jer nisu poduzete metode stručnog rada radi zaštite starije osobe s teškim kognitivnim oštećenjem koja je sklopila ugovor o doživotnom uzdržavanju. Nadzorno tijelo je utvrdilo da stručni radnik Centra nije kvalitetno pružio socijalnu uslugu savjetovanja i pomaganja, jer nije pažljivo sagledao socijalno-zaštitne potrebe u kojima se osoba nalazila niti je sveobuhvatno procijenio o potrebi najprikladnijeg oblika pomoći. Nažalost, sklopljen je ugovor o doživotnom uzdržavanju s profesionalnom njegovateljicom. Iako je Centar zaprimio prijave da ona ne ispunjava obveze kao davateljica uzdržavanja, primatelju uzdržavanja je imenovan poseban skrbnik samo radi smještaja u odgovarajuću ustanovu, ali mu nije dana ovlast pokretanja sudskog postupka radi raskida tog ugovora, zbog čega je isti ostao na snazi, a štićenik je u međuvremenu umro. Stoga bi trebalo zabraniti sklapanje ugovora o doživotnom/dosmrtnom uzdržavanju između starijih i nemoćnih s pružateljima socijalnih usluga, članovima njihovih obitelji te s osobama koje kod njih rade.

Razne izvaninstitucionalne socijalne usluge u zajednici, poput pomoći u kući, savjetovanja i pomaganja ili boravka, iako su zakonom propisane kao pravo u sustavu socijalne skrbi, nedostupne su u mnogim sredinama. Prihodovni cenzusi kod socijalne usluge pomoći u kući često onemogućuju njeno ostvarenje pa bi blaži cenzus omogućio većem broju starijih osoba ostanak u vlastitom domu i time smanjio potrebu za institucionalnom skrbi.

Prema Zakonu o socijalnoj skrbi (NN 157/13,152/14 i 99/15; u daljnjem tekstu: ZSS), centri za socijalnu skrb trebali bi primarno priznavati izvaninstitucionalne usluge, a institucionalnu skrb samo ako izvaninstitucionalne usluge u njihovoj sredini nisu razvijene ili se njima ne mogu podmiriti sve potrebe. Iako je 2015. povećan broj starijih osoba obuhvaćenih uslugom pomoći u kući pa ju je koristilo njih više od 5.000, to je tek nešto više od polovice potreba utvrđenih u Mreži socijalnih usluga.

*Izvaninstitucionalne usluge starijim i nemoćnim posebno su nedostupne u ruralnim područjima, a dnevni boravci za starije, iako su propisani zakonom, nisu u Mreži socijalnih usluga.*

Boravak za starije osobe uopće nije utvrđen u Mreži socijalnih usluga, iako je pravo u sustavu socijalne skrbi, a temeljem rješenja centara ostvarilo ga je samo 38 starijih i nemoćnih osoba. Međutim, upitno je kako su rješenja uopće izdana. Organiziranja dnevnih aktivnosti ostvaruju se kroz financiranje projekata i trogodišnjih programa udruga i drugih pružatelja usluga, a njihov broj je znatno manji u odnosu na ranije provedene programe.

Sve brže starenje stanovništva, osim izvaninstitucionalnih oblika skrbi, zahtijeva i dugotrajni smještaj, koji se uglavnom provodi u domovima za starije i nemoćne osobe, što sve više opterećuje državni proračun za centralizirane i županijske za decentralizirane domove. Tijekom 2015. otvoreno je devet novih domova za starije i nemoćne, a 13 je novih pružatelja usluga smještaja starijim i nemoćnim osobama u raznim županijama i Gradu Zagrebu, dok se organizirano stanovanje povećalo samo u Gradu Zagrebu za četiri pružatelja. Liste čekanja za smještaj u državne i decentralizirane domove te kod drugih pružatelja ove usluge s kojima MSPM ima sklopljene ugovore nisu transparentne niti je njihov broj pouzdan, jer tražitelji smještaja istovremeno podnose zamolbe na više mjesta. Ipak, evidentno je da je najveći broj zamolbi za smještaj u decentraliziranim domovima zbog subvencionirane cijene smještaja. Temeljem ZSS-a, MSPM je trebalo Vladi RH podnijeti Izvešće o provedenom postupku analize poslovanja u roku od devet mjeseci od dana stupanja na snagu Odluke o jedinstvenim kriterijima za analizu poslovanja domova socijalne skrbi čiji je osnivač RH i decentraliziranih domova za starije i nemoćne osobe čiji su osnivači jedinice područne (regionalne) samouprave i Grad Zagreb. Međutim, kako Vlada RH ovu Odluku nije donijela u zakonskom roku nije podneseno niti Izvešće pa rezultati analize nisu poznati. Dodatno, promjena načina financiranja decentraliziranih domova te drugih pružatelja socijalnih usluga s kojima MSPM ima sklopljene ugovore radi smještaja korisnika temeljem rješenja centara za socijalnu skrb, trebala je stvoriti i uvjete za razradu kriterija za smještaj u ove domove, o čemu više pišemo u dijelu o diskriminaciji temeljem dobi.

Tijekom 2015. povećan je broj inspekcijskih nadzora pružatelja usluga smještaja i udomiteljskih obitelji te ih je 86 provedeno nad pružateljima socijalnih usluga smještaja starijih i nemoćnih osoba. U 27 domova za starije i nemoćne osobe utvrđen je nedovoljan broj socijalnih radnika, fizioterapeuta i medicinskih sestara, a u obiteljskim domovima i pravnim osobama koje pružaju usluge smještaja uglavnom nedostaje medicinskih sestara i njegovateljica. Ovi podatci ukazuju da je upitna i kvaliteta skrbi o starijim osobama, posebice o onima koji borave u stacionarnom

*Socijalno stanovanje starijih osoba ili osiguranje prilagodbe u njihovim stanovima prema funkcionalnoj sposobnosti nisu među prioritetima u sustavu socijalne skrbi.*

dijelu. U decentraliziranim domovima smješten je veći broj korisnika u sobama od propisanih uvjeta, a 16 pružatelja usluge smještaja pružaju bez rješenja o ispunjavanju minimalnih uvjeta, odnosno licencije, pa im je zabranjeno pružanje ovih usluga.

U jednom decentraliziranom domu za starije i nemoćne korisnicima se ljeti naplaćivalo korištenje ventilatora u mjesečnom paušalnom iznosu 120,00 kuna. Unatoč preporuci pučke pravobraniteljice da se preispita opravdanost takve prakse, osnivač decentraliziranog doma je nije izmijenio, a MSPM je nakon provedenog nadzora odredilo da se sporna Odluka treba uskladiti na način da se u sobama korisnika osigura optimalna temperatura sukladno Pravilniku o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga te da se korištenje rashladnih uređaja naplaćuje samo ako ih se koristi za rashlađivanje prostora izvan propisanog standarda. Naime, propisano je da je kod visokih vanjskih temperatura optimalna temperatura u prostoru u kojem borave korisnici samo pet stupnjeva niža od vanjske.

Veću pozornost i podršku treba dati tzv. neformalnoj skrbi za starije i nemoćne, koju pružaju bračni drugovi ili djeca svojim roditeljima. Stoga bi im trebalo omogućiti plaćene dopuste za njihovu njegu ili status njegovatelja uz naknadu i plaćene doprinose, ali i psihološku podršku. Ova nova prava doprinijela bi da starije i nemoćne osobe što dulje ostanu u svojim domovima, o čemu više pišemo o dijelu o diskriminaciji temeljem dobi.

O problemima starijih osoba u potrebi za socijalnim stanovanjem više pišemo u dijelu Izvješća o socijalnom stanovanju. Međutim, u kontekstu socijalne sigurnosti, važno je da njihove specifičnosti budu uključene u strateške i provedbene programe, kao što je Program provedbe Strategije borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje 2014.-2016. Bez toga, socijalno stanovanje starijih osoba ili osiguranje prilagodbe u njihovim stanovima prema funkcionalnoj sposobnosti nisu među prioritetima u sustavu socijalne skrbi.

**PREPORUKE:**

67. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da u Mreži socijalnih usluga poveća broj socijalnih usluga savjetovanje i pomaganje i pomoć u kući za starije osobe, osigura dostupnost ovih usluga na cijelom području RH te uključi boravak, prema stvarnim potrebama;
68. Vladi RH da uvede državnu potporu za starije osobe bez mirovine, odnosno drugih prihoda;
69. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da u suradnji sa županijama i Gradom Zagrebom razvija i unaprjeđuje sustav socijalnih usluga, posebice izvaninstitucionalnih;
70. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da uvede nadzor provedbe ugovora o doživotnom/dosmrtnom uzdržavanju, nadalje organizira edukacije stručnjaka te ciljana savjetovanja o njihovim štetnim posljedicama;

71. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da dopuni Zakon o socijalnoj skrbi odredbom kojom će se zabraniti sklapanje ugovora o dosmrtnom/doživotnom uzdržavanju svim pružateljima socijalnih usluga i članovima njihovih obitelji te osobama koje kod njih rade;
72. Ministarstvu pravosuđa, da u Zakonu o obveznim odnosima ugradi jače zaštitne mehanizme za primatelje uzdržavanja ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, a osobito uvođenje registra davatelja uzdržavanja;

### 3.9.2. Mirovinsko osiguranje

*„ Zahtjev za mirovinu podnio sam u travnju 2015. godine. Tražio sam telefonski više puta od mirovinskog odgovor što se događa u postupku donošenja mog mirovinskog rješenja. Međutim prva djelatnica koja bi se javila na telefon uputila bi me na drugi broj na kojem se nakon desetak pokušaja nitko nije javljao i tako već gotovo šest mjeseci. U međuvremenu da bi podmirivali mjesečne obveze morao sam se zadužiti kod rodbine i poznanika, ali i to je već postalo previše. Osim novih dugova imamo i dugove zbog kredita za stan te nam je tako tešku situaciju otežalo i ovo ne donošenje rješenja o mirovini i ne primanje mirovine.“*

Prema podacima Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (u daljnjem tekstu: HZMO) u prosincu 2015. bilo je 1,4 milijuna osiguranih osoba, od čega 1,228.020 korisnika mirovina. Prosječna mirovina umanjena za porez i prirez u prosincu 2015. iznosila je 2.237,89 kuna, a 48,55% korisnika mirovine prima nižu mirovinu od prosječne. Najnižu mirovinu primalo ih je 17%. Svi ovi korisnici nemaju dostatne prihode za osiguranje osnovnih životnih potreba, primjerice za stanovanje, energiju, zdravstvenu zaštitu, te zasigurno spadaju u ranjivu skupinu stanovništva suočenu s rizikom siromaštva. Pred umirovljenicima s takvim iznosima mirovine izuzetno je teška svakodnevnica.

Starenje stanovništva zbog produljenja životnog vijeka, sve niži prirast stanovništva te manji broj zaposlenih dovodi do neravnoteže u mirovinskom sustavu koji se temelji na generacijskoj solidarnosti. Sustav mirovinskog osiguranja treba unaprijediti položaj umirovljenika i osigurati mirovine dostatne za podmirenje njihovih potreba, a zadatak stabilnog i efikasnog mirovinskog sustava je svakako osiguranje kvalitete života starijih osoba i smanjenje rizika od siromaštva.

Novi Zakon o mirovinskom osiguranju (u daljnjem tekstu: ZOMO) stupio je na snagu 1. siječnja 2014. i već je početkom primjene u 2015. dva puta doživio izmjene i odgode primjene.

Najviše problema izazvale su odredbe kojima je propisano da se iznos mirovina ostvarenih po posebnim propisima dijeli na dio ostvaren prema posebnom propisu i dio ostvaren prema stažu osiguranja. Zbog toga su nezadovoljne bile različite skupine korisnika mirovina, naročito branitelji, jer je njihov dio ostvaren prema mirovinskom stažu manji. Razdvajanjem mirovina mijenjaju se stečena prava, a tako utvrđeni dijelovi mirovine se i različito usklađuju.

*Prema Izvješću Europske komisije o primjerenosti mirovina iz 2015. osnovna svrha svakog mirovinskog sustava trebala bi biti osiguranje odgovarajućeg prihoda u starijoj dobi koji omogućava pristojan životni standard i štiti starije od siromaštva.*

Naime, pravo na mirovinu je osobno materijalno pravo osiguranika koje se priznaje ispunjenjem zakonom propisanih uvjeta, određuje se individualno, jer ovisi o više čimbenika, primjerice životnoj dobi, spolu, mirovinskom stažu, plaći, a razlikuju se i materijalni propisi prema kojima su prava ostvarivana i određivana u različitim razdobljima. Nije jasno kojim se kriterijima zakonodavac vodio prilikom utvrđivanja faktora preračuna, izraženog u postotku, odnosno zašto je faktor preračuna određen na razini skupine, a ne na razini pojedinca. Pri tome je naročito nizak faktor preračuna za branitelje i udovice branitelja. Unatoč prošlogodišnjoj

preporuci pučke pravobraniteljice analiza pretpostavljenog učinka ove odredbe na braniteljsku populaciju nije učinjena, a branitelji i udovice branitelja posebno nezadovoljni razdvajanjem braniteljskih mirovina zatražili su ocjenu ustavnosti odredaba ZOMO-a.

Rasprave u javnosti izazvalo je obvezno mirovinsko osiguranje na temelju individualizirane kapitalizirane štednje, tzv. drugi mirovinski stup, a kako je obvezan i u nadležnosti mirovinskih fondova, za njihovo poslovanje podjednako su zainteresirani i građani i stručna javnost. Budući da štednja građana u mirovinskim fondovima iznosi otprilike 70 milijardi kuna, izuzetno je važno da se u slučaju eventualnog korištenja tih sredstava za poticanje investicija ili promjene postojećeg režima drugog mirovinskog stupa, postupa transparentno. Građanima je potrebno na jasan način obrazložiti strukturu prinosa (uplate i ulaganja), važnost izdvajanja u mirovinske fondove i njihov utjecaj na buduće mirovine.

U 2015. pučka je pravobraniteljica zaprimila 119 pritužbi iz područja mirovinskog osiguranja, što je 21 više nego u prethodnoj godini. Građani su nam se obraćali zbog nemogućnosti ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja, trajanja postupka odlučivanja o statusu umirovljenika ili izračuna mirovine, predugog drugostupanjskog postupka i postupka odlučivanja o mirovinama s elementom inozemnosti, neodređivanja akontacije u postupku donošenja rješenja o priznanju prava na starosnu mirovinu, obustave isplate mirovine u inozemstvo i načina izračuna mirovine.

U slučajevima primjene međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju smanjen je broj pritužbi zaprimljenih od građana s prebivalištem izvan RH, kao i broj pritužbi zbog neisplate mirovine korisnicima, uglavnom s prebivalištem u inozemstvu, koji nemaju ili nisu dostavili OIB u HZMO.

#### **PREPORUKE:**

73. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da izradi analizu učinka zakonske odredbe o razdvajanju mirovine po općim i posebnim propisima i na temelju nje donese naputak o primjeni ili izradi prijedlog izmjena i dopuna ZOMO-a;

74. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da prije eventualne promjene postojećeg mirovinskog sustava izradi analizu učinaka drugog stupa na visinu mirovina budućih korisnika i upozna javnost s njezinim rezultatima;
75. Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, da postupa ažurnije u postupcima priznanja prava iz mirovinskog osiguranja i žalbenim postupcima, sukladno zakonom propisanim rokovima, te da dostatno obrazlaže rješenja;

### 3.10. DISKRIMINACIJA TEMELJEM DOBI

Prema podacima Global Age Watcha, RH je po kvaliteti života osoba starije životne dobi na 61. od ukupno 96 rangiranih mjesta. To govori da je nužno učiniti dodatne napore kako bi se osobama starije životne dobi osigurao ravnopravan položaj u zajednici kroz pristup tržištu rada, prilagodbu zdravstvene zaštite, cjeloživotno obrazovanje, organiziranu institucionalnu, izvaninstitucionalnu i neformalnu skrb, prilagodbu prometne infrastrukture i dostupnost javnog prometa, socijalnu uključenost i univerzalni dizajn proizvoda i usluga.

Pritužbama koje smo zbog dobne diskriminacije zaprimali tijekom 2015. obuhvaćene su sve dobne skupine. Međutim, jedan od važnijih problema je i razina poštovanja ljudskih prava u institucionalnoj skrbi pa smo provedbom ENNHRI projekta „Ljudska prava osoba starije životne dobi i institucionalna skrb“ tijekom protekle godine posebnu pozornost posvetili upravo tome. Obilascima domova za starije i nemoćne osobe i neposrednim uvidom u način rada, kao i razgovorima s korisnicima i zaposlenicima, utvrdili smo koji postupci ili propusti dovode ili mogu dovesti do kršenja ljudskih prava osoba starije životne dobi u dugotrajnoj institucionalnoj skrbi ili do diskriminacije temeljem dobi.

Sustav institucionalne skrbi o starijima te standard i vrsta usluga koje se u institucijama pružaju međusobno se razlikuju. U pravilu privatni osnivači/vlasnici domova uz višu cijenu i bez dodatnih, skrivenih troškova pružaju i bolje uvjete stanovanja. Državni i decentralizirani domovi (dalje: javni domovi) nude povoljnije cijene uz intenzivniji državni nadzor. Cijena usluge utječe i na potražnju, na što ukazuje i podatak da se na listama čekanja za smještaj u javne domove trenutačno nalazi 17.000 osoba, dok je u privatnima trajno nepopunjeno 10% kapaciteta jer osiromašeni umirovljenici i njihove obitelji, unatoč potrebi za institucionalnom skrbi, ne mogu podmiriti troškove smještaja. Međutim, smještaj u javnim, jeftinijim domovima često je opterećen dodatnim, ponekad i značajnim troškovima za pojedine usluge koje su dio svakodnevnog života i o kojima, kao niti o formuli formiranja njihove cijene, korisnici nisu informirani.

Neovisno o vlasničkoj strukturi, u domovima često nedostaje zaposlenika – socijalnih radnika, fizioterapeuta, medicinskih sestara i njegovatelja, na što ukazuju i rezultati 86 provedenih inspekcijskih nadzora MSPM-a. Zabilježeni su i slučajevi njihova zapošljavanja „na crno“, što

*Prema podacima  
Global Age Watcha,  
RH je po kvaliteti  
života osoba starije  
životne dobi na 61.  
mjestu od ukupno  
96 rangiranih.*

izravno utječe na kvalitetu pružene usluge. Nerijetko su korisnici smješteni u prostore koji nemaju rješenje o ispunjavanju minimalnih uvjeta za pružanje socijalnih usluga, odnosno licenciju, a nerazmjer između potražnje i dostupnih kapaciteta, kao i visoka cijena smještaja u privatnim domovima, omogućava da se popunjavaju i takve ustanove.

I protekle smo godine postupali po pritužbama zbog primjene diskriminatornih kriterija pri odlučivanju o prijemu i otpustu potencijalnih korisnika u domove za starije i nemoćne. Slučaj pritužitelja kojemu je zbog psihičkog oboljenja odbijen zahtjev za smještaj riješen je tek krajem 2015. kada je, nakon našeg upozorenja, ipak uvršten na listu čekanja za smještaj u željenoj ustanovi. Ukoliko prema procjeni nadležnog liječnika ne postoje zapreke medicinske naravi, odbijanje zahtjeva za prijam u dom zbog dijagnosticiranog mentalnog oštećenja predstavlja zakonom zabranjenu diskriminaciju.

Način formiranja liste čekanja za smještaj potpuno je prepušten pojedinim ustanovama. Nerijetko se, ovisno o osnovi (smještaj temeljem rješenja CZSS ili temeljem ugovora o smještaju) ili kategoriji smještaja (stambeni ili stacionarni dio), formira nekoliko paralelnih lista. Često se ista osoba prijavi za smještaj u više domova, što dodatno otežava praćenje dinamike rješavanja zahtjeva, a to utječe na netransparentnost lista čekanja, koje pogoduju mogućoj diskriminaciji potencijalnih korisnika po različitim osnovama.

U svim se ustanovama za smještaj temeljem ugovora između pružatelja i korisnika usluge mora podnijeti pisani zahtjev, koji je u većini ustanova tipizirani obrazac. Međutim, taj obrazac često ispunjava „podnositelj zahtjeva“ podacima o njemu i o osobi koju bi trebalo smjestiti u dom. Na taj način se zanemaruje mogućnost da podnositelj zahtjeva ne mora biti nužno i potencijalni korisnik pa se omogućava smještaj u dom i onih osoba koje nisu izrazile nedvojbeni pristanak ili su se čak tome i usprotivile. U nekim slučajevima se kao potpisnik zahtjeva, pa čak i ugovora o smještaju, pojavljuje osoba koja se obvezala plaćati smještaj ili neka druga osoba, u pravilu član obitelji, koji u ime budućeg korisnika podnosi zahtjev i sklapa ugovor, kao da je riječ o osobi pod skrbništvom i bez poslovne sposobnosti. Iako su takvim postupkom osobe starije životne dobi isključene iz procesa donošenja za njih važnih odluka, institucije takvu praksu nisu prepoznale kao kršenje ljudskih prava i moguću diskriminaciju s osnove dobi i imovinskog stanja.

Sustav neformalne skrbi o starima i nemoćnima, unatoč sve prisutnijem trendu deinstitutionalizacije, nije osnažen politikom usmjerenom na pomirenje obiteljskog i

*Iako neformalni oblici skrbi o starima smanjuju troškove cjelovitog sustava socijalne skrbi, važeći propisi u pravilu ne prepoznaju potrebe članova obitelji koji skrbe za svoje ostarjele i često oboljele odrasle članove.*

profesionalnog života. Iako neformalna skrb, osim zadovoljstvu primatelja skrbi o kojem brinu bliske osobe, ne predstavlja dodatne troškove u sustavu socijalne skrbi, propisi u pravilu ne prepoznaju potrebe članova obitelji koji skrbe za svoje ostarjele i često oboljele odrasle članove. Prema dostupnim podacima, u RH oko 17% osoba u dobi od 35 do 49 godina života brine o starijim članovima svoje obitelji, čime smo, prema Izvješću EK, iznad prosjeka europskih zemalja. Unatoč tome, ne postoje sustavi podrške, primjerice mogućnost ostvarivanja statusa njegovatelja za starijeg i nemoćnog člana obitelji, prilagodbe



radnog vremena, plaćeni ili neplaćeni dopust za njegu starijeg člana obitelji, ostvarivanje prava na bolovanje, stručnu podršku i pomoć. Stoga su takve obitelji prisiljene same se snalaziti i koristiti pomoć pružatelja usluga na crno. Nacrt Nacionalne obiteljske politike prepoznaje problem, ali njegovo rješenje vidi samo u razvoju usluga u zajednici te širenju usluga za starije osobe u lokalnim sredinama. Međutim, veliku prepreku njihovu razvoju predstavlja sveprisutni nedostatak financijskih sredstava. Posebno je to vidljivo u ruralnim naseljima koja nemaju dostatnu infrastrukturu, a prometna nepovezanost dodatno ugrožava skrb o osobama starije životne dobi koje su, da bi ostvarile neku uslugu, u nedostatku dostupnog javnog prijevoza često prisiljene plaćati skupi prijevoz.

Govoreći o univerzalnom dizajnu, neselektivna primjena elektroničkih tehnologija posebno negativno utječe na osobe starije životne dobi koje se njima slabije koriste, pa ostaju isključene iz javnog života. Primjerice, obvezna savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u zakonodavnoj proceduri provode se isključivo elektroničkim putem, a Katalog prava i usluga u sustavu socijalne skrbi za starije osobe dostupan je jedino na web stranici MSPM-a. Stoga je primjenu suvremenih tehnologija potrebno kombinirati s tradicionalnim sredstvima komunikacije.

Iako ekonomska kriza, nezaposlenost i rastuće siromaštvo negativno utječu na sve društvene skupine, osobe starije dobi posebno su ugrožene. Često isključene i prepuštene same sebi, lake su mete prevara i ekonomskog iskorištavanja. Oko 550.000 umirovljenika prima mirovinu u iznosu manjem od 2.000,00 kuna, od čega 92.000 prima manje od 500,00, 91.000 ima prihode do 1.000,00, dok 135.000 primaju mirovinu u iznosu od 1.000,00 do 1.500,00 kuna. Nažalost, postoje i slučajevi kada je taj prihod jedini u obitelji, pa se koristi za zadovoljavanje potreba drugih članova obitelji. Zabilježeni su i slučajevi kada su obitelji osobu smještenu u dom za starije i nemoćne samo zbog mirovine, bez njenog pristanka, povukle iz ustanove te ju vratile u obitelj zbog jedinog izvora prihoda. Egzistencijalno ugrožene i osiromašene osobe starije dobi prisiljene su pristajati i na nepovoljne aranžmane, primjerice sklapanje ugovora o dosmrtnom ili doživotnom uzdržavanju, o čemu više pišemo u poglavlju o socijalnoj sigurnosti starijih osoba. Javna kampanja Sindikata umirovljenika Hrvatske u suradnji s ULJPPNM-om, vrijedan je doprinos u osvještavanju starijih o problemu ekonomskog iskorištavanja.

Nedostatni prihodi često utječu na njihovo radno reaktiviranje. Često radeći na crno, nedostatno su plaćeni za svoj rad te ne ostvaruju prava iz radnog odnosa.

Dob se kao diskriminacijska osnova pojavljuje i u odnosu prema mladima. Uobičajena je praksa da je upravo dob eliminacijski kriterij za ostvarivanje pristupa nekim pravima i uslugama. Primjerice, u Odluci o stipendiji Grada Zagreba jedan od općih uvjeta za sudjelovanje studenata u natječaju za dodjelu stipendije jest i dob do 25 godina. Iako je ZZDVO zajamčena ravnopravnost svih pristupnika u postupku odabira za upis na sveučilište, veleučilište ili visoku školu i ne postoji dobno ograničenje za stjecanje statusa redovnog studenta, spornom su odlukom iz natječaja eliminirane sve osobe starije od 25 godina iako ispunjavaju sve druge kriterije. Kako životna dob ne priječi izvrsnost, a često postoje i objektivno opravdani razlozi kasnijeg upisa na studij, postavljenim su uvjetom osobe starije od 25 godina u usporedivoj situaciji stavljene u nepovoljniji položaj, isključivo zbog dobi, što može predstavljati

diskriminaciju. Neopravdano je dobna granica postavljena i za ostvarivanje prava na učeničku stipendiju koju može ostvariti učenik trećeg i četvrtog razreda srednje škole koji nije stariji od 18 godina, iako se prvi razred srednje škole u statusu redovnog učenika može upisati sa 17 godina, a dobna granica je propisana i za studente doktorskih studija.

Ne može se zaobići niti 17-19% ukupne populacije mladih koji nisu niti u sustavu obrazovanja, niti u sustavu rada te im prijeti potpuna socijalna isključenost. Najslabije obrazovani, pogotovo ako žive u manjim sredinama koje nude i ograničene mogućnosti zapošljavanja, isključeni su iz mjera zapošljavanja mladih, koje su u pravilu prilagođene najkonkurentnijim skupinama visoko obrazovanih.

#### **PREPORUKE:**

76. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da u suradnji sa županijama i Gradom Zagrebom uloži dodatne napore kako bi se liste čekanja za prijam korisnika u decentralizirane i državne domove za stare i nemoćne formirale na transparentan način;
77. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da u suradnji sa županijama i Gradom Zagrebom propiše što ulazi u osnovnu uslugu, a što uz nadoplatu za dodatnu uslugu u državnim i decentraliziranim domovima za starije i nemoćne osobe, uz određivanje načina izračuna cijene;
78. Ministarstvu zdravlja i Ministarstvu socijalne politike i mladih, da normativno regulira mehanizme podrške i pomoći članovima obitelji, u okviru sustava neformalne skrbi o starima i nemoćnima;
79. Gradu Zagrebu, da iz Odluke o stipendiji Grada Zagreba ukloni neopravdane dobne kriterije za dodjeljivanje učeničke, studentske ili stipendije polaznika dokorskog studija;

### **3.11. SOCIJALNA SKRB**

#### ***Prava u sustavu socijalne skrbi***

*„Otac sam dvoje mlt. djece. U radnom odnosu sam, bolestan sam i radim kao čuvar na gradilištu. Unazad 24 mjeseca, 14 mjeseci nisam dobio plaću i živim od dječjeg doplatka u iznosu od 596,00 k, supruga je nezaposlena, nemam auto, nekretnine, živim u kući od APN-a. Obratio sam se Centru za socijalnu skrb. Oni su mi rekli da ću dobiti pomoć, ali da će potrajati 2-3 mjeseca ... Kako nisam dobio plaću od sedmog mjeseca 2014. dugovi su se nagomilali i nemam rješenje za školovanje djece-prijevoz, hrana, odjeća i obuća. Molim Centar za socijalnu skrb da mi pomogne uz jednokratnu novčanu pomoć od 2.000,00 kn. Centar zahtjev nije prihvatio jer sam bio u postupku rješavanja zajamčene minimalne naknade... Obratio sam se Općini gdje živim za priznavanje naknade za troškove stanovanja prema članku 41. Zakona o socijalnoj skrbi. Nisam dobio nikakvo rješenje pa sam se žalio nadležnoj županiji... “*

Prema zadnjim statističkim podacima, stopa rizika od siromaštva, nakon socijalnih transfera, iznosi 19,4%, a 29,3% osoba je u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti, dok 13,9% živi u uvjetima teške materijalne oskudice, jer ne može zadovoljiti temeljne životne potrebe. Za nezaposlene osobe ova stopa iznosi visokih 43,2%, za umirovljenike 18,9%, a za ostale neaktivne osobe 31%. Radi smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti donesena je Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti RH (2014.-2020), prema kojoj RH teži smanjenju broja osoba u riziku od siromaštva za 150.000 do 2020. godine.

*Visina osnovice treba biti jednaka za sve socijalne naknade, a treba ju vezati uz unaprijed propisane kriterije koji bi uvjetovali njezinu promjenu.*

Zajamčena minimalna naknada (ZMN), koja je trebala poboljšati status socijalno ugroženih osoba, nije pokazala pozitivne rezultate za radno nesposobne, kao ni za nezaposlene osobe te samohrane roditelje i jednoroditeljske obitelji, odnosno njihovu djecu. Naime, Zakonom o socijalnoj skrbi iz 2013. propisano je da nezaposlene, a radno sposobne osobe, mogu ostvarivati ZMN najdulje dvije godine, a nakon toga novi zahtjev mogu nadležnom centru za socijalnu skrb podnijeti tek za tri mjeseca. Intencija norme bila je potaknuti pasivne korisnike ZMN-a da se aktiviraju u traženju zaposlenja, ali kako nije dala rezultate, krajem prosinca 2015. po hitnom je postupku brisana, kako ovo pravo ne bi bilo ukinuto za 40.000 korisnika koji nisu pronašli posao. Također, budući da radno sposobne i radno nesposobne osobe ne bi trebale ostvarivati iste iznose ZMN-a, radno nesposobnom samcu uvećana je za 15%, no nažalost povećanje se ne odnosi na radno nesposobne članove kućanstva. Tako je i nadalje upitna ljestvica ekvivalencije zbog nejednakosti između radno nesposobnih korisnika ZMN-a, ovisno jesu li samci ili članovi kućanstva. Nesporno je da je samcima potreban veći iznos pomoći koji im i pripada u visini 100% osnovice, ali kako je povećan iznos radno nesposobnim samcima za 15%, tako je trebalo povećati i radno nesposobnim članovima kućanstva sa 60% na 75% osnovice.

U sprječavanju ekstremnog siromaštva i socijalnog isključivanja korisnika socijalne skrbi, određivanje visine osnovice za socijalne naknade trebalo bi vezati uz troškove života, prosječnu mjesečno isplaćenu neto plaću po zaposlenome u pravnim osobama ili drugu odgovarajuću veličinu koja bi uvjetovala promjenu visine osnovice. Nije dobro postojanje dviju različitih osnovica, jedne za ZMN (800,00 kn), i druge, koja se nije mijenjala dugi niz godina, za ostale socijalne naknade (500,00 kn).

Primanje neredovite plaće i podnesen zahtjev za ZMN ne bi trebao biti razlog neodobravanja jednokratne naknade. Uz to, rješavanje zahtjeva je dugotrajno, zbog opterećenosti centara velikim brojem postupaka pokrenutih po službenoj dužnosti. Također, tijekom postupka za priznavanje trajnijeg prava ne izrađuje se individualni plan skrbi u suradnji s podnositeljem zahtjeva i članovima obitelji. Slijedom toga, MSPM bi trebao centrima za socijalnu skrb dostaviti upute kako bi se poštovala načela individualizacije, aktivnog sudjelovanja stranke te slobode izbora i sudjelovanja u donošenju odluka.

Zakonske odredbe o jednokratnim naknadama neujednačeno se primjenjuju, a neodobravanje se opravdava nedostatnim novčanim sredstvima, što je očito posljedica neadekvatnog planiranja. Također, centri za socijalnu skrb rijetko traže prethodnu suglasnost MSPM-a za odobrenje uvećane jednokratne naknade, iako se radi o posebno teškim situacijama u kućanstvu. Prema podacima MSPM-a do listopada 2015. odobreno je 69.823 jednokratnih naknada, a od toga uvećanih je samo 1.298, odnosno 1,85%. Kako se ne odobravaju zbog djelomičnog saniranja oštećenog stana/kuće u kojem korisnik živi, kod sljedećih izmjena ZSS-a pod osobito opravdane slučajeve treba dodati i ove potrebe.

I dalje su učestali problemi oko priznavanja naknade za troškove stanovanja, posebice zbog neusklađenosti općih akata koje jedinice lokalne samouprave donose temeljem ZSS-a. Zabilježen je slučaj u kojem je Općina donijela opći akt kojim je odredila niži iznos ove naknade nego što je to propisano ZSS-om te da se priznaje jednokratno, a ne mjesečno. Nakon naše preporuke, Ured državne uprave u Županiji proveo je nadzor pa je Općina uskladila akt sa ZSS-om.

U vremenu još prisutne gospodarske krize te velikog broja siromašnih i socijalno isključenih osoba, MSPM i uredi državne uprave u županijama ne poduzimaju sve ovlasti kojima bi mogli

*Ne provode se nadzori općih akata jedinica lokalne samouprave, a skoro polovica korisnika ZMN ne ostvaruju pravo na troškove stanovanja, iako im ono pripada.*

potaknuti jedinice lokalne samouprave da provode ZSS i omoguće korisnicima ZMN-a, koji su u najvećem riziku od siromaštva, da ostvare pravo na pomoć za podmirenje troškova stanovanja. Tako bi MSPM u obavljanju upravnog nadzora jedinica lokalne samouprave moglo obustaviti od izvršenja nezakoniti opći akt, a i uredi državne uprave u županijama bi trebali kontinuirano provoditi nadzore općih akata jedinica lokalne samouprave. Osim potrebne sustavne kontrole ovih akata i rada jedinica lokalne samouprave od strane svih nadležnih tijela, trebalo bi educirati službenike u jedinicama lokalne samouprave te im davati upute radi pravilne provedbe ZSS-a. Uz sve

to, građani nisu dovoljno informirani o pravima iz socijalne skrbi, posebice glede prava na naknadu za troškove stanovanja, pa stoga nemaju jednak pristup ovome pravu.

Broj neriješenih drugostupanjskih premeta u MSPM-u je smanjen, no ipak je u 2016. preneseno njih 2.163. Skraćeni su rokovi rješavanja drugostupanjskih predmeta iz područja socijalne skrbi, prvenstveno glede ZMN-a i statusa roditelja njegovatelja. U području obiteljsko-pravne zaštite rok rješavanja predmeta i dalje je nedopustivo dug, od jedne i pol do tri godine, osim u predmetima određivanja osobnog imena koji se rješavaju dva do šest mjeseci od zaprimanja. Pri tome, drugostupanjsko tijelo dužno je rješenje o žalbi donijeti i dostaviti stranci najkasnije 60 dana od dana predaje uredne žalbe, a ne od dana zaprimanja predmeta.

### *Otpis/odgoda duga*

Zbog velike prezaduženosti građana kojima su dulje vrijeme bili blokirani računi, Vlada RH je početkom 2015. usvojila Odluku o prihvaćanju Prijedloga sporazuma o mjerama za ublažavanje

financijskih teškoća određenog dijela građana koji su ovršenici u postupcima prisilne naplate tražbine male vrijednosti na novčanim sredstvima. Ove mjere su zasnovane na dobrovoljnom sporazumu s velikim gradovima, bankama, javnim poduzećima, teleoperaterima i drugim vjerovnicima, koji su pokazali socijalnu osjetljivost za tešku situaciju u kojoj su se našli građani, koji su se često zadužili zbog dugogodišnje gospodarske krize, a ne samo zbog vlastitog neodgovornog ponašanja. Kako ove mjere nisu pravo propisano zakonom ili drugim propisom, nego su zasnovane na principu solidarnosti i dobrovoljnosti, bile su i privremenog, jednokratnog karaktera. Vlada RH je najavljivala da će mjere obuhvatiti preko 60.000 prezaduženih građana, uključujući socijalno ugrožene, nezaposlene i umirovljenike te osobe s nižim primanjima i osobe s invaliditetom. Stoga se ova mjera u prvom krugu, po kriteriju A odnosila samo na korisnike ZMN-a, pomoći za uzdržavanje i osobne invalidnine čiji su računi blokirani dulje od godinu dana, s evidentiranim dugom u FINA-i u ukupnom iznosu od najviše 35.000,00 kuna, kumulirano po svim vjerovnicima. Drugi krug po kriteriju B odnosio se na građane čija mjesečna primanja u posljednja tri mjeseca do podnošenja zahtjeva nisu prelazila 2.500 kuna za samca, odnosno 1.250 kuna po članu kućanstva, a koji u svojem vlasništvu nisu imali drugu nekretninu, osim one u kojoj žive, i nemaju oročena sredstva ili ugovor o stambenoj štednji, kao ni drugu likvidnu imovinu.

Prema podacima FINA-e, od ukupno 1.583 vjerovnika pravnih osoba, 293 je potpisalo Sporazum, i to banke, teleoperateri, komunalna društva, kartičarske tvrtke, factoring društva i HRT za uslugu pretplate. Na dan 31. prosinca 2015. u Registru otpisa duga FINA-e bilo je evidentirano 17.586 odobrenih zahtjeva, odnosno 69,9% zaprimljenih, od kojih je 9.372 bilo dužnika kategorije A. U kategoriji B FINA je evidentirala 8.214 odobrena zahtjeva, a MSPM 7.754, što pokazuje kako njihovi podatci nisu usklađeni. Najčešći razlozi odbijanja zahtjeva dužnika kategorije B bili su mjesečni prihodi, potom vlasništvo nad drugom nekretninom ili drugom imovinom te oročena sredstva ili stambena štednja.

Iako nije postignut planirani obuhvat, ove su mjere zasigurno olakšale tešku financijsku situaciju dijela prezaduženih građana.

### *Socijalno stanovanje*

*„Prema listi prioriteta za dodjelu stana u najam bila sam broj prva zbog članova obitelji ...obišla sam sve nadležne organe, ali je bilo „obećanje ludo radovanje“. Samohrana sam majka i uzdržavam dvoje maloljetne djece i plaćam stan 1.100,00 kn. Napominjem da mi stanodavka ne može potpisati ugovor o najmu pa za isti moram plaćati stanarinu i režije od svoje socijalne pomoći i dječjeg doplatka koje iznose 1.890,00 kn, s time da od iduće godine zajamčena minimalna naknada će iznositi samo 1.120,00 kn mjesečno.“*

Građanima sa skromnim prihodima nakon plaćene najamnine i drugih troškova stanovanja uistinu malo ostane za podmirenje osnovnih životnih potreba, pa im se često zbog dugovanja

*Nužno je sustavno i normativno riješiti problem socijalnog stanovanja, koji će obuhvatiti sve socijalno ugrožene ranjive skupine.*

otkazuje najam i prijeti deložacija, ne samo od strane privatnih najmodavaca, već i javnopravnih subjekata, najčešće gradova. U tim slučajevima trebali bi se obratiti centru za socijalnu skrb radi savjetovanja i pomaganja, a korisnici ZMN-a i oko ostvarivanja naknade za troškove stanovanja ili socijalnog stanovanja, ukoliko žive na području velikog grada ili grada sjedišta županije. Nažalost, unatoč obvezi iz ZSS-a, većina navedenih gradova, kao niti županije, ne zbrinjavaju korisnike ZMN-a u socijalne stanove, a MSPM ne prati provedbu ove obveze, iako je to dužno činiti. Radi jednakog pristupa pravu na socijalni stan na cijelom području RH, pri sljedećim izmjenama ZSS-a trebalo bi proširiti obvezu osiguravanja socijalnog stana korisnicima ZMN-a na sve jedinice lokalne samouprave.

U Strategiji borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti te u Programu provedbe Strategije predviđeno je donošenje Programa za izradu modela stanovanja, no tek za četvrti kvartal 2016. Međutim, prilikom izrade Programa provedbe Strategije među ciljane skupine za socijalne stanove nisu uvrštene i starije osobe. Dugi niz godina odgađano je i donošenje Strategije o socijalnom stanovanju, koja je trebala razviti i objediniti sve oblike stambenog zbrinjavanja, koji se sada ostvaruju u više sustava, a bez dobro osmišljene i ciljane stambene politike, koja uključuje i zbrinjavanje starijih osoba, ovaj će problem postajati sve složeniji. Iako je tijekom 2015. osnovana Radna skupina za izradu prijedloga Zakona o stambenom zbrinjavanju, nisu izrađene teze niti je nacrt prijedloga zakona upućen u daljnji postupak. Nužno je sustavno i normativno riješiti ovaj problem, pri čemu treba voditi računa o važnim dokumentima za politiku stanovanja na europskoj razini, kao što je Europska stambena povelja 2006., Ženevska povelja UN o održivom stanovanju 2015., UN HABITAT, kao i o programima kreditiranja Razvojne banke VE-CEB i EU fondova.

### **Beskućnici**

U RH je u 2015. bilo registrirano 14 prihvatilišta za beskućnike u Dubrovniku, Karlovcu, Kaštelima, Osijeku, Puli, Rijeci, Splitu, Šibeniku, Varaždinu, Zadru i Zagrebu, iako su ih trebali otvoriti svi veliki gradovi i gradovi sjedišta županija. Osim gradova, osnivači prihvatilišta/prenoćišta su udruge, humanitarne i vjerske organizacije, a ukupni smještajni kapacitet je 430 korisnika. Radi poboljšanja skrbi o beskućnicima MSPM je u 2015. odobrilo financijsku potporu od 2.083.104,00 kuna za 14 projekata udruga koje se bave zaštitom beskućnika. Tijekom 2015. imenovani su koordinatori zaduženi za razvoj politike skrbi o beskućnicima u županijama i velikim gradovima odnosno sjedištima županija. Međutim,

*Potrebno je donijeti Nacionalnu strategiju o beskućništvu te Protokol o postupanju s beskućnicima.*

nedostaju podatci o suradnji između centara za socijalnu skrb, velikih gradova i prihvatilišta/prenoćišta, te osiguravaju li im zajedničkim aktivnostima i priznavanjem prava iz socijalne skrbi podmirenje osnovnih životnih potreba, socijalno stanovanje i drugo, kao i o broju integriranih beskućnika u lokalnu zajednicu. Međutim, zanimljiv je podatak da je u sedam

prihvatišta/prenočišta smješteno 33 beskućnika koji su korisnici doplatka za pomoć i njegu, a troje korisnici osobne invalidnine. Upitno je mogu li prihvatilišta uopće pružati socijalne usluge beskućnicima koji su ovisni o pomoći njezi druge osobe ili imaju teža oštećenja zdravlja te zašto ih centri za socijalnu skrb nisu na adekvatan način zbrinuli.

Zabrinjava i podatak da se velik broj beskućnika nalazi na smještaju i više godina, a sve češće u prihvatilištima završavaju mlade osobe koje su prije bile u domovima za djecu. ZSS-om je propisano da beskućnik koji boravi u prenočištu ima pravo na ZMN, za razliku od smještenih u prihvatilištu, što znači da nemaju jednak pristup pravima iz socijalne skrbi, umjesto da svi oni koji su bez prihoda ostvare pravo na ZMN.

Prema evidencijama centara za socijalnu skrb obraća im se manje beskućnika, dok udruge te vjerske i karitativne organizacije ukazuju na porast, posebice mladih, žena i branitelja. Budući da se podaci ne vode po istim kriterijima te su različiti ovisno o tome vodi li ih MSPM ili civilni sektor, potrebno je provesti cjelovitu analizu podataka svih dionika koji se bave problemom i zbrinjavanjem beskućnika. Uz to, potrebno je i redefiniranje pojma beskućnika prema ETHOS klasifikaciji (bez krova nad glavom, bez kuće/stana, nesigurno stanovanje, neodgovarajuće stanovanje), čime bi se doprinijelo njihovom socijalnom uključivanju.

Za sustavno rješavanje ovog problema potrebno je donošenje Nacionalne strategije o beskućništvu, regionalnih/lokalnih strategija te Protokola o postupanju s beskućnicima, kojim bi se definirale obveze nadležnih tijela i drugih dionika te oblici, način i sadržaj njihove suradnje.

### *Mladi iz alternativne skrbi*

Korisnici doma za djecu stariji od 18, a mlađi od 21 godine (mlađi punoljetnici), u procesu osamostaljivanja imaju pravo na socijalne usluge organiziranog stanovanja uz povremenu podršku, kao i na savjetovanje i pomaganje nakon izlaska iz skrbi. Mlađi punoljetnik ima pravo na usluge smještaja u domovima i organiziranom stanovanju do navršene 21 godine. Na dan 31. prosinca 2015. sveukupno su domovi za djecu, centri za pružanje usluga u zajednici i obiteljski domovi pružali socijalne usluge za 119 mlađih punoljetnika, a tijekom 2015. za njih 216, od kojih se, prema raspoloživim podacima, 37 zaposlilo, 12 je nastavilo obrazovanje, devetorici je priznata druga socijalna usluga, a troje je ostvarilo pravo na naknadu za redovito studiranje.

Priznavanjem prava na naknadu za redovito studiranje prestaje pravo na uslugu smještaja, odnosno organiziranog stanovanja, što je nedopustivo. Istovremeno, samo 40 od ukupno 83 mjesta popunjeno je u stanovima u kojima se pruža usluga organiziranog stanovanja za mlađe punoljetnike. Razlozi nepopunjenosti su najčešće nedostatak korisnika starijih od 18 godina, zdravstvene

*Nije definiran pojam beskućnika sukladno ETHOS klasifikaciji, a osim privremenog smještaja u prihvatilištima/prenočištima nije im osigurano socijalno stanovanje.*

*Prazne stanove za organizirano stanovanje treba iskoristiti za smještaj korisnika naknade za redovito studiranje i mladih iz alternativne skrbi do navršene 26 godina.*

poteškoće onih koji zadovoljavaju uvjet dobi, kao i adaptacija stanova u kojima se pruža usluga. S obzirom da sve češće mlade osobe nakon navršene 21 godine i izlaska iz doma završe u prihvatilištima za beskućnike, nepopunjene kapacitete stanova trebalo bi iskoristiti za njihov smještaj do navršanih 26 godina života, ako su nezaposleni ili ne mogu osigurati drugi pristojan smještaj.

#### **PREPORUKE:**

80. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da izmjenama Zakona o socijalnoj skrbi:
  - uveća iznose ZMN za članove kućanstva koji su potpuno nesposobni za rad i privređivanje za 15% osnovice;
  - uvede određivanje i promjenu visine osnovice za socijalne naknade uz unaprijed utvrđene kriterije;
  - propiše istu osnovicu na sve vrste socijalnih naknada;
81. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da dostavi uputu jedinicama lokalne samouprave o pravilnoj primjeni Zakona o socijalnoj skrbi radi jednakog pristupa pravu na naknadu za troškove stanovanja;
82. Uredima državne uprave u županijama, da redovito provode nadzore općih akata jedinica lokalne samouprave iz područja socijalne skrbi te poduzimaju i druge radnje iz svoje nadležnosti;
83. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da u obavljanju upravnih nadzora jedinica lokalne samouprave obustavlja od izvršenja nezakonite opće akte;
84. Državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje i Ministarstvu socijalne politike i mladih, da pristupe izradi zakona o socijalnom stanovanju koji bi obuhvatio sve socijalno ugrožene ranjive skupine;
85. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da izmjenama Zakona o socijalnoj skrbi definira pojam beskućnika sukladno ETHOS klasifikaciji i omogući beskućnicima u prihvatilištima pravo na ZMN;
86. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da pripremi Nacionalnu strategiju o beskućništvu te Protokol o postupanju s beskućnicima;
87. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da izmjenama Zakona o socijalnoj skrbi propiše mogućnost smještaja u organiziranom stanovanju mladima iz alternativne skrbi do navršanih 26 godina života, kao i da se korisnicima naknade za redovito studiranje ne ukida pravo na smještaj;



### 3.12. ENERGETSKO SIROMAŠTVO

*„Ako si više od 10% europskih kućanstava ne može priuštiti primjereno zagrijavanje doma, moramo učiniti više. Ako umirovljenici moraju spavati u kuhinji, zato što je to jedino toplo mjesto u kući, ako djeca ne mogu pisati svoju zadaću, jer je njihovoj obitelji isključena struja i ako se ljudi razbolijevaju ili umiru prerano, jer ne mogu ugrijati ili ohladiti svoje domove, tada naši napori očito nisu bili dovoljni.“*

*Maroš Šefčovič, potpredsjednik Europske energetske unije*

Iako ne postoji općeprihvaćena definicija energetske siromaštva niti jedinstveni kriteriji za utvrđivanje statusa ugroženog potrošača energije, svi pokušaji definiranja ukazuju da se ovaj pojam ne poklapa uvijek i bezuvjetno s pojmom siromaštva.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku u RH je u 2014. 9,7% osoba živjelo u kućanstvima bez adekvatnog grijanja, 29,1% osoba u posljednjih 12 mjeseci nisu mogli redovno podmirivati režije, 66,3% je živjelo u kućanstvima kojima su ukupni troškovi stanovanja znatno financijsko opterećenje, dok za samo 2,4% ukupni troškovi stanovanja ne predstavljaju nikakvo opterećenje za kućni proračun. Za stjecanje prave slike o stupnju energetske siromaštva ovim podacima trebalo bi, primjerice, pridodati i indikatore koji ukazuju na fizičke uvjete stanovanja (vlagu, plijesan), energetske učinkovitosti objekta, broj, starost i zdravstveno stanje ukućana ili njihovo sudjelovanje u aktivnostima zajednice. Međutim, iako je Socijalno akcijskim planom o razumijevanju socijalnih aspekata energetske zajednice, donesenim u ožujku 2013., predviđeno da će Ministarstvo gospodarstva utvrditi indikatore za praćenje energetske siromaštva te definirati institucije koje prikupljaju podatke o njima, to nije učinjeno ni tijekom 2015. godine.

Djelomičan pomak učinjen je donošenjem Uredbe o kriterijima za stjecanje statusa ugroženih kupaca energije iz umreženih sustava i Uredbe o mjesečnom iznosu naknade za ugroženog kupca energenata, načinu sudjelovanja u podmirenju troškova energenata korisnika naknade i postupanju nadležnih centara za socijalnu skrb, kojima su utvrđeni kriteriji za stjecanje statusa ugroženog kupca te definirani mehanizmi i mjere njegove zaštite.

No, davanjem statusa ugroženog kupca samo korisnicima zajamčene minimalne naknade i osobne invalidnine, odnosno članovima njihovih kućanstava, nezaštićene su ostale druge osobe s invaliditetom, one s posebnim potrebama te lošeg zdravstvenog stanja, kojima ograničenje ili obustava opskrbe energijom može ugroziti život ili zdravlje, a za koje Zakon o energiji (u daljnjem tekstu: ZoE) također predviđa status ugroženog kupca. Iako smo u prošlogodišnjem Izvešću preporučili da se ovo pravo treba proširiti i na primatelje doplatka za pomoć i njegu, i to je izostalo. Nadalje, mogućnost priznavanja statusa ugroženog kupca priznata je za opskrbu električnom energijom, plinom i toplinskom energijom, a kao mjera zaštite propisano je sudjelovanje u podmirenju troškova. No to je moguće samo u odnosu na opskrbu električnom

energijom pa je nejasno kako će se realizirati pomoć za opskrbu plinom i toplinskom energijom. Ovo pitanje važno je i s obzirom na regionalne razlike u korištenju energenata te s obzirom da električna energija nije primarni energent, prvenstveno u grijanju kućanstava, na svim područjima RH.

Prema podacima MSPM-a, u tri mjeseca primjene u 2015. pravo na naknadu za ugroženog kupca energenta, do 200,00 kuna mjesečno, utvrđeno je za 65.102 korisnika, a ukupno je utrošeno 28.106.217,78 kuna, najviše na području Grada Zagreba, a najmanje u Ličko-senjskoj županiji.

Ostalo je otvoreno i pitanje onih ugroženih kupaca koji zbog ranijih dugovanja, čak ni uz ovu financijsku pomoć, nisu u mogućnosti ostvariti pravo na socijalni minimum potrošnje energije, koji se odredbama ZoE jamči siromašnima s obzirom na uvjete u stanu/kući, brojnost obitelji, zdravstveno stanje članova obitelji i njihov ekonomski status, a koji nije definiran.

MSPM ukazuje kako ovo pravo nije zapreka za ostvarivanje naknade za troškove ogrjeva niti priznavanje prava na naknadu troškova stanovanja, koje priznaju jedinice lokalne samouprave. No, s obzirom na nedostatke ovih naknada, o kojima pišemo u poglavlju o pravima u sustavu socijalne skrbi, one značajno ne doprinose postizanju cjelovitog rješenja za zaštitu ugroženih kupaca.

Sredstva za financiranje naknade za ugrožene kupce energenata ne bi trebala potjecati iz povećanja cijena električne energije krajnjim korisnicima, no upravo je njima uredbom nametnuto plaćanje solidarne naknade. Time bi se dodatno opteretili i oni kojima je također potrebna pomoć u podmirivanju troškova, a otvara se i mogućnost nametanja takve obveze i kupcima plina i toplinske energije, što može izazvati suprotan učinak te dovesti do povećanja energetske siromaštva.

Vlada je 2015. donijela i Uredbu o kriterijima za stjecanje statusa zaštićenog kupca u uvjetima kriznih stanja u opskrbi plinom, međutim, unatoč odredbama ZoE te Direktivi 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća iz 2009. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije, nije utvrdila i kriterije za stjecanje statusa zaštićenog kupca te mjera zaštite za pouzdanu opskrbu električnom energijom.

Budući da problem energetske siromaštva zahvaća širi krug građana od onih koji su primatelji socijalne pomoći, potrebno je proširiti kriterije kojima se određuje status ugroženog kupca. Pored toga, s obzirom da je najjeftinija ona energija koja nije ni potrošena, potrebno je uvesti i druge primjerene mjere pomoći, prvenstveno kojima se potiče povećanje energetske učinkovitosti objekata u kojima se nalaze kućanstva pogođena energetske siromaštvom. U tom smislu Direktiva 2012/27/EU Europskog parlamenta i Vijeća iz 2012. nalaže državama da omoguće pristup energetske učinkovitosti ugroženim potrošačima te predviđa mogućnost da se dio mjera prioritarno provede u kućanstvima pogođenima energetske siromaštvom. Zakon o energetske učinkovitosti to i predviđa, no iako je donošenje pravilnika kojim bi se ovo pitanje detaljnije propisalo bilo predviđeno do veljače 2015., on još nije donijet.

Prema podacima Fonda za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, najviše bespovratnih državnih poticaja u 2015. dodijeljeno je za energetska obnovu oko 9.300 obiteljskih kuća. U većoj mjeri sufinancira se obnova kuća na područjima posebne državne skrbi i prve skupine otoka, potom u brdsko planinskim područjima te drugoj skupini otoka, a u najmanjoj mjeri u ostalima. Iako se ističe kako se time potiče zadržavanje stanovništva na područjima masovnog iseljavanja, kriteriji za dodjelu poticaja nisu definirani tako da prioritet daju energetska siromašnijim kućanstvima. Također, iz podataka Fonda vidljivo je kako se komunikacija s korisnicima odvija uglavnom elektroničkim putem, što većini onih kojima bi mjere energetska učinkovitosti trebale biti prioritetno namijenjene, nije dostupno. Pristup ciljanim skupinama stanovnika trebalo bi individualizirati te uložiti dodatne napore kako bi se građane informiralo i educiralo o važnosti i dobrobiti ulaganja u energetska učinkovitost.

O problemima energetska siromašnih kućanstava više govorimo i u poglavljima o obnovi i stambenom zbrinjavanju te o komunalnim i drugim javnim uslugama.

#### **PREPORUKE:**

88. Ministarstvu gospodarstva, da utvrdi indikatore za praćenje energetska siromaštva i definira institucije koje o njima prikupljaju podatke;
89. Ministarstvu gospodarstva i Ministarstvu socijalne politike i mladih, da pripreme izmjenu Uredbe o kriterijima za stjecanje statusa ugroženih kupaca energije iz umreženih sustava, kojom će proširiti kriterije za stjecanje statusa ugroženog kupca;
90. Ministarstvu gospodarstva i Ministarstvu socijalne politike i mladih, da omoguće realizaciju prava na naknadu za ugroženog kupca energenata za plin i toplinska energija;
91. Ministarstvu gospodarstva, da donese Uredbu o zaštićenom kupcu električne energije;
92. Ministarstvu gospodarstva, da donese pravilnik iz čl. 13. st. 5. Zakona o energetska učinkovitosti i druge provedbene propise potrebne za ostvarenje mjera energetska učinkovitosti sa socijalnim ciljem i prioritetnim provođenjem kod ugroženih kupaca;
93. Ministarstvu gospodarstva i Fondu za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, da uvažavajući regionalne razlike, a naročito štiteći ruralna područja, utvrde mjere i inicijative za informiranje i educiranje građana, osobito onih koji žive u energetska siromaštvu, o koristima energetska učinkovitosti te da posebno osnaže i potiču sudjelovanje tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave u ovim procesima;
94. Ministarstvu gospodarstva i Fondu za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, da informacije i postupke za ostvarivanje prava na poticaje učine jednostavnima i dostupnima svim energetska siromaštvom pogođenim građanima, kako u pogledu komunikacije, tako i po pitanju složenosti administrativnog dijela postupka;

### 3.13. KOMUNALNE I DRUGE JAVNE USLUGE

Stvaranje uvjeta za zadovoljenje osnovnih potreba stanovništva jedan je od glavnih zadataka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a po razini uspješnosti u postizanju ovog cilja najbolje se ogleda njihov odnos prema stanovništvu.

Pritužbe koje smo zaprimili ukazuju na dva najčešća problema. Prvi je način obračuna i naplate usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, koji se na mnogim područjima još uvijek ne provodi u skladu sa Zakonom o održivom gospodarenju otpadom (dalje: ZoOGO), a drugi predstavljaju razlike i nejednakost u dostupnosti javnih usluga.

*„...obračun na ovom računu iznosi da mi se u tom mjesecu (koji je tek počeo) naplaćuje 8 odvoza i svaki odvoz iznosi 120 litara otpada. S obzirom da je mjesec tek počeo ovaj obračun uopće ne može uzeti u obzir stvarno preuzetu količinu komunalnog otpada od korisnika. Opet se naplaćuje fiktivna količina otpada... ja i opet neću uopće predati nikakvu količinu otpada.“*

Još uvijek nema ujednačenog obračuna i naplate usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, jer svi davatelji usluge ne poštuju zakonsko načelo „onečišćivač plaća“, niti se ova usluga obračunava razmjerno količini predanog otpada. Tako smo, primjerice, zabilježili slučaj u kojem se cijena usluge zbrinjavanja otpada obračunava prema količini potrošene vode u tom mjesecu. Čak i u slučajevima naplate cijene prema masi predanog otpada ili volumenu spremnika te broju pražnjenja, davatelji usluge cijenu definiraju prema unaprijed utvrđenoj količini otpada i broju odvoza koju određuju neovisno o stvarnoj količini predanog otpada. Pritom ne poštuju ni zakonsku obvezu prema kojoj su dužni voditi evidenciju o stvarno preuzetoj količini otpada od svakog pojedinog korisnika. Time su posebno oštećeni samci i starije osobe, koji proizvode znatno manje otpada od količine koja im se naplaćuje, vlasnici nekretnina u kojima nitko ne živi, vlasnici apartmana i tzv. vikendaši. Ovaj problem je u 2015. generirao inspekcijske postupke te upravne sporove, no stanje je i dalje nepromijenjeno, a nije zanemariva ni mogućnost da ovakva naplata odvraća građane od navika kojima bi bolje brinuli za okoliš.

Vlada još uvijek nije donijela uredbu iz čl. 29. st. 10. ZoOGO-a, kojom je, između ostalog, trebalo regulirati način i uvjete obračuna te strukturu cijene ove javne usluge, koja je preduvjet za donošenje odluke jedinice lokalne samouprave o načinu pružanja i obračuna. O potrebi donošenja uredbe ukazali smo Ministarstvu zaštite okoliša i prirode, a tome u prilog govori i praksa Visokog upravnog suda RH.

Poseban su problem razlike u dostupnosti komunalnih i drugih javnih usluga, osobito u ruralnim i prijelaznim područjima, u kojima prema podacima DZS-a živi 45,8% ukupnog stanovništva RH,

što je dvostruko više od europskog prosjeka. Starenje, siromaštvo i emigracija stanovnika izazovi su s kojima se ova područja posebno suočavaju. Zbog nedostatka financijskih resursa u ruralnim općinama i manjim gradovima kojima gravitiraju, ove lokane jedinice nisu u mogućnosti zadovoljiti potrebe svog stanovništva, posebice ranjivih skupina- starijih osoba, djece i mladih, pripadnika nacionalnih manjina, žena te osoba s invaliditetom.

Pritužbe koje zaprimamo pokazuju da javne usluge poput, primjerice, vodoopskrbe, javnog prijevoza, održavanja nerazvrstanih cesta, opskrbe električnom energijom, zdravstvenih i socijalnih usluga, stanovnicima ruralnih područja nisu jednako ili uopće dostupne. Siromaštvo ruralnog stanovništva, praćeno fizičkom izoliranošću koju uzrokuje nedostatak komunalne i društvene infrastrukture, dovodi do socijalne isključenosti. Na potrebu uravnotežene pokrivenosti i dostupnosti javnih usluga u ovim područjima ukazuju i preporuke upućene RH prema UPR-u.

Život bez struje i pitke vode, uz ovisnost o vlastitom prijevoznom sredstvu kojeg često nemaju, u mjestima bez opskrbe namirnicama, do kojih se, zbog zapuštenosti cesta, ne može probiti niti vozilo hitne pomoći, ovim građanima onemogućuje ostvarivanje Ustavom zajamčenih prava. Nekim stanovnicima javne usluge nisu dostupne, jer si ih ne mogu priuštiti, a čest je slučaj da ih jedinica lokalne samouprave, koja je to dužna, nije financijski sposobna osigurati.

Građani nam se često javljaju nakon što im jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave nisu odgovorile ili je od obećanja da će nešto poduzeti prošlo toliko vremena da je jasno kako ono neće biti ispunjeno. U odgovorima koje od općina, gradova i županija zaprima pučka pravobraniteljica evidentne su razlike u osjetljivosti za potrebe svoga stanovništva. U većini slučajeva pozivaju se na zapreke za kvalitetnije i cjelovitije organiziranje javnih usluga, primjerice na manjak sredstava ili neriješene pravne odnose. Ponekad odmah uvažavaju naše preporuke, no u pojedinim slučajevima odgovore dobivamo tek posredovanjem Ministarstva uprave. U svakom slučaju, važno je da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave omogućavaju građanima podnošenje predstavki i pritužbi na svoj rad te na njih odgovaraju u zakonskom roku.

Pučka pravobraniteljica je u 2015. posebnu pažnju posvetila upravo ljudskim pravima u ruralnim područjima, a povodom Dana ljudskih prava suorganizirala je konferenciju „Daleko od grada – i od prava? Ljudska prava u ruralnim područjima“, o kojoj opširnije govorimo u poglavlju o općim inicijativama. Na ove probleme dodatno ukazujemo i u poglavljima o diskriminaciji temeljem

*Život bez struje i pitke vode, uz ovisnost o vlastitom prijevoznom sredstvu kojeg često nemaju, u mjestima bez opskrbe namirnicama, do kojih se, zbog zapuštenosti cesta, ne može probiti niti vozilo hitne pomoći, stanovnicima nekih područja onemogućuje ostvarivanje prava. Jedinice lokalne samouprave često nisu financijski sposobne osigurati javne usluge, koje zbog toga ostaju nedostupne.*

rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla te o obnovi i stambenom zbrinjavanju.

*„...radi se o selu Divoselo koje je 1993. srušeno sa zemljom! Nakon rata je obnovljeno 11 kuća! U obnovljene su se vratile dvije obitelji, koje su živjele u neljudskim uvjetima! Bez struje i vode, s cestom koja se ne održava, bez poštara... Završilo je tako da su umrli, ne dočekavši poboljšanje životnih uvjeta!! Mi ostali dolazimo samo ljeti! Borimo se s prirodom, minskim poljima, provalama u kuće, drvokradicama... Što je najgore, borimo se s HEP-om oko toga koliko je njima „isplativo“ obnoviti električnu mrežu!... ne radi se o ekonomskoj isplativosti, nego o našem PRAVU da imamo priključak na el. mrežu!“*

Nedostupnost energije problem je koji treba sagledati i u kontekstu ranije izloženog energetske siromaštva. Nadležna državna, regionalna niti lokalna tijela nisu pokušala riješiti probleme stanovnika Divosela, a pritužiteljice su upućivane od jednih ka drugima, uz obrazloženje kako rješavanje nije u njihovoj nadležnosti, odnosno da je na temelju procjene elaborata utvrđeno kako u obnovu elektroenergetske infrastrukture treba uložiti sredstva koja nisu razmjerna trenutnoj potrebi. U ovom slučaju zanemaren je smisao ulaganja državnih sredstava u obnovu kuća, jer vlasnicima bez nužne infrastrukture nije omogućen održivi povratak. I nakon ponovne procjene, HEP i dalje ne planira obnovu i rekonstrukciju elektroenergetske mreže zbog previsokih troškova priključenja malog broja objekata.

S druge strane, primjer dobre prakse je zajednički projekt Karlovačke županije, Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost te Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) pod nazivom "Elektrifikacija ruralnih krajeva korištenjem obnovljivih izvora energije", kojim je za pet kućanstava u ruralnom predjelu, bez pristupa električnoj energiji i slabog imovinskog statusa, osigurana električna energija iz solarnih sustava. Time se izbjegla potreba za izgradnjom skupe elektroenergetske mreže za mali broj kućanstava, a stanovnicima je na energetske učinkovit način osiguran pristup električnoj energiji.

*„Apsurdno je da za vrijeme školske godine mogu prometovati dva različita autobusa, jedan za učenike osnovnih škola, drugi za srednjoškolce i ostale putnike dok tijekom srpnja i kolovoza ne može ići ni kombi... teško nam je razumjeti da u 21. stoljeću, u jednoj uređenoj pravnoj i socijalnoj državi, članici Europske unije, bilo tko bude diskriminiran na ovoj razini.“*

O problemima do kojih dolazi zbog nedostupnosti javnog prijevoza u ruralnim područjima pritužio nam se mještalin sela u Karlovačkoj županiji, navodeći kako se za vrijeme školskih praznika autobusna linija ukida te stanovnici ovise o vlastitom prijevozu. S obzirom da se radi o

mahom starijem stanovništvu, mnogi nisu u mogućnosti posjetiti liječnika ili otići na propisanu terapiju, učenicima i studentima otežano je pohađanje praktične nastave, vježbeničkog staža i zabavnih sadržaja, a nedostupne su im i živežne namirnice, jer u mjestu nema dućana. Do najbliže autobusne postaje pješačili su pet do šest kilometara. Iako su se obraćali nadležnim tijelima grada, županije i resornom ministarstvu, zahtjevima za organiziranjem stalnog javnog prijevoza godinama nije udovoljeno. Ipak, po našoj preporuci postupila je Karlovačka županija pa je tijekom ljetnih praznika ipak uspostavljen javni autobusni prijevoz koji bi trebao prometovati cijele godine.

*Nepostojanje javnog prijevoza izolira i paralizira stanovnike ruralnih područja i priječi im pristup zdravstvenim i socijalnim uslugama, tržištu rada, obrazovanju, kulturnim i drugim sadržajima te opskrbi najnužnijim potrepštinama.*

Sličan je primjer i općine na području posebne državne skrbi koja je nekoliko godina po potrebi organizirala prijevoz službenim općinskim vozilom, koji je ukinut jer se nije moglo izaći u susret stanovnicima svih naselja općine. Zbog lošeg stanja cesta u naselje ne dolazi ni patronažna sestra niti pokretna trgovina, a u proračunu općine sredstva nisu dostatna za zadovoljenje ni najosnovnijih potreba stanovnika. Troškovi subvencioniranja autobusnog prijevoza, koji je koristio mali broj putnika, za općinu su previsoki, kao i održavanje cesta, a izostaje i financijska podrška županije.

*„Općina nema novaca za asfaltiranje 15 kilometara makadam cesta za svega petnaestak stanovnika s prosječnom starosti više od 60 godina“*

Nakon obilazaka romskih naselja, uvažene su naše preporuke za izgradnjom autobusnih stajališta u naselju iz kojega je dvjestotinjak djece svakodnevno pješačilo dva kilometra, dok su u drugom naselju uvedene dodatne sigurnosne mjere na željezničko-cestovnom prijelazu gdje su bile česte nesreće te mu je dodijeljen visoki prioritet u planu za daljnje osiguranje.

Bez obzira na financijsku slabost pojedinih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, građanima treba osigurati pristup uslugama koje služe zadovoljenju njihovih potreba i ostvarenju Ustavom zajamčenih prava. Pri tome općine, gradovi i županije trebaju međusobno surađivati i biti inventivni u iznalaženju rješenja i izvora potpore. Država je također dužna financijski i administrativno pomagati siromašnije jedinice lokalne samouprave, s posebnim naglaskom na osiguranje pouzdane i svima dostupne mreže javnih usluga, o čemu je potrebno voditi računa u kontekstu najavljene reforme lokalne i regionalne samouprave, a upravo dostupnost javnih usluga treba biti indikator njezine uspješnosti.

## Pravo na vodu

*„Ja imam sina koji je cijelo svoje školovanje nazivan pogrdnim imenima od strane djece jer nikada nije imao bijelu majcu za tjelesni jer je to kod nas nemoguće. Po ljeti nemam vode a po zimi je mutna od blata (bunarska voda). Ponekad imam osjećaj da svi ljudi na ulici gledaju u nas jer se ne osjećamo normalno kad se nemožemo oprati kao ljudi i posteljinu perem dva puta godišnje jer je to zadnje šta ljudi vide pa se trudim oprat robu koju nosimo i to na ruke milion puta. Mi sve ove godine kupujemo vodu jer su dva groblja u krugu od 500-1000 metara pa mi baš nije za piće. Doljnji veš iskuhavamo u veš loncu...“*

U obraćanjima pučkoj pravobraniteljici građani se sve češće pozivaju na pravo na vodu. Na europskoj i svjetskoj razini poduzimaju se aktivnosti za podizanje svijesti o pravu na vodu te se sve veći broj međunarodnih dokumenata bavi ovim pitanjem. Međutim, do danas nije usvojena univerzalna definicija prava na vodu, niti ono egzistira kao samostalno ljudsko pravo. Ipak, Odbor za gospodarska, socijalna i kulturna prava UN-a u Općem komentaru br. 15. o pravu na vodu navodi kako je ono nužni preduvjet za ostvarenje prava na uživanje najvišeg mogućeg standarda tjelesnog i duševnog zdravlja, a tumači ga kao ljudsko pravo koje ovlašćuje svakoga na dostatnu, ispravnu, sigurnu, fizički dostupnu, financijski pristupačnu i prihvatljivu vodu za osobne potrebe i potrebe kućanstva, bez ikakve diskriminacije. Pritom se ono ne bi smjelo tumačiti kao pravo na neograničenu količinu besplatne vode.

I preporuke iz UPR-a upućene RH traže da se nastavi osiguravati puno ostvarenje prava na sigurnu vodu za piće i sanitarne potrebe za sve.

Prema podacima Hrvatskih voda, 84% stanovništva ima priključak na sustav javne vodoopskrbe, a 50% na sustav javne odvodnje, uz postojanje regionalnih razlika u oba slučaja. Usluga javne vodoopskrbe manje je dostupna u naseljima s manjim brojem stanovnika te u ruralnim područjima. Naselja s manje od 50 stanovnika uopće nisu obuhvaćena planovima za ulaganje u

*Prema odrednicama Odbora za gospodarska, socijalna i kulturna prava UN-a pravo na vodu ljudsko je pravo na dostatnu, ispravnu, sigurnu, fizički dostupnu, financijski pristupačnu i prihvatljivu vodu za osobne potrebe i potrebe kućanstva, bez ikakve diskriminacije.*

javnu vodoopskrbu, odnosno gradnju komunalnih vodnih građevina, niti se u njima provodi kontrola zdravstvene ispravnosti vode koju stanovnici koriste. Nešto manje od 4% stanovnika spojeno je na lokalne vodovode, a ostali se opskrbljuju iz zdenaca, bunara, izvora i sl., u kojima voda većinom nije zadovoljavajuće kvalitete, no kontinuirano se uključuju u sustav javne vodoopskrbe pa se njihov broj smanjuje. Pritom, 20 jedinica lokalne samouprave s ukupno oko 38.000 stanovnika potpuno je izvan sustava javne vodoopskrbe. U naseljima s malim brojem stanovnika potrebno je ulagati veće napore kako bi se omogućio pristup



komunalnim i drugim javnim uslugama, a posebno opskrba ispravnom i sigurnom pitkom vodom.

Brojni su primjeri u kojima zbog siromaštva stanovništva ili nedovoljne financijske razvijenosti lokalnih jedinica građani imaju problema s opskrbom vodom.

U romskom naselju zbog zamućenosti je analizirana kakvoća vode, no općina za to vrijeme nije stanovnicima osigurala pitku vodu cisternama. Iako je po našoj preporuci općina u suradnji s javnim isporučiteljem razmotrila moguća rješenja te nas izvijestila kako je opskrba vodom svih stanovnika prioritet te da je u planu sufinanciranje priključaka, kuće u romskom naselju nisu opremljene potrebnim instalacijama pa sufinanciranje neće biti dostatno za potpuno rješavanje vodoopskrbe kućanstava.

U drugom slučaju zbog kvara na cjevovodu u naseljima s mahom starijim stanovnicima opskrba vodom bila je obustavljena više od pola godine. Naime, kako općina nije pribavila potrebnu dokumentaciju te prenijela vodne građevine na isporučitelja, potonji je smatrao kako nije u obvezi održavati cjevovode i popravljati kvarove, pa je općina naposljetku podmirila trošak sanacije. Za vrijeme u kojemu stanovnici nisu opskrbljivani vodom ispostavljeni su im računi za fiksni dio cijene usluge, koji isporučitelju pokriva i troškove održavanja komunalnih vodnih građevina.

U općini koja je izložena nestašicama vode u sušnom ljetnom periodu, kada se zbog turističke sezone potreba za vodom višestruko povećava, ne postoji sustavno rješenje za poteškoće u opskrbi pa je ona prekinuta usred ljetne sezone 2015. Naime, od 1986. opskrbljuje se vodom iz obližnjeg vodoopskrbnog sustava, no u slučaju nedostatka vode u vodospremi, prvi bez vode ostaje upravo cjevovod za ovu općinu. Iako se nestašica do sada rješavala angažiranjem vodonosca, a dio troškova subvencionirala je županija, potrebno je sustavno pristupiti rješavanju ovoga problema i osigurati pouzdanu vodoopskrbu, što je obveza općine i isporučitelja, no svakako bi se trebali uključiti i županija, Hrvatske vode, Ministarstvo poljoprivrede, pa i Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije.

*Vode su opće dobro i imaju osobitu zaštitu RH. Vode u tijelima površinskih i podzemnih voda ne mogu biti predmetom prava vlasništva ni drugih stvarnih prava.*

Uz nedostupnost usluge javne vodoopskrbe prisutan je i problem njene obustave zbog neplaćanja. Taj problem došao je do izražaja kada je zbog neplaćanja pune cijene vodne usluge, ali i nerazriješenih ugovornih odnosa između dobavljača i isporučitelja vode, došlo do obustave isporuke. U pozadini slučaja stajali su privatna prava i interesi na vodocrpilištu, što je u koliziji s Ustavom i zakonima, kojima je propisano da su vode opće dobro, da imaju osobitu zaštitu i da vode u tijelima površinskih i podzemnih voda ne mogu biti predmetom prava vlasništva ni drugih stvarnih prava.

O cijeni vodnih usluga odlučuje javni isporučitelj uz suglasnost jedinice lokalne samouprave. Pritom je isporučitelj ograničen jedino mjerilima za izračun najniže osnovne cijene vodnih

usluga, koju posebnom uredbom propisuje Vlada. O njima ovisi i cijena za socijalno ugrožene građane, koju je isporučitelj dužan odrediti u svojem cjeniku, a koja ne smije biti veća od 60% osnovne cijene. Raspon cijena vode u RH, od 9,23 do 27,79 kn/m<sup>3</sup>, ukazuje na velike razlike u njezinoj dostupnosti, ali i na neprihvatljivost ovakvog normativnog uređenja. Naime, Zakon o vodama propisuje kako isporučitelj može samovoljno općim i tehničkim uvjetima isporuke odrediti „opravdane razloge“ za obustavu isporuke. Pritom Zakon ne određuje koji su to opravdani razlozi, a isporučitelji redovito propisuju mogućnost obustave isporuke zbog neplaćanja računa za isporučenu uslugu te se njome koriste kako bi građane prisilili na plaćanje nepodmirenih dugovanja, pa i onih zastarjelih.

Imajući u vidu činjenicu da je voda nužna za zadovoljenje osnovnih potreba te ostvarenje Ustavom zajamčenih prava na život i zdravlje, treba uzeti u obzir da ona ne može biti u prometu poput drugih roba i usluga. Radi pravne sigurnosti te transparentnosti i ujednačenosti u postupanju isporučitelja vodnih usluga, opravdane razloge i uvjete za obustavu isporuke vode treba jasno i jedinstveno predvidjeti zakonom, posebno kada se radi o obustavi zbog nepodmirenja računa za isporučenu javnu vodnu uslugu. Pritom posebnu pažnju treba posvetiti zaštiti socijalno ugroženih građana i zajamčiti im dostupnost financijski pristupačne vode, odnosno nužni socijalni minimum količine vode potrebne kućanstvu. S tim ciljem opravdano bi bilo primijeniti kriterije za stjecanje statusa ugroženog kupca energije i za slučajeve siromaštva vodom, budući da nedostatak vode u još većoj mjeri može dovesti do ugrožavanja života, zdravlja i rada.

#### **PREPORUKE:**

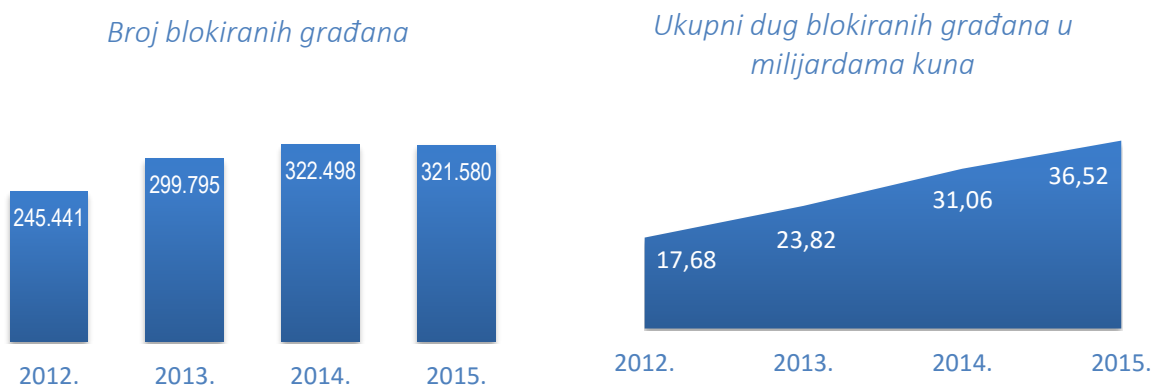
95. Ministarstvu zaštite okoliša i prirode, da donese Uredbu iz članka 29. stavka 10. Zakona o održivom gospodarenju otpadom te da propiše jasan i ujednačen način i uvjete obračuna i naplate cijene javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog otpada u razmjeru sa stvarnom količinom predanog otpada svakog pojedinog korisnika u obračunskom razdoblju;
96. Ministarstvu poljoprivrede, da pripremi izmjene Zakona o vodama kojima će se jasno propisati kriteriji i opravdani razlozi temeljem kojih isporučitelji vodnih usluga mogu ograničiti ili obustaviti isporuku korisnicima;
97. Ministarstvu uprave, da u pripremi reforme javne uprave posebice vodi računa o potrebi osiguranja pouzdanih i svima dostupnih javnih usluga;

### **3.14. OVRHE**

I u 2015. građani su se u značajnoj mjeri obraćali pučkoj pravobraniteljici zbog ovrha, što ukazuje kako (pre)zaduženost još uvijek predstavlja jednu od njihovih glavnih egzistencijalnih briga. Nemogućnost podmirivanja dospjelih obveza zbog izmijenjenih životnih okolnosti i nepovoljne ekonomske situacije uzrokuje daljnje štetne posljedice za zdravlje, obiteljske prilike

te dostojanstven život u kojemu pojedinac može ostvariti svoj puni potencijal, što je u konačnici gubitak za državu i društvo u cjelini. Čak i oni dužnici koji su se pod teretom ovrha našli zbog vlastitih loših financijskih odluka i neodgovornog ponašanja govore kako je nužno provoditi sustavnu i građanima dostupnu edukaciju o financijskoj pismenosti.

Iako su u očevidnicima nekretnina i pokretnina koje se prodaju u ovršnom postupku u 2015. evidentirane nove 6.033 nekretnine (od čega 1.580 kuća te 1.103 stana) te više od 176 pokretnina, daleko najveći broj pritužbi i upita građana odnosio se na provedbu ovrhe na novčanim sredstvima. Prema podacima FINA-e na kraju 2015. broj blokiranih građana u laganom je padu, no ukupni dug neprekidno raste od 2012. godine. Kao jedan od razloga tog trenda zatvaranje je obrta, nakon čega se dug obrta evidentira vlasniku kao fizičkoj osobi.



Građani i dalje najviše duguju bankama i drugim financijskim institucijama (62,33%), a nakon toga središnjoj državi (9,55%), pri čemu je ovaj drugi niži za 6,9% u odnosu na 2014. godinu. Najveći dio blokiranih građana (80,79%) je u blokadi duljoj od godinu dana, dok gotovo dvije petine ima dug koji ne prelazi 10.000,00 kuna. Stoga, najveći teret prezaduženosti i dalje pogađa građane koji ni u roku duljem od godine dana nisu u mogućnosti podmiriti dospelje obveze u iznosu nižem od dvije prosječne plaće u RH. Iz toga je jasno kako ovrha ne ostvaruje svrhu za vjerovnike, a dužnicima predstavlja opterećenje koje se svakim danom povećava te im rješenje problema postaje sve nedostižnije.

U tom su kontekstu tijekom 2015. provedene mjere otpisa duga ili odgode ovrhe temeljem Sporazuma o mjerama za ublažavanje financijskih teškoća određenog dijela građana, o čemu više pišemo u poglavlju o otpisu/odgodi duga. Nadalje, radi rješavanja problema dužnika s kreditima u švicarskim francima ili valutnom klauzulom u švicarskim francima, kao i kreditno zaduženih kod zadruga i štedionica koje nisu imale dozvolu za rad u RH, donesene su izmjene i dopune Zakona o potrošačkom kreditiranju te Zakona o kreditnim institucijama, o kojima se trenutačno pred Ustavnim sudom vodi postupak za ocjenu ustavnosti. Konačno, radi stvaranja uvjeta za reprogramiranje obveza insolventnih građana uz istovremenu mogućnost da vjerovnici ravnomjerno namire svoje tražbine, donesen je Zakon o stečaju potrošača, koji će

svoje učinke u praksi tek pokazati, s obzirom da je na snagu stupio s prvim danom 2016. godine. Pri tome, u njegovoj provedbi posebnu brigu treba voditi o dostojanstvu dužnika te osnovnim životnim potrebama njega i članova njegove obitelji. Na nužnost zaštite dužnika ukazuje i Direktiva 2014/17 EU Europskog parlamenta i Vijeća iz 2014. o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine i o izmjeni direktiva 2008/48/EZ i 2013/36/EU i Uredbe (EU) br. 1093/2010, koja državama nalaže niz mjera u vezi s dospjelim neplaćenim obvezama i ovršnim postupkom.

Zbog nesuglasja oko izdavatelja potvrde o jedinom stalnom novčanom primanju, sve do sredine 2015. nije se ostvarivala zakonom propisana zaštita od ovrhe za primanja ovršenika koja nisu plaća, mirovina niti primici od obavljanja samostalne djelatnosti obrta, od slobodnih zanimanja, od poljoprivrede i šumarstva, od imovine i imovinskih prava, od kapitala, kao niti primici od osiguranja (drugi dohodak prema posebnim propisima). Tada je uvažena naša preporuka Ministarstvu pravosuđa i FINA-i te je usuglašeno kako je Porezna uprava nadležna za izdavanje javne isprave kao dokaza da je neko primanje jedino stalno novčano primanje na koje se primjenjuje ograničenje ovrhe.

*„... oni su to prenijeli i dali mi papir da prema njima nema potraživanja. Međutim nije preneseno u Fini nego i dalje stoji da sam njima dužan cijeli iznos kredita pa sada neznam kome uplaćivati.“*

Vlada RH, međutim, dajući mišljenje o Izvješću pučke pravobraniteljice za 2014. nije uvažila preporuku Ministarstvu pravosuđa da se zakonom propiše kako je ovrhovoditelj odmah po namirenju ili ustupu tražbine dužan povući ovršnu ispravu iz Očevidnika redosljeda osnova za plaćanje. Stoga se i dalje pojavljuju slučajevi dvostruke naplate pri provedbi ovrhe na novčanim sredstvima ovršenika, do kojih dolazi kada ovršenik, nakon što mu računi budu blokirani i FINA izda nalog banci za prienos sredstava na račun ovrhovoditelja, podmiri dug izravno ovrhovoditelju, a ovaj ne obavijesti pravovremeno FINA-u o namirenju i ne povuče osnovu za plaćanje. Ova obavijest ovrhovoditelja važna je i u slučajevima u kojima prenosi svoju tražbinu na novog vjerovnika, jer se ovršenikova novčana sredstva u suprotnom i dalje prenose na račun ovrhovoditelja iz osnove za plaćanje evidentirane u Očevidniku, a sam ovršenik više ne zna čijim namirenjem tražbina prestaje.

Unatoč mogućnosti protuovrhe, odnosno pokretanja posebne parnice, radi pravne sigurnosti i zaštite ovršenika treba spriječiti daljnje generiranje nepotrebnih postupaka, troškova i odugovlačenja ostvarivanja prava ovršenika na povrat ovršenih sredstava, a posebno imajući u vidu potrebu uspostavljanja ravnoteže, odnosno zaštite dužnika nasuprot glavnog cilja ovršnog postupka – učinkovite naplate vjerovnikova potraživanja.

Iz pritužbi i upita zaprimljenih u 2015. proizlazi kako se građani i dalje ne snalaze u propisima, ne razumiju pravne institute u postupku ovrhe i ne mogu si priuštiti pravnu pomoć, dok su

ovrhovoditelji uglavnom zastupani po odvjetnicima. Iako se radi o pravu ovrhovoditelja, ono kod građana izaziva uvjerenje kako su u neravnopravnom i beznadnom položaju. Posebno su nezadovoljni kada su ovrhovoditelji javne ustanove i pravne osobe s javnim ovlastima koje se financiraju iz državnog proračuna te koje, unatoč vlastitim pravnim službama, u ovim postupcima opunomoćuju odvjetnike, što za ovršenike rezultira nerazmjernim dodatnim troškovima koji često višestruko premašuju iznos duga. Tako se, primjerice, za prisilnu naplatu duga od 192,00 kune neopravdano naplaćuje 312,50 kuna odvjetničkog troška za sastavljanje jednostavnog podneska - ovršnog prijedloga, te se dosuđuju troškovi postupka u iznosu od 971,25 kuna. Kod prisilne naplate periodičkih tražbina ti se postupci i troškovi dodatno umnožavaju te dužnik često ne samo da nije u mogućnosti podmiriti tako narasle dugove, nego ni nadolazeće redovne obveze.

*„...jučer sam dobio presudu Suda Novi Zagreb, temeljem optužnog prijedloga odvjetničkog ureda, da za cijenu karte koja je iznosila 10,40 kuna trebam platiti ukupno 1.350,00 kuna. Pa, jel' to u redu? HŽ navodno nema svoje pravne službe? Niti se hoće javiti odvjetnički ured, niti HŽ, niti sud. Pa Vas pitam da li se tu radi o povezanosti javnih poduzeća s odvjetnicima da pljačkaju hrvatske građane! A nekima omogućuju profite da ti pamet stane.“*

Ovrsi je potrebno vratiti njezin smisao, a to je naplata nepodmirenog dospjelog duga, na način da se dužniku omogući vraćanje duga sa što manje dodatnih troškova, jer ovršni postupak nije i ne smije biti izvor bogaćenja pojedinih sudionika u njegovu provođenju. Stoga bi trebalo propisati kako vjerovnik nema pravo na trošak zastupanja ako je vrijednost tražbine manja od određenog iznosa te ne dostiže razmjer troška utvrđenog Tarifom o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika.

Građani se i dalje pritužuju kako za ovrhu, a ponekad i za samo postojanje duga, saznaju tek kad im je račun već blokiran i kada više nemaju mogućnost podmiriti dug s umanjenim troškovima, koristiti pravni lijek niti na vrijeme zaštititi svoja primanja otvaranjem posebnog računa. Unatoč tvrdnji Vlade u mišljenju o Izvešću pučke pravobraniteljice za 2014. da su pravila o dostavi optimalno uređena te da ne postoji mogućnost da ovršenik ne zna za ovršni postupak, osim u slučajevima kada odbija primiti pismeno ili ne stanuje na adresi prebivališta, praksa pokazuje da se upravo u dostavi pojavljuju problemi, kao i kako je potrebno podići svijest građana o mogućim posljedicama neprijavlivanja prebivališta i boravišta. Zbog toga je velika važnost dostave opomene za plaćanje, koja sada nije predviđena zakonom, a koja bi mogla doprinijeti naplati potraživanja bez provođenja skupog ovršnog postupka, što je zajednički interes i dužnika i vjerovnika. Pri tome, opomena za plaćanje ne smije proizvoditi trošak za dužnika.

Građani su nam se prituživali i kako su se zbog pogrešne pasivne legitimacije u ovršnom prijedlogu nalazili pod blokadom i ovrhom zbog tuđeg duga, nisu bili upućeni da su dužni otvoriti poseban račun kako bi od ovrhe zaštitili zakonom određeni dio svojih primanja, kao i da su o

svakom zaštićenom primanju dužni posebno obavijestiti FINA-u te da jednom otvoreni poseban račun ne znači zaštitu svih zaštićenih primanja. S obzirom da se uglavnom radilo o slučajevima u kojima nismo imali ovlasti za postupanje, građanima smo pružali opće pravne informacije te ih upućivali na mogućnost podnošenja odgovarajućeg pravnog sredstva, na dužnost obavještavanja FINA-e o zaštićenom primanju te na (besplatnu) pravnu pomoć. Pritužitelje koji su zahtijevali pomoć u podmiranju duga, ne osporavajući ga već iznoseći teške životne situacije uslijed kojih nisu u mogućnosti podmiriti dugovanja, upućivali smo na mjeru otpisa duga i odgode ovrhe, mogućnost podnošenja zahtjeva poreznoj upravi za otpis dospjelog poreznog duga ili prijedloga za sklapanje upravnog ugovora te na druge mogućnosti prema posebnim propisima.

Građani su se žalili i na postupanje banaka i FINA-e, posebno na naplatu dodatnih naknada u postupku provedbe ovrhe na novčanim sredstvima, ali i na nedopušteni prijenos novčanih sredstava na račun ovrhovoditelja prekoračenjem dopuštenog iznosa na računu ovršenika. Prema podacima Hrvatske narodne banke (u daljnjem tekstu: HNB), odmah nakon prigovora na provedbu konverzije kredita najzastupljeniji su prigovori na rad banaka u postupku provedbe ovrhe na novčanim sredstvima te na ustupanje potraživanja kreditnih institucija drugim vjerovnicima. Na problem u vezi ustupa potraživanja već smo ukazali u Izvješću za 2014., a pritužbe na takvu praksu banaka izjavljivane su i u 2015. godini. Pritom se građani u velikom broju žale na način rada trgovačkih društava koja preuzimaju naplatu potraživanja, navodeći kako im se upornim pozivima i prijetnjama, pored teške situacije u kojoj se nalaze, narušava privatnost pa i zdravlje.

*„... glavni problem slijedi kad su banke svoja potraživanja prodale agencijama za naplatu potraživanja... pokušao sam im objasniti da nisam dužan zato što se to meni tako sviđa već zato što nisam u mogućnosti ništa poduzeti jer mi to moje financije ne dozvoljavaju na što oni nastavljaju s psihičkim maltretiranjem putem telefona, prijetnjama da će mi doći na kućnu adresu... čak do te mjere da su si dali za pravo da su kontaktirali mog susjeda vezano za odnos između mene i njih tako da me sada i susjed poprijeko gleda... dovode me do ludila.“*

Budući da trgovačka društva koja se bave otkupom i naplatom dospjelih potraživanja ne podliježu nadzoru HANFA-e poput faktoring društava, niti HNB-a poput kreditnih institucija, građani se osjećaju nezaštićeno, posebno s obzirom da se odlukom vjerovnika nađu u odnosu u koji nisu stupili svojom voljom.

Zbog trajanja komunikacije između FINA-e, banke i uplatitelja zaštićenog primanja zabilježili smo slučajeve u kojima su građanima zaštićena primanja u cijelosti ili djelomično ovršena, iako su na vrijeme obavijestili FINA-u o uplatitelju zaštićenog primanja te otvorili poseban račun. U svim prituženim slučajevima ovršenici su ostali bez sredstava nužnih za život, jer ovrhovoditelji nisu pristali na povrat sredstava koja su trebala biti izuzeta od ovrhe. Naime, iako je propisana obveza dostave podataka bez odgode, uključujući i elektroničkim putem, FINA uplatiteljima

zaštićenih primanja obavijesti dostavlja preporučenom poštom s povratnicom, što ponekad traje i više od 10 dana, pa uplatitelj, ne znajući za ovrhu i poseban račun, zaštićeno primanje u cijelosti uplati na redovan račun ovršenika. Iako je propisana obveza banke da o takvoj uplati obavijesti FINA-u elektroničkom porukom, kako bi se poduzele radnje radi izuzimanja zaštićenog (dijela) primanja od ovrhe, događaju se propusti, za koje ne odgovaraju banke nego upućuju ovršenike da od ovrhovoditelja zahtijevaju povrat ovršenih sredstava, na što oni, pak, nisu obvezni. U Zakonu o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima predviđene su kazne za propuste FINA-e i banke, no s ciljem namirenja ovrhovoditelja, dok za propust zbog kojeg ovršenik ostane bez (dijela) primanja koje je izuzeto od ovrhe, prekršaj ni sankcija nisu predviđeni. To potvrđuje kako ovršenik nije u ravnopravnom položaju te je zaštititi njegovih zakonom zajamčenih prava nužno dati dužnu pažnju kako bi se ona uistinu i ostvarivala u praksi.

*Ovršenik nije u ravnopravnom položaju te je zaštititi njegovih zakonom zajamčenih prava nužno dati dužnu pažnju kako bi se ona uistinu i ostvarivala u praksi.*

Za primanja koja su temeljem članka 172. Ovršnog zakona izuzeta od ovrhe, kao i ostala izuzeta prema posebnim propisima, trebalo bi propisati poseban način isplate, pri čemu bi se ova primanja trebala uplaćivati na posebne račune primatelja, neovisno o tome jesu li pod ovrhom ili ne, na kojima se ovrha ne bi mogla provoditi.

### *Diskriminacija u pristupu bankarskim uslugama*

O ovrsi na novčanim sredstvima može se govoriti i u kontekstu diskriminacije temeljem imovnog stanja u pristupu dobrima i uslugama. Naime, banke nemaju obvezu izdavati bankovnu karticu za zaštićeni račun, a samim time je građanima koji ih imaju onemogućeno podizanje novčanih sredstava s bankomata, već to mogu učiniti isključivo u poslovnici banke. Budući da banke ne naplaćuju naknadu za otvaranje, vođenje i zatvaranje zaštićenog računa, a posluju na komercijalnoj osnovi, teško je od njih očekivati da bez propisivanja zakonske obveze snose trošak izdavanja kartica za zaštićene račune. Unatoč tome, banke trebaju voditi računa kako se zakonska zabrana diskriminacije temeljem imovnog stanja u pristupu dobrima i uslugama odnosi i na njihovu poslovnu politiku i praksu.

Prema dostavljenim podacima HNB-a, s izuzetkom dobrog primjera jedne poslovne banke, do kraja 2015. u primjenu nisu uvedene bankovne kartice kojima bi ovršenici mogli raspolagati sredstvima uplaćenim na zaštićeni račun. Međutim, kako među ovršenicima nesumnjivo može biti osoba kojima je osobito otegotno odlaziti u banku i čekati u redu kako bi podigli sredstva sa zaštićenog računa, primjerice starije osobe, osobe s invaliditetom ili narušenog zdravlja, onemogućavanje podizanja novčanih sredstava sa zaštićenih računa putem bankomata moglo bi u odnosu na njih predstavljati diskriminaciju. Ovaj problem posebno je izražen kod ovršenika koji žive u manjim mjestima u kojima banke nemaju svoje poslovnice ili ne rade u popodnevnim satima i vikendom, pa su prisiljeni putovati u više kilometara udaljena mjesta, što im predstavlja dodatni financijski pritisak na već ionako osiromašeni kućni budžet.

Slijedom toga, uputili smo preporuku većini poslovnih banaka da, u što je moguće kraćem roku, uvedu mogućnost izrade bankovnih kartica za zaštićene račune, kako bi ovršenici mogli raspolagati novčanim sredstvima s tih računa putem bankomata. Odaziv banaka je bio različit - neke uopće nisu odgovorile, neke su odbile postupiti po preporuci, a neke su je uzele u razmatranje. Istovremeno, bilo je i onih koje su prihvatile preporuku te započele postupak njezinog implementiranja.

### PREPORUKE:

98. Ministarstvu pravosuđa, da izmjenama Ovršnog zakona propiše:
- obvezu ovrhovoditelja da je odmah po namirenju ili ustupu tražbine dužan povući ovršnu ispravu iz Očevidnika redosljeda osnova za plaćanje te sankciju za povredu te obveze;
  - da ovrhovoditelj nema pravo na trošak zastupanja u slučaju nerazmjera vrijednosti potraživanja u odnosu na iznos troška prema Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika te da utvrdi granični minimalni iznos;
  - obvezu vjerovnika da prije pokretanja ovršnog postupka dužniku dostavi opomenu za plaćanje i da mu primjeren rok za podmirenje;
99. Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu financija, da izmjenama Zakona o provedbi ovrhe na novčanim sredstvima i Pravilnika o načinu i postupku provedbe ovrhe na novčanim sredstvima propišu obvezu dostave obavijesti između FINA-e i uplatitelja zaštićenog primanja elektroničkim putem istog dana u kojem je ovršeniku otvoren poseban račun;

### 3.15. BRANITELJI

*„...rješenjem Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti od 2004. dodijeljen mi je stambeni kredit za izgradnju obiteljske kuće... iako je zakonom propisano da kada HRVI koristi stambeni kredit za izgradnju kuće u mjestu prebivališta obaveza je jedinice lokalne samouprave da ustupi građevinsko zemljište... iako sam se općini u kojoj stanujem obraćao više puta sa zahtjevom za dodjelu zemljišta, a pomoć tražio i od drugih državnih institucija, do danas, dakle više od 11 godina od dodjele kredita, općina mi ne želi ustupiti građevinsko zemljište, a ja od 2004. godine svaki mjesec plaćam ratu kredita...“*

Branitelji u svojim pritužbama često izražavaju frustraciju, razočarenje i ljutnju zbog načina na koji se društvo odnosi prema njima, često ih predstavljajući samo kao teret. Postojeći mehanizmi brige i skrbi za branitelje, umjesto na sveobuhvatnom rehabilitacijskom sustavu, uglavnom su utemeljeni na mirovinskim i socijalnim programima. Stoga je važno razvijati sustav utemeljen na priznanju doprinosa branitelja, društvenoj solidarnosti te njihovim stvarnim



potrebama koji će, uz omogućavanje ostvarivanja različitih prava, osigurati njihovo uključivanje u zajednicu uz primjerene programe psihosocijalne podrške.

Sadržaj pritužbi ukazuje kako i više od 20 godina nakon rata neki branitelji nisu uopće ili na zadovoljavajući način riješili svoj status ili pripadajuća prava. To ne iznenađuje s obzirom da prava branitelja i članova njihovih obitelji uređuje desetak zakona i podzakonskih akata, što za posljedicu, osim nesnalaženja samih branitelja, često ima i neažurnost državnih institucija u odlučivanju o njihovim pravima i obavezama. Pored toga, propisi su ponekad donošeni po hitnom postupku, bez kvalitetne javne rasprave i dostatne uključenosti branitelja, što je izazvalo nepovjerenje i sumnju kako su izmjene usmjerene na ukidanje, a ne na unapređenje prava.

Iako je tijekom izvještajnog razdoblja Ministarstvo branitelja (u daljnjem tekstu: MB) odobrilo 169 zahtjeva za dodjelu stambenog kredita, 75 financijskih potpora za kupnju ili izgradnju prve nekretnine te dodijelilo 172 stana, potrebe nadilaze postojeće mogućnosti, s obzirom da je u 2015. evidentirano više od 12.000 zahtjeva za stambeno zbrinjavanje. To također potvrđuje potrebu za donošenjem zakona kojim će se pitanje i njihovog stambenog zbrinjavanja riješiti na sustavan način, o čemu više pišemo u poglavlju o socijalnom stanovanju.

MB je tijekom 2015. isplatilo jednokratne novčane pomoći za 4.125 korisnika te izvanredne jednokratne pomoći za još 108, što ukazuje kako su neki branitelji i njihove obitelji u vrlo teškoj materijalnoj situaciji te se suočavaju s ozbiljnim problemima u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba.

Nezaposleni branitelji i djeca smrtno stradalih, zatočenih ili nestalih branitelja nezadovoljni su jer se zakonom zajamčena prednost pri zapošljavanju teško ostvaruje u praksi. Često smatraju kako se ovo pravo ostvaruje automatizmom te nisu upućeni kako imaju prednost u odnosu na ostale kandidate samo pod jednakim uvjetima, odnosno tek ukoliko su po traženim znanjima i sposobnostima nakon selekcijskog procesa izjednačeni s najboljim kandidatom.

Tijekom 2015. unaprijeđen je sustav zdravstvene skrbi osnivanjem veteranskih bolnica u Zaboku, Vukovaru, Kninu i Ogulinu. Istovremeno, kroz Nacionalni program psihosocijalne i zdravstvene pomoći sudionicima i stradalnicima Domovinskog rata, Drugog svjetskog rata te povratnicima iz mirovnih misija, Centri za psihosocijalnu pomoć pružili su više od 40.000 intervencija za 32.140 korisnika. U 21 županijskom centru stalno je zaposleno samo 16 osoba, dok dio posla obavljaju 82 vanjska suradnika, što pokazuje kako su potrebe branitelja za psihosocijalnom podrškom velike i da postojeći kapaciteti nisu dovoljni.

Branitelji su nam se prituživali i zbog vrijednosti ustupljenih dionica, smatrajući kako im Centar za restrukturiranje i prodaju treba ustupiti dionice trgovačkih društva prema njihovoj

*Postojeći mehanizmi brige i skrbi, umjesto na rehabilitacijskom sustavu, uglavnom su utemeljeni na mirovinskim i socijalnim programima. Važno je razvijati sustav utemeljen na priznanju doprinosa branitelja, društvenoj solidarnosti te njihovim stvarnim potrebama.*

tržišnoj, a ne, kako je to propisano, prema nominalnoj vrijednosti, koja je često višestruko manja od tržišne.

Osim pritužbi na pravni položaj i ostvarivanje prava, branitelji ukazuju i na potrebu promicanja vrijednosti te očuvanja digniteta sudionika i stradalnika Domovinskog rata, upoznavanje šire javnosti o događajima i mjestima značajnim za Domovinski rat, poticanja projekata usmjerenih na poboljšanje kvalitete življenja, povećanje stupnja obrazovanja i konkurentnosti branitelja i članova njihovih obitelji, što bi moglo doprinijeti dugoročno održivom rješavanju problema s kojima se suočavaju.

S obzirom da je za očekivati izmjene postojećih propisa, važno je da se donesu sveobuhvatna i dugoročno održiva rješenja utemeljena na načelima kulture mira, pravednosti, uključenosti, suradnje i konsenzusa.

#### **PREPORUKE:**

100. Ministarstvu branitelja, da u nedostatku zaposlenih u centrima za psihosocijalnu pomoć, s ciljem veće dostupnosti korisnicima, surađuje s udrugama civilnog društva;
101. Ministarstvu branitelja, da osigura kontinuirano usavršavanje zaposlenika centara za psihosocijalnu pomoć o pravima i potrebama branitelja te načinima postupanja i oblicima pružanja podrške, naročito psihološke i emocionalne;
102. Ministarstvu branitelja, da pri donošenju zakona u većoj mjeri uključi udruge branitelja;

### 3.16. CIVILNE ŽRTVE RATA

*„...po odsluženju bivše JNA 1992. bio sam zatočen u Srbiji, a potom u okupiranom dijelu RH sve do polovice 1993... od kuće me dijelilo samo nekoliko kilometara... Crveni križ tražio me kao nestalu osobu... razmijenjen sam kod Nemetina na punktu hrvatske policije, ali za državu niti sam bio zatočen, niti sam civilna žrtva rata jer me nema u službenim evidencijama Ministarstva obrane iako o tome svjedoče novinski isječci, potvrda Crvenog križa Hrvatske...“*

Civilne žrtve rata još uvijek nisu dobile zasluženu pažnju, a postojeći mehanizmi obeštećenja i podrške nisu obuhvatili sve kategorije stradalnika. Osobe koje su proživjele nasilje imaju pravo na pravdu, podršku i poštovanje društva, na pravičnu i adekvatnu kompenzaciju za pretrpljene strahote, psihološku, medicinsku i pravnu pomoć, a ponajviše pravo na društveno priznanje patnje, pogotovo ako se ima na umu da počinitelji zločina uglavnom nisu kazneno odgovarali.

Sveobuhvatno rješavanje pitanja civilnih žrtava rata treba biti u skladu s Temeljnim načelima i smjernicama o pravu na pravni lijek i reparaciju za žrtve teških kršenja međunarodnih ljudskih prava i ozbiljnih povreda međunarodnog humanitarnog prava te Rezolucijom Opće skupštine

UN-a koja se odnosi na kompenzaciju, restituciju, rehabilitaciju, rješavanje sudbine nestalih, simboličke reparacije i garanciju neponavljanja zločina.

Sadržaj pritužbi civilnih žrtava ukazuje da trenutna rješenja vezana uz rehabilitaciju i reparaciju nisu dovoljna te da su žrtve ponovo viktimizirane i dodatno traumatizirane, na što upućuju i preporuke upućene RH po Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, kao i preporuke iz UN-ovog Univerzalnog periodičkog pregleda stanja ljudskih prava (UPR).

Rijetki pojedinci koji unutar postojećeg zakonskog okvira pokušavaju ostvariti prava u pravilu su izloženi velikim poteškoćama, a vrlo često su suočeni i s velikom novčanim izdacima.

Tijekom 2015. učinjen je iskorak u zaštiti prava žrtava seksualnog nasilja u Domovinskom ratu donošenjem Zakona o pravima žrtava seksualnog nasilja za vrijeme oružane agresije u Domovinskom ratu. Međutim, MB nije postupilo po preporuci pučke pravobraniteljice iz Izvešća za 2014. godinu, koja se odnosila na izradu Prijedloga Zakona o zaštiti vojnih invalida i civilnih stradalnika rata i njegovog upućivanja u javnu raspravu. Naime, Zakon o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata (u daljnjem tekstu: ZZVICIR) do sada je mijenjan 14 puta, no nije uspio obuhvatiti sve kategorije ratnih stradalnika niti zadovoljiti njihove potrebe i očekivanja. Njime se uređuje posebna zaštita ratnih vojnih invalida, mirnodopskih vojnih invalida, civilnih invalida rata, sudionika rata i članova njihovih obitelji, dok se kategorija civilnih žrtava rata niti ne spominje. Upravo zato, posebnim zakonom trebalo bi riješiti i problem priznavanja prava civilnih žrtava rata koji bi svakako trebao obuhvatiti različite skupine građana i načine stradavanja u ratu: žrtve usmrćenja, ranjavanja, terorističkih i diverzantskih djela, osobe stradale od mina, zarobljenike, kao i druge stradalnike, neovisno o nacionalnom ili etničkom podrijetlu, političkoj pripadnosti te drugim razlikovnim obilježjima. Potrebno je i jasno definirati pojam civilne žrtve rata, neovisno hoće li dodjeljivanje ovoga statusa za posljedicu imati i priznavanje određenih materijalnih i/ili drugih prava.

*Sadržaj pritužbi ukazuje da trenutna rješenja vezana uz rehabilitaciju i reparaciju nisu dovoljna te da su žrtve ponovo viktimizirane i dodatno traumatizirane.*

U traženju modela za obeštećenje žrtava, zakonodavac bi se trebao voditi načelima društvene solidarnosti, pravednosti i standardima uspostavljenim u Zakonu o pravima žrtava seksualnog nasilja za vrijeme oružane agresije u Domovinskom ratu i Zakonu o novčanoj naknadi žrtvama kaznenih djela.

Kako bi ostvarila status civilnog invalida rata, osoba mora dokazati najmanje 20%-tno oštećenje organizma. Međutim, sam postupak dokazivanja je složen, krut, dugotrajan i neprimjeren svrsi ZZVICIR-a te u suprotnosti s načelom utvrđivanja materijalne istine. Neke činjenice moguće je dokazivati samo točno određenim pisanim dokaznim sredstvima, no i u tome postoje nedosljednosti. Naime, ZZVICIR propisuje da se činjenica da je rana ili ozljeda dobivena pod određenim okolnostima, iznimno može dokazivati i potvrdom izdanom od Društva ratnih

veterana Hrvatski domobran, no ne i drugih veteranskih udruženja, što stavlja u nejednak položaj pojedine kategorije stradalnika.

Primjerice, bivši zarobljenik logora Na kanalu, Stara Gradiška i Jasenovac, danas 91-godišnjak, nakon izmjena ZZVICIR-a te donošenja novog Zakona o socijalnoj skrbi 2014. godine izgubio je pravo na opskrbninu, a nije ostvario status vojnog ili civilnog invalida rata te je doveden u položaj krajnje socijalne nesigurnosti. Iako ima izjave tri svjedoka, knjižicu Općinskog odbora SUBNOR-a Velika Gorica u kojoj je navedeno da je vojni invalid rata, preslik Inventarne knjige logora Stara Gradiška te potvrdu o odšteti za ropski rad u logoru Jasenovac, navedeni status nije ostvario jer mu, prema važećim zakonskim odredbama, nedostaje medicinska dokumentacija iz 1945. i 1946. godine. Upravo zbog toga, pitanje reguliranja statusa i prava svih civilnih žrtava rata potrebno je čim prije primjereno zakonski urediti, kako bi se svim građanima omogućila jednakost pred zakonom.

S obzirom da se u upravnom postupku činjenice dokazuje svim prikladnim sredstvima (ispravama, saslušanjem svjedoka, nalazima i mišljenjima vještaka i dr.) i u postupku utvrđivanja statusa stradalnika trebalo bi dopusti takvu mogućnost dokazivanja, pogotovo ako se uzme u obzir protek vremena i objektivne i subjektivne okolnosti svakog pojedinačnog slučaja stradavanja.

Poteškoće su i dalje prisutne u parničnim postupcima za naknadu nematerijalne štete zbog usmrćenja bliskih srodnika tijekom Domovinskog rata i u postupcima za naknadu štete uzrokovanu od pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata. Kako je velik broj takvih postupaka iniciran, iako prethodno u kaznenim postupcima nisu osuđeni počinitelji ratnog zločina ili nekog drugog kaznenog djela, tužbeni zahtjevi nisu usvojeni, najčešće iz procesnih razloga, a žrtve se dodatno tereti za plaćanje parničnih troškova, koji ponekad dosežu i do 100.000 kuna, te se provode ovrhe radi njihove naplate. U Mišljenju Vlade RH na Izvješće pučke pravobraniteljice za 2014. navodi se kako bi otpisom tražbina ovu kategoriju osoba stavila u povoljniji položaj u odnosu na druge osobe koje su izgubile spor protiv RH te su dužne nadoknaditi troškove parničnog postupka. Međutim, kao alternativu Vlada nije predložila nikakvo drugo rješenje ovoga problema.

Do pronalaska pravednih i održivih zakonskih rješenja, za očekivati je da će civilne žrtve rata pravdu i dalje morati tražiti pred ESLJP, kao u slučajevima Jelić protiv Hrvatske (2014.) i B. i drugi protiv Hrvatske (2015.).

#### **PREPORUKA:**

103. Ministarstvu branitelja, da izradi prijedlog Zakona o pravima civilnih žrtava rata;

### 3.17. ZDRAVLJE

*„Doktor od nas pacijenata zahtijeva da se radi naručivanja termina za pregled za sljedeći mjesec javljamo u ordinaciju osobno ili putem telefona samo jednom mjesečno i to samo u vremenu od 07.00 do 09.00 sati. U drugo vrijeme nije moguće zakazati termin pregleda. Kako je telefonska linija neprestano zauzeta, a nisam u mogućnosti izostati s posla radi osobnog dolaska radi naručivanja za pregled, otežano mi je ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu. Još je lošije što medicinska sestra savjetuje odlazak na pregled u privatnu praksu istog doktora jer su svi termini u domu zdravlja zauzeti.“*

Godina 2015. u zdravstvenom sustavu obilježena je najavama reforme i pokušajem donošenja izmjena i dopuna Zakona o zdravstvenoj zaštiti (u daljnjem tekstu: ZZZ) i izmjena i dopuna Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (u daljnjem tekstu: ZOZO), međutim, nacrti navedenih zakona su povučeni iz javne rasprave, nakon što ona ionako nije provedena na način propisan Zakonom o procjeni učinaka propisa i Zakonom o pravu na pristup informacijama. Sveobuhvatnost i dostupnost zdravstvene zaštite jedno je od ključnih društvenih pitanja, koje bilježi sve veće raslojavanje prema imovnom stanju. Upravo zato svaka reforma zdravstvenog sustava izaziva veliki interes šire i stručne javnosti, udruga u zdravstvu i za zaštitu prava pacijenata, sindikalnih partnera, a naročito najsiromašnijih građana. Najava racionalizacije zdravstvenog sustava prvenstveno kroz smanjivanje troškova predstavlja realnu opasnost od smanjivanja kvalitete zdravstvene zaštite. Kako se uštede, između ostalog, provode sve manjim zapošljavanjem, manjom mogućnošću obnavljanja medicinsko-tehničke opreme, tako najava reforme izaziva bojazan zbog mogućeg ograničavanja ili uskraćivanja prava pacijenata iz obveznog zdravstvenog osiguranja. Udruge pacijenata upozoravaju da mogućnost smanjivanja ovih prava jača nesigurnost kod osjetljivih skupina građana, posebice neizlječivo ili teško bolesnih i starijih. Podjela usluga iz zdravstvenog osiguranja na standardne i nadstandardne usluge te pravo doktora medicine i dentalne medicine da sklapaju poslove za svoj račun iz zdravstvene djelatnosti poslodavca te da rade istovremeno u javnom i privatnom sektoru, dodatno produbljuje razlike u pogledu dostupnosti i kvalitete zdravstvenih usluga. Naime, pacijenti kojima materijalne mogućnosti to dopuštaju odlaze u privatne ordinacije, dok građani slabijeg imovnog stanja često ostaju bez adekvatne zdravstvene usluge.

Racionalizacija zdravstvenih troškova je neophodna, no kod njezinog provođenja važno je uzeti u obzir potrebu da se za neke od njih sredstva moraju osigurati u državnom proračunu. Primjerice, pacijenti kojima je određeno prisilno zadržavanje i prisilni smještaj u psihijatrijskoj ustanovi niti u jednom slučaju ne bi trebali participirati u tim troškovima, o čemu više pišemo u poglavlju o ocjeni stanja poštivanja prava osoba lišenih slobode, u kojem ukazujemo i na potrebu reforme zdravstvene zaštite osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu.

Često se ističe načelo jednakog i svima dostupnog pristupa zdravstvenoj zaštiti, ali preduge liste čekanja i otežana dostupnost kvalitetnih postupaka liječenja ukazuju na suprotno, o čemu više pišemo i u poglavlju o diskriminaciji u području zdravlja. Osiguranje pravodobnog pristupa zdravstvenim uslugama opći je cilj zdravstvenog sustava istaknut Strateškim planom Ministarstva zdravlja za 2014. – 2016. godinu. Međutim, unatoč preporuci iz prošlogodišnjeg Izvješća, Pravilnik o osiguranju medicinski prihvatljivog vremena za ostvarivanje mjera zdravstvene zaštite još uvijek nije donesen, što dodatno onemogućava pacijentima transparentno ostvarivanje zakonskog prava na pravodoban pristup zdravstvenim uslugama primjeren svom zdravstvenom stanju. Izlazak HZZO-a iz državne riznice, novi način ugovaranja bolničke i specijalističko-konzilijarne zdravstvene zaštite, kao i brojne aktivnosti koje su provodili Ministarstvo zdravlja i HZZO, npr. Program plus, Program 72 sata, Dani otvorenih vrata, trebali su dovesti do skraćivanja listi čekanja, a prema podacima HZZO-a, koji još uvijek nisu potpuni, došlo je do skraćivanja za pojedine dijagnostičko/terapijske postupke. Međutim, tek nakon cjelovite analize učinaka navedenih mjera bit će moguće pristupiti sustavnom rješavanju ovog problema, pri čemu se prvenstveno treba voditi računa o kvaliteti pružanja zdravstvenih usluga svim pacijentima.

I preporuke iz UPR-a za RH odnose se na dostupnost zdravstvenih usluga, u smislu poduzimanja koraka kako bi se osigurala primjereni podrška i pristup zdravstvenim ustanovama osobama koje žive u ruralnim područjima. Pri tome je potrebno voditi računa o strukturi stanovništva, njihovom standardu, broju zaposlenih i razvoju gospodarstva, što su sve čimbenici koji utječu na održivost zdravstvenog sustava u određenom području.

Strateški plan razvoja palijativne skrbi za razdoblje 2014.-2016. godine predvidio je uvođenje novih organizacijskih oblika i sadržaja u sustav palijativne skrbi, povećanje broja palijativnih postelja, educiranje zdravstvenih radnika, povećanje broja bolničkih timova za palijativnu skrb, organiziranje koordinacijskih centara u županijama i drugih mjera, kako bi se neizlječivim bolesnicima i njihovim obiteljima osigurala što bolja kvaliteta života. Izmjenama i dopunama Mreže Javne zdravstvene službe uvedeni su koordinatori za palijativnu skrb u zdravstvenim ustanovama na primarnoj razini zdravstvene zaštite i mobilni timovi palijativne skrbi, no još

nema cjelovitih informacija kako se Strateški plan i Mreža provode u praksi.

*Pučkoj pravobraniteljici obraćali su se pacijenti kojima je otežano ili uskraćeno pravo na zdravstvenu zaštitu radi priziva savjesti liječnika, ali i liječnici koji smatraju da određen broj njihovih kolega zloupotrebljava pravo na priziv savjesti kako bi izbjegli obavljanje određenih medicinskih zahvata.*

Ustavni sud je Odlukom U-I-4892/2004 iz 2008. ukinuo članak 35. Zakona o zaštiti prava pacijenata i ocijenio da pritužba nije pravno sredstvo kojim bi pacijent na djelotvoran i efikasan način mogao ostvariti ustavno zajamčeno pravo na zdravstvenu zaštitu, budući da odgovorna osoba u zdravstvenoj ustanovi povodom pritužbe nema obvezu donijeti pojedinačni akt koji bi mogao biti podvrgnut sudskoj kontroli zakonitosti. Međutim, učinkovito pravno sredstvo za zaštitu prava pacijenata još uvijek nije propisano zakonom.

Pučka pravobraniteljica je u 2015. zaprimila 178 pritužbi građana koje su se odnosile na djelovanje strukovnih udruga u zdravstvu, rad doktora medicine i medicinskih sestara, nemogućnost ostvarivanja zdravstvene usluge, probleme pri naručivanju pacijenata, probleme zauzetosti termina pregleda, načina liječenja i loše uvjete u zdravstvenim ustanovama. U većini slučajeva građani nisu znali kome se trebaju pritužiti pa ih je o tome svakako potrebno bolje i sustavno informirati.

Hrvatska komora medicinskih sestara (u daljnjem tekstu: HKMS), medicinskim sestrama u postupku rješavanja njihovih zahtjeva za priznavanje stručnih kvalifikacija u inozemstvu ne izdaje potvrde koje sadrže sve propisane podatke, sukladno čl. 23. Direktive 2005/36/EZ, čime im je onemogućeno zapošljavanje u državama članicama EU. Takvo postupanje dovodi u pitanje zakonitost rada ove strukovne organizacije, koja bi između ostalog trebala zastupati interese medicinskih sestara.

Pritužbe na rad Hrvatske komore dentalne medicine (HKDM) odnosile su se na izdavanje licenci za rad doktorima dentalne medicine koji su završili obrazovanje izvan Europskog gospodarskog prostora i žele raditi u RH, a Agencija za znanost i visoko obrazovanje im je diplome priznala, nakon čega su uspješno odradili staž. Unatoč tome, MZ im je, nakon pristupanja RH EU, odbilo zahtjev za polaganje stručnog ispita i uputilo ih na ponovnu nostrifikaciju u HKDM. Međutim, budući da su im prvotno diplome priznate u postupku propisanom zakonom i od strane nadležnog tijela, radi se o retroaktivnoj primjeni propisa, a primjeri stomatologa s istim problemom, kojima je izlazak na stručni ispit ipak odobren, govore o nejednakom postupanju MZ-a. Dodatno, problematična je i neujednačena cijena usluga, pa za istu uslugu Hrvatska liječnička komora naplaćuje tisuću, a HKDM čak 11.050,00 kuna.

*U području zdravstvenog osiguranja zaprimili smo pritužbe kojima se ukazivalo na moguće propuste u radu i nepravilnu primjenu propisa od strane HZZO-a te na neodgovaranje na telefonske i e-mail upite.*

Priziv savjesti također je tema koja je tijekom godine bila u fokusu javnosti, a pučkoj pravobraniteljici su se obraćali pacijenti kojima je zbog priziva savjesti liječnika otežano ili uskraćeno pravo na zdravstvenu zaštitu, ali i liječnici koji smatraju da neke njihove kolege zloupotrebljavaju ovo pravo kako bi izbjegli obavljanje određenih medicinskih zahvata. Ono je utvrđeno Rezolucijom 1763 Vijeća Europe i kao takvo implementirano u gotovo sve strukovne zakone koji reguliraju ovo područje, uz izuzetak Zakona o primaljstvu, a omogućuje zdravstvenom djelatniku da odbije pacijentu pružiti medicinsku uslugu zbog svojih etičkih, vjerskih ili moralnih nazora, odnosno uvjerenja, pod zakonom propisanim uvjetima. Međutim, pritužbe ukazuju kako se ovaj institut ponekad koristi i radi izbjegavanja obavljanja određenih medicinskih postupaka, primjerice u ortopediji, o čemu više pišemo i u poglavlju o diskriminaciji temeljem vjere. Također, nije propisan postupak i način obavještanja pacijenta, ali i nadređenog odnosno poslodavca o odluci na priziv savjesti te način upućivanja pacijenta drugom liječniku iste struke, a posebice rokovi kojih se pritom potrebno pridržavati s obzirom na medicinske indikacije, što sve otežava, a ponekad i onemogućava pružanje pravodobne zdravstvene usluge. Upravo kako bi se izbjegle zlouporabe,

MZ i zdravstvene ustanove bi trebale voditi registar zdravstvenih radnika koji su izjavili priziv savjesti. U takvim slučajevima, zaštita prava pacijenata na pravodobnu i kvalitetnu zdravstvenu uslugu na prvom je mjestu, a potrebna je i sustavna kontrola zdravstvenih djelatnika u pridržavanju zakona. U tom smislu MZ treba ujednačiti postupanje svih zdravstvenih ustanova donošenjem napatka o načinu osiguranja prava na zdravstvenu uslugu pacijenta u slučaju poziva na priziv savjesti, bilo unutar iste zdravstvene ustanove ili u drugoj zdravstvenoj ustanovi te osigurati kontinuirani nadzor nad njegovim provođenjem.

Županijska povjerenstava za zaštitu prava pacijenata uočila su probleme zbog neprimjerenog ponašanja zdravstvenih radnika, neadekvatno pruženih medicinskih usluga, odnosno nezadovoljstvo propisanom terapijom, nedostacima u opremi zdravstvenih ustanova za teže pokretne pacijente, nepravodobni početak radnog vremena ordinacije, nejavljanje na telefon i druge.

*„Liječnik propisuje antibiotike napamet, bez pregledavanja pacijenta i tako iz godine u godinu. Pacijent leži u kući nepokretan, liječnika se poziva mjesecima da ga dođe obići radi pogoršanja stanja a on uporno odbija i propisuje lijekove bez dolaska i pregleda. Kada dođe do najgoreg nitko više ne može pomoći.“*

Građani su se obraćali pučkoj pravobraniteljici jer nisu mogli ostvariti pravo na dopunsko zdravstveno osiguranje, nisu bili dovoljno upoznati s uvjetima ugovorene police dopunskog zdravstvenog osiguranja, odnosno načinom raskida ili obnavljanja, smatrali su da im nije pravilno utvrđen uzrok privremene nesposobnosti za rad, da im je neosnovano utvrđen prestanak privremene nesposobnosti, isticali su predugi rok u kojemu nije riješena njihova žalba protiv prvostupanjskog rješenja HZZO-a, smatrali su da je naknada plaće za vrijeme privremene nesposobnosti utvrđena u pogrešnom iznosu, da je izvršena dentalna usluga uz doplatu bez suglasnosti i bez izdavanja računa te zbog učestalih kontrola bolovanja za koja nije bilo osnove. Tijekom 2015. nastavili smo zaprimati pritužbe razočaranih građana sporom administracijom, nedostupnošću besplatnih telefonskih linija HZZO-a, te nezadovoljnih (ne)informiranjem od strane službenika HZZO-a, zbog čega je potrebno osigurati dovoljan broj službenika za zaprimanje i obradu upita građana, osobito za komunikaciju putem telefona i elektroničke pošte.

#### **PREPORUKE:**

104. Ministarstvu zdravlja, da se u postupku donošenja propisa drži Zakona o procjeni učinaka propisa i Uredbe o provedbi procjene učinka propisa te Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata;
105. Ministarstvu zdravlja, da donese Pravilnik o osiguranju medicinski prihvatljivog vremena za ostvarivanje mjera zdravstvene zaštite;
106. Ministarstvu zdravlja, da zakonom propiše učinkovito pravno sredstvo za zaštitu prava pacijenata, sukladno odluci Ustavnog suda;



107. Hrvatskoj komori medicinskih sestara, da se u postupku izdavanja potvrda o stečenim pravima medicinskih sestara pridržava EU Direktive i naputka Ministarstva zdravlja;
108. Ministarstvu zdravlja, da ujednači postupanje prilikom odobravanja polaganja stručnog ispita doktora medicine i doktora dentalne medicine kojima su diplome ranije priznate od strane nadležnog tijela te ujednači cjenike usluga nadležnih komora vezanih uz postupke priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija;
109. Ministarstvu zdravlja, da donese naputak o načinu postupanja u slučajevima priziva savjesti zdravstvenih djelatnika te osigura kontinuirani nadzor nad njegovim provođenjem;
110. Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da osigura dovoljan broj djelatnika za komunikaciju s građanima, posebice onima starije životne dobi i slabijeg imovnog stanja;

### 3.18. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU ZDRAVLJA

Protekle je godine nastavljen trend relativno malog broja pritužbi koje ukazuju na diskriminaciju u području zdravlja, koje obuhvaća zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje te diskriminaciju temeljem zdravstvenog stanja. Delikatnost odnosa liječnika i pacijenta, uz strah od posljedica do kojih bi moglo dovesti prituživanje, zasigurno utječe na njihov broj. S druge strane, nedorečenost propisa i dvojbe oko nadležnosti pojedinih tijela utječu na vrijeme njihovog rješavanja pa je tijekom 2015. nastavljen rad i na pritužbama iz prethodnih godina.

S obzirom da siromaštvo, neadekvatna prehrana, neprikladni radni uvjeti i nezdrav način života izravno doprinose i razvoju bolesti, sve je očitija povezanost životnog standarda i zdravstvenog stanja pojedinca, što bogatije slojeve društva stavlja u povlašteni položaj. Prema zaključcima Komisije za socijalne determinante zdravlja Svjetske zdravstvene organizacije, nezaposlenost, rad na radnim mjestima s povećanim štetnim utjecajem i nedostupnost zdravstvene zaštite uvelike doprinose zdravstvenoj nejednakosti stanovništva, što ukazuje na moguću diskriminaciju u području zdravlja po raznim osnovama, a ne samo temeljem imovnog stanja.

Odredivši RH kao socijalnu državu, Ustav jamči i pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa zakonom. Uz obvezu poštivanja ustavnog načela jednakosti pred zakonom i zabrane diskriminacije, ZoZZ proklamira sveobuhvatnost, kontinuiranost i dostupnost kao neka od svojih temeljnih načela. Istovremeno, javno se zdravstvo sve više izlaže tržišnim principima, čime se otvaraju vrata brojnim neželjenim posljedicama koje posebno pogađaju najosjetljivije društvene skupine - stare, siromašne ili teško bolesne, dovodeći ih nepovoljniji položaj u situacijama kada im je podrška društva najpotrebnija. Kako bi se to izbjeglo, a država pokazala odgovornost za zaštitu i očuvanje najviše moguće razine zdravlja stanovništva, u najavljenoj reformi zdravstvenog sustava potrebno je osnažiti poziciju javnog zdravstva, vodeći

*Nezaposlenost, rad na radnim mjestima s povećanim štetnim utjecajem i nedostupnost zdravstvene zaštite uvelike doprinose zdravstvenoj nejednakosti među stanovništvom.*

računa da zdravlje ne smije postati privilegija društvenih elita. Također, i samo prepuštanje određivanja zajamčene razine zdravstvene zaštite volji zakonodavca u tom se kontekstu čini nedostatnim, zbog čega je potrebno razmotriti uvođenje snažnijeg, ustavnog jamstva na najvišu moguću razinu zdravlja, koja se u međunarodnim dokumentima definira i kao pravo na zdravlje.

Iako su za neke postupke ili tretmane skraćene liste čekanja, za pojedine se zahvate one i dalje formiraju po nekoliko godina unaprijed, a HZZO ne raspolaže službenim podacima o listama čekanja. Međutim, ozbiljnost problema pokazuje u medijima popraćen slučaj pacijenta koji bi zbog operiranog tumora na malom mozgu trebao svake godine ići na medicinsku rehabilitaciju. Iako je na zadnjoj bio 2011. godine, a liste čekanja se formiraju za tri godine unaprijed, nova mu je odobrena tek u 2020. godini. Unatoč uloženoj žalbi, tek nakon medijske prezentacije slučaja i uz ukazivanje na nedostatne kapacitete, termin mu je pomaknut na sredinu 2017. godine. Iako HZZO nije nadležan za propisivanje medicinskih tretmana, navodi kako bi se kraće liste čekanja postigle smanjivanjem broja osoba koje se upućuju na medicinsku rehabilitaciju. Kako bi se izbjegli negativni učinci takvih odluka, kod njihovog je donošenja izuzetno važno voditi računa o kriterijima koji se prije svega moraju temeljiti na optimalnom zdravstvenom učinku.

Kvota, koje se i dalje propisuju za pojedine zdravstvene intervencije, ne prate stvarne potrebe pa se i njima narušava načelo dostupnosti zdravstvene zaštite. Oboljeli od rijetkih bolesti, kojih je u RH registrirano oko 400, posebno su osjetljiva skupina koja se, unatoč malobrojnosti, često susreće s problemima organizacije liječenja i dostupnosti terapije. Osim što predugo čekaju na terapiju, često ostaju bez potrebnih lijekova jer ih bolnice, zbog skupoće, ne mogu financirati iz svojih sredstava. Lijekovi za rijetke bolesti, tzv. lijekovi siročad, su zbog malog broja pacijenata skupi, a tvrtke koje ih proizvode zbog malog tržišta često nisu zainteresirane na njihov plasman u Hrvatsku.

Novija i učinkovitija generacija lijekova pacijentima je u velikom broju slučajeva nedostupna. Način i standard liječenja zloćudnih bolesti ovisi o financijskim mogućnostima bolnica što, osim što ugrožava temeljna načela zdravstvene zaštite, izravno utječe i na iznadprosječnu smrtnost od zloćudnih bolesti, prema kojoj smo pri vrhu među europskim zemljama. Prema podacima Klinike za kožne bolesti KBC Sestre milosrdnice, broj dijagnosticiranih slučajeva melanoma u RH je na razini europskog prosjeka, ali stopa smrtnosti je veća za 50%. Tome doprinosi i protokol prema kojem se nova, moderna i učinkovitija terapija propisuje tek kada izostane pozitivna reakcija na standardnu, ujedno i manje učinkovitu. U takvim se uvjetima stanje bolesti u pravilu pogoršava, pa su i izgledi za izlječenje manji, a negativni učinak neučinkovite terapije i pogoršanje zdravstvenog stanja u konačnici povisuju sveukupne troškove liječenja po pacijentu.

I dalje nije jasno zašto troškovi liječenja reumatoidnog artritisa tzv. skupim, biološkim lijekovima u prvoj godini terete sredstva bolnice koja ih je dužna i nabaviti, dok se za liječenje nekih drugih bolesti skupi lijekovi od početka osiguravaju na teret sredstava HZZO. Izostanak legitimnog cilja kojim bi se opravdalo sporno razlikovanje predstavlja diskriminaciju temeljem zdravstvenog stanja. Kako bi se ona izbjegla, oboljelima čije se bolesti liječe tzv. skupim lijekovima potrebno je osigurati pravovremenu dostupnost terapije pod jednakim uvjetima.

Zakonom zajamčeno sveobuhvatno pravo na obaviještenost pacijenta u našem je zdravstvenom sustavu svedeno na puku formalnost. U praksi se obrazac informiranog pristanka potpisuje još u čekaonici, prije pacijentovog prvog susreta s liječnikom i dobivanja informacije o preporučenim postupcima, njegovim učincima i dostupnim alternativama. Kako sustav privatiziranoga zdravstva osigurava mogućnost dijaloga i potrebnu detaljnu informaciju onima koji takvu zdravstvenu zaštitu mogu platiti, ovakav postupak može voditi diskriminaciji, jer manje obrazovani ili siromašni pacijenti ostaju bez razumljive informacije o svom zdravstvenom stanju, tijeku i mogućim postupcima liječenja.

Sustav koji liječnicima dopušta da istovremeno, osim u sustavu javnog zdravstva, sklapaju poslove u zdravstvenoj djelatnosti za svoj račun, otvara pitanja sukoba interesa te dostupnosti i kvalitete usluge koju takav liječnik pruža u okviru javnog zdravstva. Angažiranost iste osobe u oba sustava, nameće pitanje utjecaja privatnih/financijskih interesa na donošenje odluka o tijeku liječenja, objektivnost, nepristranost i transparentnost, kako u dijagnostici, tako i u načinu liječenja. Takvo preplitanje javnog i privatiziranog zdravstva kroz osobu liječnika, opet posebno teško pogađa osobe slabijeg imovnog stanja.

Nedostatak liječnika, o kojem se sve više govori, također utječe na kvalitetu i dostupnost zdravstvene zaštite. Prema neslužbenim podacima, u Hrvatskoj nedostaje čak 250 timova zdravstvene zaštite, od čega 124 tima u primarnoj, što dodatno problematizira pitanje dostupnosti i kvalitete, ali i moguće diskriminacije u području zdravstvene zaštite. Pritom, mreža nije popunjena u djelatnosti pedijatrije, ginekologije, stomatologije, njege u kući, školskoj medicini te patronaži. Takva situacija posebno pogađa stanovništvo ruralnih krajeva, manjih mjesta i otoka. Udruge koje se bave pravima pacijenata posebno naglašavaju kako su stanovnicima takvih područja nedostupne čak i informacije, čime im je pristup zdravstvenoj zaštiti još teži. Prometna nepovezanost, ukidanje redovnih autobusnih i željezničkih linija problem dodatno produbljuje, posebice u odnosu na one skupine koje si, zbog godina života, zdravstvenog i materijalnog stanja, ne mogu osigurati pristup zdravstvenoj zaštiti korištenjem vlastitih resursa.

Zastarjeli Pravilnik o poslovima s posebnim uvjetima rada iz 1984. i nedostatno razrađen sustav utvrđivanja prethodne zdravstvene sposobnosti radnika također može dovesti do diskriminacije. Npr., HIV pozitivan pritužitelj je upućen na prethodno utvrđivanje radne sposobnosti, za radno mjesto za koje HIV pozitivan status nije kontraindiciran. Pravilnik o poslovima na kojima radnik može raditi samo nakon prethodnog i redovnog utvrđivanja radne sposobnosti (dalje: Pravilnik) poznaje tri stupnja zdravstvene sposobnosti: sposoban, privremeno nesposoban i nesposoban. No, specijalistica medicine rada utvrdila je nepostojeću „sposobnost uz ograničenje rada u Odjelu svježine“, a izvan svojih ovlasti je i osobno nazvala

*Javno se zdravstvo sve više izlaže tržišnim principima, čime se otvaraju vrata brojnim neželjenim posljedicama koje posebno pogađaju najosjetljivije društvene skupine - stare, siromašne ili teško bolesne, dovodeći ih u nepovoljniji položaj u situacijama kada im je podrška društva najpotrebnija.*

potencijalnog poslodavca upozorivši da pritužitelj ne smije raditi sa svježim namirnicama. Kako je nakon toga eliminiran iz natječajnog postupka, neprofesionalno i nezakonito postupanje liječnice rezultiralo je diskriminacijom temeljem zdravstvenog stanja. Međutim ovaj postupak liječnice Hrvatski zavod za zaštitu zdravlja i sigurnost na radu je opravdavao njenim dobrim namjerama. Kako bi se takve situacije izbjegle, trebalo bi uspostaviti univerzalne, standardne zdravstvene kriterije utvrđivanja zdravstvene sposobnosti za radna mjesta s posebnim uvjetima rada.

Vezano uz rigorozna mjerila utvrđena Pravilnikom o mjerilima i načinu utvrđivanja posebne psihičke i tjelesne zdravstvene sposobnosti za osobu koja se prima u policiju i policijskog službenika te o sastavu i načinu rada zdravstvenih komisija u ovlaštenim zdravstvenim ustanovama, o čemu smo pisali i ranije, a kako bi se otklonile sve potencijalno diskriminatorne kontraindikacije, u tijeku je njegova analiza, nakon čega će MUP pristupiti eventualnoj izmjeni.

#### **PREPORUKE:**

111. Ministarstvu zdravlja, da u suradnji s Hrvatskim onkološkim društvom usvoji i osigura primjenu standardnih smjernica liječenja onkoloških bolesti koji će se ujednačeno primjenjivati u svim zdravstvenim ustanovama;
112. Ministarstvu zdravlja, da u suradnji s drugim nadležnim tijelima utvrdi univerzalne, standardne zdravstvene kriterije koji će se primjenjivati pri utvrđivanju zdravstvene sposobnosti za radna mjesta s posebnim uvjetima rada;
113. Ministarstvu zdravlja i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da ujednače način financiranja lijekova s liste skupih lijekova neovisno o dijagnozi;
114. Ministarstvu unutarnjih poslova, da dovrši rad na analizi kontraindikacija za upis na Policijsku akademiju te u skladu s utvrđenim da izmjeni Pravilnik o mjerilima i načinu utvrđivanja posebne psihičke i tjelesne zdravstvene sposobnosti za osobu koja se prima u policiju i policijskog službenika te o sastavu i načinu rada zdravstvenih komisija u ovlaštenim zdravstvenim ustanovama;

### **3.19. OBRAZOVANJE**

*“Obraćamo vam se vezano uz stjecanje titule “stručni specijalist” koja dokazano nije prepoznata na tržištu rada u RH. Umjesto uobičajene titule magistra, mi stječemo besmislenu titulu “stručnog specijalista” koju nitko od poslodavaca ne prepoznaje, ni u Hrvatskoj, niti u Europi...”*

U sustavu visokog obrazovanja osobito je važno ostvarivanje socijalne jednakosti omogućavanjem jednakog pristupa obrazovanju svima pod jednakim uvjetima. Ulaganje u studentski standard u neposrednoj je vezi s jednim od glavnih strateških ciljeva Strategije

obrazovanja, znanosti i tehnologije, po kojoj visoko obrazovanje treba biti dostupno svima u skladu s osobnim sposobnostima. Istraživanja pokazuju kako je glavni izvor financiranja studenata obitelj, s više od 80% troškova, što je osobito otegotno za obitelji s nižim primanjima. Prema podacima MZOS-a u 2015. je iz državnog proračuna na visoko obrazovanje utrošeno 2.766.867.700,00 kuna, od čega je najveći dio iskorišten na plaće zaposlenih i materijalne troškove, dok je na subvenciju školarina utrošeno svega 8,17% ukupnog proračuna za visoko obrazovanje. Sljedeća bitna stavka u kontekstu ostvarivanja socijalne jednakosti studiranja svakako je subvencioniranje studentskog smještaja, kojeg u RH ostvaruje tek 11% studenata. Usporedbe radi, u Sloveniji 16%, Mađarskoj 25%, a u Švedskoj 31% studenata ostvaruje ovakvu subvenciju. Iz pritužbi zaprimljenih 2015. proizlazi da je jedan od značajnijih problema sadašnjeg sustava visokog obrazovanja kvaliteta studijskog procesa u kontekstu njegove prilagođenosti tržištu rada. Studenti iznose niz kritika na sustav Bolonjskog procesa, ističu neusklađenost kompetencija koje se dodjeljuju u okviru sustava s kompetencijama prepoznatim na tržištu rada. Također, studenti i studentske organizacije pritužuju se na nedovoljnu prepoznatljivost prvostupnika na tržištu rada, što je posljedica neusklađenosti strukture obrazovnih ciklusa sa studijskim programima.

Kroz dokumente usvojene na međunarodnoj i europskoj razini, kao prioritetna aktivnost ističe se povezivanje politika obrazovanja s politikom zapošljavanja. Stoga je neophodno uvesti kontinuiranu praktičnu nastavu povezivanjem visokoškolskih ustanova s privatnim, javnim i civilnim sektorom, kako bi studenti završetkom studija bili bolje pripremljeni za ulazak na tržište rada.

Tijekom izvještajnog razdoblja zaprimili smo veliki broj pritužbi na transparentnost dodjele studentskih stipendija od strane jedinica regionalne i lokalne samouprave. Pritužbe su se odnosile na nejasno definirane uvjete za dodjelu stipendija, kao i neprecizno određene rokove za predaju potrebne dokumentacije. Problemi su uočeni i prilikom zaprimanja natječajne dokumentacije, kada službenici nisu izdavali potvrde o broju zaprimljenih dokumenata, što je onemogućilo dokazivanje kompletiranosti predane dokumentacije, zbog čega je pritužitelj eliminiran iz natječajnog postupka.

#### **PREPORUKE:**

115. Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, da povećá izdvajanja namijenjena subvencioniranju studentskog smještaja socijalno ugroženim studentima;
116. Visokim učilištima, da usklade sadržaje studijskih programa sa standardima zanimanja kroz Hrvatski klasifikacijski okvir;

*U sustavu visokog obrazovanja osobito je važno ostvarivanje socijalne jednakosti omogućavanjem jednakog pristupa obrazovanju svim pojedincima pod jednakim uvjetima.*

*Neophodno je uvesti kontinuiranu praktičnu nastavu povezivanjem visokoškolskih ustanova s privatnim, javnim i civilnim sektorom, kako bi studenti završetkom studija bili što bolje pripremljeni za tržište rada.*

117. Visokim učilištima, da sustavno provode praktičnu nastavu kroz povezivanje studenata i ostalih društvenih dionika;
118. Jedinicama regionalne i lokalne samouprave, da postupak dodjele stipendija provode transparentno, uz jasno definiranje kriterija i rokova prilikom objave natječaja za njihovu dodjelu;

### 3.20. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU I TEMELJEM OBRAZOVANJA

Većina pritužbi zaprimljenih zbog moguće diskriminacije u području i temeljem obrazovanja ukazuje na problem zapošljavanja u sustavu visokog obrazovanja. Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju je propisana obveza raspisivanja javnog natječaja ali, kao niti drugim aktima, nije razrađen i natječajni postupak. Propisivanje uvjeta za pojedina radna mjesta, kao i provedba natječajnog postupka, prepušteni su sveučilištima odnosno fakultetima. Međutim, oni u pravilu nemaju detaljnu sistematizaciju radnih mjesta s razrađenim uvjetima koje je potrebno ispuniti za svako od njih. Stoga se u natječaje stavljaju uvjeti koji nigdje nisu propisani, čime se otvara mogućnost manipulacije čitavim natječajnim postupkom i njegove prilagodbe kvalifikacijama i kompetencijama konkretne osobe, a zabilježen je i natječaj objavljen s inicijalima osoba koje treba primiti na radno mjesto u sustavu visokog obrazovanja. Tako se krši i Ustavom proklamirano načelo dostupnosti javne službe pod jednakim uvjetima, a obveza raspisivanja javnog natječaja svodi se na puko zadovoljavanje forme. Sudionici natječaja dovedeni su u neravnopravan položaj što rezultira pritužbama zbog moguće diskriminacije temeljem obrazovanja. Prema podacima Mreže mladih znanstvenika, 48,2% ispitanih poslijedoktoranada, zaposlenih u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, drži kako je

*Prema podacima Mreže mladih znanstvenika, 48,2% ispitanih poslijedoktoranada, zaposlenih u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, drži kako je zapošljavanje u sustavu netransparentno, a 49,6% kako je sustav nepravedan.*

zapošljavanje u sustavu netransparentno, a 49,6% kako je sustav nepravedan. U transparentnost i pravednost vlastitih institucija prilikom zapošljavanja vjeruje tek svaki drugi sudionik. Unatoč tome, dekani u takvim slučajevima u pravilu negiraju diskriminaciju te nastavljaju s uhodanim načinom raspisivanja natječaja.

Pritužbe kojima se upućuje na ovaj problem otvorile su i pitanje tijela nadležnog za nadzor zakonitosti zapošljavanja u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Iako Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (u daljnjem tekstu: ZZDVO) izrijekom ovlašćuje MZOS za provedbu upravnog nadzora nad zakonitošću rada i općih akata visokih učilišta, a ministru daje ovlast pokretanja prekršajnog postupka protiv pravne osobe koja izbor u zvanja obavi ne poštujući propisani postupak, priroda i opseg upravnog nadzora su dvojbeni. Uz isticanje autonomije sveučilišta, MZOS je o tome zatražio i očitovanje sveučilišta te mišljenje MU. Dok očitovanje sveučilišta, unatoč nekoliko sličnih pritužbi, nikada nismo zaprimili, MU negira nadležnost za davanje mišljenja o primjeni posebnih zakona koji su u nadležnosti drugog središnjeg tijela državne uprave. Iako je kroz provedbu upravnog nadzora ovlašteno naložiti donošenje općeg akta kojim će se, u skladu sa

ZZDVO-om i statutima sveučilišta, propisati posebni uvjeti potrebni za svako sistematizirano radno mjesto na visokim učilištima, MZOS ističe kako prekršajni postupak može pokrenuti samo na temelju nalaza Inspektorata rada.

Prema analizi Izvršne agencije za obrazovanje, audiovizualnu djelatnost i kulturu EU (EACEA) jedna od pozitivnih stvari u visokom obrazovanju u RH jest relativno visok udio studenata stručnih studija. Međutim, tržište rada ih nedostavno prepoznaje. Unatoč preporuci iz prošlogodišnjeg Izvešća, još uvijek vrsta obrazovanja za pojedina radna mjesta nije usklađena s Hrvatskim kvalifikacijskim okvirom i bolonjskim sustavom, čime bi se osigurala i adekvatna zapošljivost diplomanata preddiplomskih stručnih i specijalističkih diplomskih stručnih studija.

Uvjeti i klasifikacije radnih mjesta trebaju se, u odnosu na stupanj i vrstu stečenog obrazovanja, graditi isključivo na rješenjima koja proizlaze iz ZZDVO-a i bolonjskim nazivima. Unatoč tome, kao i našoj preporuci iz prošlogodišnjeg Izvešća, da se izmjenama Zakona o sigurnosti prometa na cestama stručni uvjeti koji se traže za obavljanje poslova stručnog nadzora nad radom autoškola i ispitivača za nastavne predmete Prometni propisi i sigurnosna pravila te Upravljanje vozilom usklade sa ZZDVO-om, to još uvijek nije učinjeno pa diplomanti specijalističkih diplomskih stručnih studija prometa još uvijek ne mogu obavljati te poslove.

U kontekstu mobilnosti ljudi, roba i usluga, upitan je i stručni naziv koji se steže završetkom stručnih studija – npr. stručni specijalist ing. struke. Takve nazive ne prepoznaje niti domaće tržište rada niti ono u državama članicama EU. Stoga je radi izjednačavanja mogućnosti na tržištu rada, MZOS prihvatilo inicijativu za izjednačavanje nazivlja stručnih i sveučilišnih studija što bi, prema dostupnim informacijama, trebalo biti provedeno tijekom ove godine.

Dodatne teškoće uzrokuje i još uvijek prisutna međusobna neusklađenost zakonske terminologije, pa tako Zakon o plaćama u javnim službama još uvijek, unatoč našoj preporuci iz Izvešća za 2014., koristi nepostojeće pojmove visoke, više ili srednje stručne spreme.

Fragmentiranost sveučilišta u RH, koja funkcioniraju kroz međusobno neovisne fakultete, negativno utječe na mobilnost studenata, iako je upravo ona ključni element Bolonjske deklaracije. Činjenica da gotovo svaki diplomski studij zahtjeva završetak točno određenog preddiplomskog studija može se promatrati kao jedan od okidača diskriminacije temeljem obrazovanja.

S obzirom na već spomenuti model prema kojem se 80% troškova visokog obrazovanja pokriva iz sredstava obitelji, ne čudi što je u hrvatskom obrazovnom sustavu i dalje uočljiva slaba zastupljenost studenata iz obitelji s nižim stupnjevima obrazovanja i slabijeg imovnog stanja. Prema podacima Eurostudent istraživanja, na sveučilištima su nadzastupljeni studenti čiji su roditelji i sami završili fakultete, dok je onih čiji roditelji imaju završenu samo osnovnu školu vrlo malo. Hrvatska je zbog takvih statistika svrstana u najgoru kategoriju socijalno isključivih sustava

*Fakulteti u pravilu nemaju detaljnu sistematizaciju radnih mjesta sa razrađenim uvjetima koje je potrebno ispuniti za svako od njih.*

visokog obrazovanja, a višedesetljetna opstojnost takvih trendova ilustrira ustaljeni elitizam u visokom obrazovanju.

Mogućnost besplatnog studiranja velikim se dijelom bazira na redovitosti ispunjavanja studentskih obaveza. Ne prateći dinamiku stvarnog života, takav sustav zanemaruje heterogenost studentske populacije, a u najbolji položaj stavlja one kojima je podrška najmanje potrebna. Naime, obveza bezrezervnog prisustvovanja nastavi, koja je posebno naglašena, otežava studentski rad, koji je osobama iz obitelji slabijeg imovnog stanja često nužan preduvjet studiranja, kao i ispunjavanja fakultetskih obaveza studentima koji zbog bolesti, trudnoće, invaliditeta ili udaljenosti od mjesta studiranja moraju izostajati s nastave, zbog čega su u riziku gubljenja studentskih prava.

*Hrvatska je jedna od četiri države EU u kojima izvanredni studenti plaćaju veće školarine od redovnih. Ukoliko za takvu praksu nema objektivnog i razumnog legitimnog opravdanja, ona može dovesti do diskriminacije.*

Prema spomenutoj analizi EACEA, Hrvatska je jedna od četiri države EU u kojima izvanredni studenti plaćaju veće školarine od redovnih. Ukoliko za takvu praksu nema objektivnog i razumnog legitimnog opravdanja, može dovesti do diskriminacije.

Jedan od problema u sustavu visokog obrazovanja je i nedostatak kontrole rada predavačkog kadra u održavanju nastave, koja se u brojnim slučajevima u potpunosti prebacuje na novake. Mentori angažiraju doktorande, a zatim s njima ne rade u dovoljnoj mjeri. Takva praksa, uz pitanje održavanja kvalitete nastave i znanstvene djelatnosti, otvara i pitanje prekomjernog rada znanstvenih novaka, čiji je ostanak u sustavu visokog obrazovanja nesiguran, za koji nisu plaćeni, a što opet upućuje na moguću diskriminaciju.

Zaprimili smo i pritužbe koje ukazuju na moguću diskriminaciju temeljem obrazovanja u sustavu stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa u odnosu na osobe sa završenim srednjoškolskim obrazovanjem, posebice gimnazijom. Primjerice, ZoR-om je propisano kako se na stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa može primiti samo osobu koja je završila školovanje za zanimanje za čije je obavljanje uvjet stručni ispit ili radno iskustvo. Međutim, iako su za stjecanje zanimanja/zvanja arhivskog tehničara propisani uvjeti završenog srednjeg obrazovanja, jedne godine radnog iskustva u struci i položen ispit za zvanje arhivskog tehničara, pritužiteljci sa završenom općom gimnazijom uskraćeno je pravo na stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnog odnosa jer je Upravno vijeće HZZ-a utvrdilo kako se maturantima gimnazija stručno osposobljavanje može odobriti isključivo u tijelima državne uprave i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Navedeno tumačenje se opravdavallo ZoR-om, koji je u međuvremenu izmijenjen, pa je sporno tumačenje potrebno korigirati i maturantima općih gimnazija omogućiti stručno osposobljavanje u svim slučajevima kada su zadovoljeni uvjeti propisani ZoR-om.

Na žalost, unatoč više puta ponovljenom upozorenju, pravilnik kojim je propisana odgovarajuća vrsta obrazovanja učitelja, nastavnika i stručnih suradnika još uvijek nije donesen, iako je rok istekao još 25. srpnja 2009. godine. Time je produžen nejednak položaj u kojem se nalaze svi



stručnjaci koji obrazovanje nisu stekli na filozofskim fakultetima, a time i zvanja koja stari Pravilnik, koji se još uvijek primjenjuje, niti ne poznaje.

#### **PREPORUKE:**

119. Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, da koristeći ovlast nadzora nad zakonitošću rada i općih akata visokih učilišta, u suradnji sa sveučilištima, osigura da se u natjecajima za zapošljavanje u sustavu visokog obrazovanja primjenjuju posebni kriteriji, koji su određeni općim aktom sveučilišta ili pojedinog fakulteta;
120. Ministarstvu unutarnjih poslova, da izmjenom Zakona o sigurnosti prometa na cestama omogući zapošljavanje diplomanata odgovarajućih specijalističkih diplomskih stručnih studija u auto školama na poslovima ovlaštenih ispitivača;
121. Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, da ujednači stručne nazive koji se stječu završetkom sveučilišnog i stručnog studija;
122. Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, da hitno donese pravilnik o odgovarajućoj vrsti obrazovanja učitelja, nastavnika i stručnih suradnika u osnovnim i srednjim školama;

### 3.21. DISKRIMINACIJA TEMELJEM VJERE

*„Žalosan je, ali iz svog iskustva moram reći da liječnici ove klinike mirno otpuštaju pacijente koji iz vjerskih razloga ne žele primiti transfuziju krvi, čak i kad ti pacijenti nemaju alternativu u Hrvatskoj... Da sam uočio samo jedan dokaz da je liječnicima klinike stalo da se dođe do rješenja, ne bih odlučio obratiti Vam se za pomoć.“*

Diskriminacija temeljem vjere je stavljanje u nepovoljniji položaj osobe zbog njezine vjere odnosno vjerskog uvjerenja, očitovanja vjere ili pak nereligijskog svjetonazora, a očituje se kao neposredno ili posredno nepovoljno postupanje koje dovodi do razlika u položaju i mogućnostima ravnopravnog sudjelovanja u društvenom životu i ostvarenja prava vjernika ili osoba koje ne pripadaju niti jednoj vjeri.

I ove godine nastavio se trend malog broja pritužbi na diskriminaciju temeljem vjere, a osobito pripadnika većinske vjerske zajednice. Osim pritužbi građana, izvor saznanja o stanju vjerskih sloboda i toleranciji prema vjerskim različitostima su podatci prikupljeni od vjerskih zajednica i informacije objavljene u medijima.

Unatoč rastu islamofobije u Europi i svijetu uslijed intenziviranja migracijske krize i političkih događaja na Bliskom istoku, položaj pripadnika Islamske vjerske zajednice u Hrvatskoj ostao je neizmijenjen zahvaljujući dugoj tradiciji. Njihovi članovi dobro su integrirani u društvo te izvještavaju kako unatoč „negativnim političkim i društvenim događajima na svjetskoj sceni i društvu u cjelini i medijski tendencioznom izvještavanju i nastupima pojedinaca“ nisu zabilježili

*Maturalne zabave i drugi događaji u organizaciji škole u kojima sudjeluju svi učenici, njihovi roditelji i profesori, trebaju biti organizirani uz uvažavanje pravnih standarda o ravnopravnosti građana i slobodi izražavanja vjere.*

pritužbe svojih pripadnika. Ipak, u medijima je popraćen istup mladog franjevca koji je putem društvenih mreža objavljivao video zapise i druge sadržaje u kojima izrazito negativno govori o islamu. Zatražili smo postupanje nadležnog državnog odvjetništva i očitovanje Hrvatske biskupske konferencije, no u trenutku pisanja Izvješća nemamo saznanja je li taj istup na bilo koji način sankcioniran.

Pritužbe udruga koje štite prava ireligioznih osoba ukazuju na prožetost pojedinih segmenata društva katoličkim sadržajima. Naime, ukoliko društvene norme proizašle iz vjerskih običaja

većine, poput molitve, blagoslova hrane i odlaska na misu, postanu radna, školska ili druga formalna obveza, mogu predstavljati nejednako postupanje prema osobama koje nisu pripadnici većinske vjere. Tako je na maturalnoj zabavi održan obred blagoslova hrane i molitve, iako su pojedini maturanti i nastavnici bili protiv toga. Maturalni odbor je obaviješten o njihovom stavu, zbog čega je donio novu odluku o službenom programu zabave iz kojeg je vjerski obred izostavljen, ali je naposljetku ipak nenajavljeno održan. Postupajući na taj način, osobito unatoč prethodno jasno iskazanom protivljenju pojedinih učenika i nastavnika, suorganizatori maturalne zabave zanemarili su njihov izbor da ne sudjeluju u vjerskom obredu. Maturalne zabave i drugi događaji u organizaciji škole u kojima sudjeluju svi učenici, njihovi roditelji i profesori, trebaju biti organizirani uz uvažavanje pravnih standarda o ravnopravnosti građana i slobodi izražavanja vjere.

Pojedine manjinske vjerske zajednice koje nemaju dugu tradiciju djelovanja u RH, sa svojim specifičnim zahtjevima nailaze na nerazumijevanje, što može voditi i do diskriminacije i kršenja njihovih prava. S time su se suočili pripadnici vjerske zajednice Jehovinih svjedoka kada su pokušali pravo na zdravstvenu skrb ostvariti u skladu s vjerskim uvjerenjima. U jednom slučaju, pritužiteljica je odbila dati suglasnost za transfuziju krvi ukoliko bi došlo do komplikacija prilikom operativnog zahvata. Zbog toga su se svi specijalisti-ortopedi Klinike za ortopediju pozvali na priziv savjesti te joj predložili da, ukoliko ustraje na odluci, pravo na zdravstvenu zaštitu ostvari u drugoj zdravstvenoj ustanovi. Međutim, osim što je priziv savjesti individualno, a ne kolektivno pravo, obveza je liječnika da o svom prizivu savjesti pravodobno obavijesti pacijenta te ga uputi drugom liječniku iste struke, što ovdje nije učinjeno. Dakle, nije bilo dovoljno pacijenticu obavijestiti o prizivu savjesti svih liječnika jedne klinike te joj predložiti da zdravstvenu zaštitu ostvari u drugoj ustanovi, već joj je trebalo osigurati uslugu unutar iste klinike ili ju uputiti u drugu bolničku ustanovu i to konkretnom liječniku iste specijalizacije. Ovaj slučaj nije izolirani primjer, a kako za sada nema naznake sustavnog rješenja ovog problema, o njemu više pišemo i u poglavlju o zdravlju.

Manjinske vjerske zajednice nailaze na nejednako postupanje kako u odnosu prema većinskoj, tako i jedna prema drugoj. Unatoč Ustavom propisanoj jednakosti vjerskih zajednica, Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica propisuje da one koje imaju manje od 500 članova uopće ne mogu biti registrirane kao vjerske zajednice, već kao udruge građana, zbog čega njihovi

članovi nemaju ista prava kao i predstavnici onih koje su upisane u registar vjerskih zajednica i/ili imaju sklopljen ugovor sa RH kojim se reguliraju međusobna prava i obveze.

Ipak, pozitivni pomaci u položaju manjinskih vjerskih zajednica postoje. Naime, nakon što smo u ranijim Izveštćima upozoravali na formalističko tumačenje propisa, Porezna uprava je ispravila praksu koja je do sada rezultirala nejednakim postupanjem prema manjim vjerskim zajednicama. Naime, prema mišljenju Porezne uprave iz 2005. oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretninama prilikom stjecanja vjerskih objekata bilo je moguće ostvariti jedino ukoliko je riječ o kupnji postojećih vjerskih objekata ili zemljišta za njihovu izgradnju, ali ne i kupnji stana ili poslovnog prostora za obavljanje vjerskog obreda. No, ono je dopunjeno novim mišljenjem prema kojem će biti potrebno u svakom konkretnom slučaju, prilikom stjecanja nekretnina od strane vjerske zajednice, ustanoviti u koju svrhu će se koristiti predmetna nekretnina kako bi se utvrdilo pravo na oslobođenje od obveze plaćanja poreza, što će se dokazivati dozvolom za promjenu namjene i uporabu građevine, odnosno izjavom poreznog obveznika da će dozvolu dostaviti naknadno.

#### **PREPORUKA:**

123. Obrazovnim ustanovama, da događaje namijenjene svim učenicima, roditeljima ili profesorima organiziraju uvažavajući pravne standarde o ravnopravnosti građana i slobodi izražavanja vjere;

### **3.22. IZRAŽAVANJE U JAVNOM PROSTORU**

Nakon smrtonosnih napada na francuske novinare u siječnju 2015. zbog karikatura objavljenih u satiričkom časopisu, novih izazova poput izbjegličke krize i rastuće islamofobije u Europi, ali i predsjedničkih i parlamentarnih izbora u RH, granica dopuštenog u javnom izražavanju postaje tema interesa velikog broja građana, tim više što ju nije uvijek jednostavno odrediti.

Javnim se izražavanjem mogu počinuti i kaznena djela: javno poticanje na nasilje i mržnju, koje se goni po službenoj dužnosti jer utječe na širu društvenu zajednicu i predstavlja govor mržnje u užem smislu, ali i neka druga kaznena djela, poput onih protiv časti i ugleda.

ESLJP ističe kako govor kojim se širi mržnja, nesnošljivost i poziva na nasilje utemeljeno na netoleranciji nije zaštićen slobodom izražavanja iz čl. 10. st. 1. EKLJP. Istovremeno, treba razlikovati stvarno i ozbiljno poticanje na ekstremizam i nasilje od prava pojedinaca da slobodno izraze svoj stav, pa čak i ako time vrijeđaju, šokiraju i uznemiruju.

Još je uvijek skromna domaća sudska praksa u vezi kaznenog djela javnog poticanja na nasilje i mržnju. Statističke podatke o njemu prikuplja MP, sukladno obvezi iz ZSD-a, te ULJPPNM, sukladno Protokolu o postupanju u slučaju zločina iz mržnje, iako ono ne predstavlja zločin iz

*Neprihvatljiv i diskriminatoran govor, kao i prijašnjih godina, bio je usmjeren ka pripadnicima nacionalnih manjina te prema političkim protivnicima i ideološkim neistomišljenicima, a u 2015. i prema izbjeglicama.*

mržnje po KZ-u<sup>7</sup>, što može dovesti do nejednakih statističkih podataka. Prema podacima ULJPPNM-a 2015. donesena je jedna pravomoćna osuda (MP govori o dvije presude), šest je kaznenih prijavi odbačeno, a u tijeku je devet postupaka. Dominira mržnja na nacionalnoj i/ili etničkoj osnovi te zbog spolne orijentacije. Osuđujuća presuda donesena je zbog komentara na Facebook profilu: „Ubij, zakolji da peder ne postoji! Oj Hitleru, ustani samo na pet minuta i riješi gorući problem na Zemlji s pederčinama! Crnčuge ne diraj jer ćemo njih vratiti na drvo i dati im banane!“.

Ovi podatci pokazuju kako se govor mržnje kao kazneno djelo još uvijek ne prepoznaje, na što ukazuju i organizacije civilnog društva. Zbog pogrešnih odluka i postupanja u procjeni nižih državnih odvjetništava, DORH je krajem 2015. pokrenuo analizu njihovih odluka donesenih od 1. siječnja 2013. do 1. rujna 2015. Povod je bio odbačaj kaznene prijave za izjavu „pedere u logore“, uz obrazloženje nadležnog državnog odvjetništva kako je autor poziv objavio pod utjecajem psihologije mase, ali i ozbiljno upozorenje povjerenice EU za pravosuđe državama članicama kako je borba protiv rasizma, ksenofobije i govora mržnje zakonska i moralna obveza. Nemamo službene rezultate DORH-ove analize niti nam je poznato da li se i na koji način analiziraju, povezuju i stavljaju u kontekst pojedinačne izjave osoba iz javnog života/političara s kaznenim djelima počinjenima nanošenjem tjelesnih ozljeda, oštećenjem imovine i sl., koja su motivirana predrasudama, a počinjena su nakon takvih govora.

Osim kaznenog djela javnog poticanja na nasilje i mržnju, čitav je raspon neprihvatljivog i diskriminatornog govora, koji se u širem smislu također naziva govorom mržnje, no ne podliježe kaznenoj, već prekršajnoj, građanskoj, strukovnoj ili javnoj odgovornosti/osudi.

Neprihvatljiv javni govor u RH se uglavnom prekršajno kažnjava. Za isticanje simbola i izvođenje pjesama, poput crtanja svastike ili pjevanja „Evo zore, evo dana“, moguće je kažnjavanje po Zakonu o prekršajima protiv javnog reda i mira iz 1994. godine, u kojem su kazne zapriječene u DEM, ali i po čl. 25. ZSD-a, sa znatno višom propisanom novčanom kaznom, što pridonosi pravnoj nesigurnosti, o čemu više pišemo u poglavlju o pravosudnim predmetima vezanim uz diskriminaciju. Iz optužnih prijedloga po ZSD-u proizlazi kako policija u najvećem broju slučajeva optužuje zbog vikanja i psovanja po nacionalnoj osnovi, „mahanja s tri prsta“ ili vrijeđanja policije.

Zbog uznemiravanja kao prekršaja iz ZSD-a procesuirano je 11 građana koji su verbalno napadali intendanta HNK i prisutne na tribini u Rijeci, kada su napadnuta i dvojica novinara. Napadači na novinare optuženi su za remećenja javnog reda i mira, a ne za uznemiravanje. Prilikom optuživanja tijela progona morala bi uzimati u obzir okolnosti i međuovisnosti pojedinih događaja, pogotovo kada nakon verbalnog nasilja slijedi i fizičko.

---

<sup>7</sup> Zločin iz mržnje nije samostalno kazneno djelo. Kaznena djela počinjena su iz mržnje ukoliko su počinjena zbog zakonom propisane karakteristike žrtve. Takvo postupanje počinitelja otegotna je okolnost pri izricanju kazne.

Poklič "Za dom spremni" puni društvene mreže, a neki ga i dalje nastoje prikazati domoljubnim, neovisno što se njime izražava sklonost fašističkom režimu. Prema nepotpunim i neslužbenim podacima od 2010. doneseno je 13 osuđujućih presuda za ovaj poklič, među kojima i ona nogometnom reprezentativcu čiji je kraj igračke karijere obilježen ovim incidentom i njegovom međunarodnom osudom. Istodobno donesene su i dvije oslobađajuće presude.

Komunicira se i simbolima, grafitima i drugim porukama. Autori svastike na travnjaku poljudskog stadiona nisu pronađeni od lipnja 2015., kao ni grafita „Ubij Srbina; smrt četnicima“ na pravoslavnoj crkvi u Vinkovcima. Nije poznato je li otkriven autor grafita „Ubi Srbina“ na najprometnijem zagrebačkom mostu kojim su na putu do hotela prolazili visoki uzvanici međunarodnog događaja u studenome 2015. Navedeni grafit tom prilikom nije uklonjen, za razliku od grafita „Open the borders for all - Otvorite granice za sve“, ispisanog na krovu objekta alternativne kulture u neposrednoj blizini hotela u kojem su boravili.

Poruke političkim i ideološkim neistomišljenicima slane su i „etičkim procesima“ pa se „zbog veleizdaje sudilo“ i međunarodno priznatoj aktivistici za ljudska prava koja se bavi pitanjima suočavanja s prošlošću, među kojima i odgovornosti za ratne zločine. Upravo aktivisti i borci za ljudska prava česta su meta govora mržnje te im se uništava imovina.

### *Govor političara i javnih osoba*

Zbog kampanja za predsjedničke i parlamentarne izbore 2015. obilovala je neprihvatljivim i diskriminatornim izjavama političara, koje ne pridonose stvaranju tolerantnog ozračja i prilike za suživot. Primjerice, izjava kako mu je podrška istomišljenika dala snage da „napuni akumulator“, iako je upravo kiselina iz akumulatora sredstvo kojom je usmrćena jedna od žrtava zločina koji mu se stavljaju na teret, ili postrojavanje stranačke vojske ispred zgrade Hrvatskog sabora, bez vidljivih fašističkih simbola, ali s dovoljno prepoznatljive ikonografije, predstavljaju neprihvatljive političke poruke. U odluci Vona protiv Mađarske (2013.) ESLJP je istaknuo opravdanim ograničavanje slobode udruživanja i govora kada je riječ o agresivnom i provokativnom postupanju, zastrašivanju građana, stvaranju nasilne atmosfere i opasnosti od potencijalnog nasilja, a Vona je bio predsjednik Mađarske obrambene udruge koja je oformila Mađarski obrambeni pokret, čiji su članovi u uniformama demonstrirali diljem zemlje, uključujući i romska sela. Iako marševi nisu završavali nasiljem, ESLJP je istaknuo kako neverbalno pozivanje na nasilje i mržnju ima ozbiljne posljedice zbog okolnosti u kojim se provodi, te da nije presudno dolazi li do nasilja.

I dalje se javljaju pojedinačni slučajevi zlouporabe prava na slobodno očitovanje vjere, kada propovjedi postaju politički govori. Propust državnih i crkvenih vlasti da osude izjave na propovjedi u Boričevcu u srpnju 2015. o relativizaciji žrtava logora Jasenovac generira daljnji neprihvatljiv govor u javnosti i dovodi do dublje podijeljenosti u društvu, ali i prikazuje Hrvatsku u negativnom svjetlu.

*Sloboda političkog izražavanja nije opravdanje za govor mržnje. Političari i druge javne osobe trebaju voditi računa o posljedicama koje njihove izjave mogu prouzročiti.*

O dolasku i kratkoročnom zbrinjavanju izbjeglica u Hrvatskoj u političkom spektru se u početku uglavnom govorilo kao o humanitarnoj krizi, no naglasak s vremenom preteže ka sigurnosnom problemu i sve se češće naglašavaju razlike zbog kojih bi građani trebali biti oprezni, pa i u strahu od izbjeglica. Prema ESLJP politički govor uživa najveći stupanj zaštite, ali nije apsolutno zaštićen, niti je sloboda političkog izražavanja opravdanje za govor mržnje. U predmetu Le Pen protiv Francuske (2010.) ESLJP je smatrao opravdanim novčano

kažnjavanje političara koji je izjavio kako se Francuzi trebaju pribojavati trenutka kada će u Francuskoj živjeti 25, umjesto 5 milijuna muslimana, jer će oni tada voditi glavnu riječ. ESLJP je naglasio kako takvi komentari predstavljaju cijelu muslimansku zajednicu u uznemirujućem svjetlu, što može potaknuti osjećaje neprijateljstva i odbijanja, jer je rapidno povećanje njihova broja predstavljeno latentnom prijetnjom sigurnosti i dostojanstvu francuskog naroda.

Političari i javne osobe trebaju voditi računa o posljedicama koje njihove izjave mogu izazvati. Iako se radi o naoko nepovezanim situacijama, ne treba zanemariti da je nedugo nakon intervjua zastupnika u Hrvatskom saboru u kojemu je o muslimanima te ljudima iz Afrike i Azije govorio kao o sigurnosnom, pa i prijetjećem problemu, u Korenici napadnut mladić crne boje kože. Prikazivanje drugih i drugačijih u negativnom kontekstu može stvoriti neprijateljsko i ponižavajuće okruženje pa u krajnosti i potaknuti na kažnjiva postupanja.

### *Uloga medija*

O medijskom izvještavanju o nacionalnim manjinama ili ljudskim pravima već smo izvještavali, no i dalje dio tekstova obiluje predrasudama, primjerice o Romima kradljivcima smilja na hrvatskim otocima. Nakon objavljivanja ovakvih sadržaja na internetskim portalima bujaju komentari, među kojima neki graniče s govorom mržnje.

Preteći medije u predizbornoj kampanji od 1. listopada do 31. prosinca 2015. GONG navodi kako je neprihvatljiv i diskriminatoran govor bio najčešći u tekstovima o izbjegličkoj krizi i migracijama, potom u temama međuetničkih odnosa, a u visokom se postotku rehabilitirao ili relativizirao fašizam. U nešto manjoj mjeri pojavljivala se netrpeljivost na temelju spola ili seksualne orijentacije, a zabilježena je i hajka na „uhljebe“ u javnom sektoru, napadi na reproduktivna prava te pitanja sekularnosti i vjerskih sloboda.

Tijekom 2015. Novinarsko vijeće časti Hrvatskog novinarskog društva donijelo je brojne odluke o povredama Statuta i Etičkog kodeksa. Oštro je osudilo urednika i voditelja, novinarku i glavnu urednicu kontroverzne emisije jer su, bez navođenja izvora informacija i valjanih dokaza, objavili puno ime i prezime osobe koja je navodno počinila određeno djelo, pri čemu se radilo o pripadniku srpske nacionalne manjine nakon čega su on i njegova obitelj izloženi javnim prijetnjama smrću, uvredama i mržnji te žive u strahu za vlastiti život i imovinu. Nakon što je

objavljeno izvješće policije, prema kojemu se dotična osoba ni na koji način ne povezuje s konkretnim djelom, nisu objavili ispravak niti su se javno ispričali.

I VEM može zbog govora mržnje upozoravati i opominjati nakladnike, privremeno ili trajno oduzeti koncesiju te ne smije dodjeljivati sredstva iz Fonda za pluralizam onima kojima je izrečena opomena ili su prekršajno kažnjeni zbog kršenja Zakona o elektroničkim medijima. No, s obzirom kako se i dalje ponavlja širenje mržnje i diskriminacije, trebalo bi VEM-u osigurati adekvatan pravni okvir s visoko zapriječenim novčanim kaznama te mogućnosti podnošenja optužnih prijedloga, ali i političku neovisnost.

Zbog kršenja odredbe o zabrani poticanja i širenja mržnje i diskriminacije iz Zakona o elektroničkim medijima VEM je u 29 predmeta izdao četiri upozorenja: zbog komentara prema vjernicima islamske vjeroispovijesti ispod teksta „Talačka kriza u sydneyskom kafiću“; potom zbog širenja i poticanja na mržnju u audio zapisu govora objavljenog na mrežnim stranicama u sklopu teksta „Roditelji poginulih branitelja s novogradiškog područja – za uzor svima“; te zbog emitiranja pjesme poticanja na mržnju prema Srbima na godišnjicu proglašenja NDH-a i zbog nereagiranja voditelja i urednika emisije „Zajedno u ratu, zajedno u miru“.

Četiri opomene izrečene su istom portalu zbog širenja i poticanja mržnje, za tekstove „Tko zapravo radi na televiziji i zašto je ona bastion srpske manjine?“ te „Pažnja! Pakao nije šala: Ubijeni u Parizu poželjeli ljubiti đavla!“ dok je u slučaju tekstova „Otkriveno: Tajni plan Židova koji vladaju svijetom: Rat u Ukrajini izaziva „đavolje pleme“ s ciljem uzdizanja druge židovske države“ i „Naprijed Hrvatska – u novi kaos“ obaviješten i DORH, no nemamo informaciju što je DORH poduzeo i postoje li elementi kaznenog djela ili prekršaja za koji se goni po službenoj dužnosti.

### *Internet*

Na internetskim portalima i društvenim mrežama pod pseudonimima se i dalje vrijeđa, potiče na diskriminaciju i mržnju, a takvi se komentari zbog brojnosti ne uklanjaju na vrijeme. No ima i drugačijih primjera pa ohrabruje što su administratori onesposobili stranicu „Lijepom našom“, nakon komentara o izbjeglicama: „Malo plina i dobro izolirana prostorija i problem tzv. Izbjeglica riješen“ ili „Opet nam treba Hitler, Putin za ovo neće biti dovoljan“.

ESLJP je odlukom Delfi AS protiv Estonije (2015.) ustvrdio odgovornost komercijalnih internetskih portala za komentare čitatelja koji potiču na nasilje i mržnju, odnosno predstavljaju govor mržnje. Na odgovornost portala i mi smo ukazivali godinama, a bila je naznačena i u Nacrtu prijedloga medijske strategije Ministarstva kulture iz rujna 2015., koja još nije usvojena.

### *Sport*

Kao i prethodnih godina, neprihvatljivo i diskriminatorno izražavanje prednjači na nogometnim utakmicama. Zbog izvikivanja „Za dom spremni“ na utakmici Hrvatske i Norveške u Zagrebu te iscrtane svastike na travnjaku splitskog stadiona, UEFA je kažnjavala nogometnu reprezentaciju

igranjem utakmica bez prisustva gledatelja, oduzimanjem osvojenog boda i visokim novčanim kaznama. I HNS je novčano kažnjavao klubove: HNK Hajduk 16 puta, HNK Rijeka 11, GNK Dinamo osam, NK Osijek tri te NK Istra i RNK Split po dva puta za skandiranje diskriminatornih uvreda po nacionalnoj i drugim osnovama i to u rasponu od 6.000 do 35.000 kuna. UEFA je kaznila HNS kaznom u visini od 50.000 EUR-a zbog skandiranja „Za dom spremni“ na utakmici Hrvatska – Norveška te sa 100.000 EUR-a zbog svastike na travnjaku Poljuda u Splitu. Paradoksalno je što se provode projekti o suzbijanju rasizma, predrasuda, diskriminacije i nasilja u nogometu i istodobno, upravo zbog toga, plaćaju visoke kazne. Ovo stanje neće se riješiti (samo) represijom, a čelnici HNS-a svojim postupcima trebaju pokazati kako se ograđuju od neprihvatljivog ponašanja i ikonografije koja šteti Hrvatskoj.

#### **PREPORUKE:**

124. Ministarstvu pravosuđa i Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da zajednički revidiraju način prikupljanja podataka o kaznenom djelu javnog poticanja na nasilje i mržnju;
125. Ministarstvu unutarnjih poslova, da kontinuirano radi na provedbi edukacije policijskih službenika o prekršajnoj i kaznenoj odgovornosti za djela vezana za govor mržnje te druga kaznena djela i prekršaje povezane s diskriminacijom;
126. Ministarstvu kulture, da izradi nacrt izmjena Zakona o elektroničkim medijima kojim će širenje mržnje i diskriminacije biti propisano jednim od prekršaja;
127. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da provodi sustavne edukacije urednika i novinara o pojavama diskriminacije i ulozi medija u suzbijanju diskriminacije;

### **3.23. IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI**

#### **Stanovanje**

Najviše poteškoća u praksi i opravdanog nezadovoljstva građana, kao i udruga vlasnika stanova i zaštićenih najmoprimaca, i nadalje izazva nepostojanje cjelovite zakonske regulative koja uređuje odnose zaštićenih najmoprimaca u stanovima u privatnom vlasništvu i vlasnika tih stanova, do kojih je došlo nakon donošenja Odluke Ustavnog suda RH U-I-762/1996 iz 1998. godine, kojom je ukinut velik broj odredbi Zakona o najmu stanova (u daljnjem tekstu: ZNS), a zakonske praznine koje su tada nastale još nisu otklonjene. Naime, time je, između ostaloga, prestala obveza vlasnika stanova da zaštićenim najmoprimcima osiguraju drugi, odgovarajući stan, što je dovelo do pokretanja velikog broja tužbi za iseljenje zaštićenih najmoprimaca i njihove deložacije temeljem sudskih presuda.

Vlasnici stanova pokrenuli su niz postupaka pred ESLJP povodom kojih su donesene presude, među kojima je najvažnija Statileo protiv Hrvatske (2014.) kojom je, osim individualne mjere



podnositelju zahtjeva, sud naložio i opću mjeru, odnosno donošenje zakona kojim se ova materija treba regulirati na odgovarajući način. Unatoč tome, ZNS još nije donesen.

Zaštićeni najmpoprinci su također pokrenuli niz postupaka pred ESLJP pozivajući se na pravo na dom, procesno pravo stranke u slučajevima iseljenja, kao npr. u praksi Suda u presudama Bjedov protiv Hrvatske (2012.) i Brezec protiv Hrvatske (2013.), u kojima se od domaćih sudova traži da primjenjuju test razmjernosti.

Dakle, za razliku od presude Statileo protiv Hrvatske, koja se odnosi na zaštitu materijalnog prava vlasništva u parničnom postupku, pravo na dom je procesno pravo stranke u parničnom ili izvanparničnom postupku povodom kojeg suci, donoseći o tome odluku trebaju provesti test razmjernosti prema kriterijima iz prakse ESLJP. Taj stav je usvojio i Ustavni sud RH u Odluci U-III-2073/10 iz 2012. godine, u kojoj se ističe da je u svim budućim slučajevima, u kojima stranke istaknu prigovor miješanja (zadiranja, upletanja) u njihovo pravo na poštovanje doma mjerom prisilnog iseljenja, dužnost nadležnih građanskih sudova ispitati razmjernost i nužnost predložene mjere s obzirom na relevantna načela koja čine sadržaj prava na poštovanje doma. Kriteriji za provođenje testa razmjernosti o nužnosti mjere iseljenja iz doma u demokratskom društvu su: je li stan dom podnositelja, je li došlo do miješanja u pravo na poštovanje doma, je li prisilno iseljenje u skladu sa zakonom i ima li ono legitimni cilj. Za sada nismo zabilježili primjer da su domaći redovni građanski sudovi počeli primjenjivati takav način donošenja odluka zbog čega bi se putem Pravosudne akademije suce o tome trebalo dodatno educirati.

## Građenje

U 2015. pritužbe građana iz područja građenja odnosile su se uglavnom na: postupke donošenja rješenja o ozakonjenju bespravno izgrađenih objekata i drugih akata kojima se odobrava građenje, dugotrajnost postupaka rješavanja povodom žalbi Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja (u daljnjem tekstu: MGPU), neizvršavanje rješenja o uklanjanju nezakonito izgrađenih zgrada donesenih prije stupanja na snagu Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (u daljnjem tekstu: ZPNIZ) za koja su u postupcima ozakonjenja izdana negativna rješenja, nemogućnost dobivanja informacija hoće li i kada ta rješenja biti izvršena, neujednačeno postupanje građevinske inspekcije po inicijativama građana za uklanjanje bespravno izgrađenih objekata i nemogućnost dobivanja informacije o stanju predmeta, neodgovaranje na podneske građana ili dostava uopćenih odgovora na upite o konkretnim predmetima, netransparentnost postupaka prisilnog izvršenja inspekcijskih rješenja o uklanjanju nezakonito izgrađenih objekata iz prostora, kao i na nemogućnost dobivanja informacije zašto u konkretnim predmetima inspekcijska rješenja nisu izvršena te hoće li se i kada izvršiti.

Poseban problem je izvršenje rješenja o uklanjanju bespravno izgrađenih objekata temeljem rješenja donesenih prije stupanja na snagu ZPNIZ-a, kojim je propisan prekid postupka izvršenja do pravomoćnosti rješenja o ozakonjenju odnosno odbijanju ozakonjenja, budući da ti postupci mogu trajati godinama.

Građani se pritužuju da na njihove upite kad će stvarno doći do uklanjanja objekata iz prostora za koje postoje pravomoćne odluke nadležnih tijela, dobivaju uopćene odgovore od MGPU-a „da se izvršenje odvija po planu izvršenja za tekuću godinu“, „da se sljedeće godine prisilno izvršavaju rješenja o uklanjanju objekata čije uklanjanje je svrhovito“, ili „za što se utvrdi javni interes“, a da se pri tome ne zna što se smatra „svrhovitim“ i „javnim interesom“.

Građevinska inspekcija temeljem pojedinačnih prijava građana ne pokreće postupak za uklanjanje nezakonitih objekata, nego se ono vrši temeljem godišnjeg Plana prisilnog izvršenja, kojeg na temelju diskrecione ocjene i raspoloživih sredstava donosi ministar. Umjesto toga, uklanjanje objekata treba biti provedeno temeljem jasno utvrđenih i transparentnih kriterija propisanih aktom MGPU-a, koji bi trebao biti javno dostupan.

Prema podacima MGPU-a, u prošloj godini je 4.764 predmeta u postupku legalizacije dovršeno izdavanjem rješenja o izvedenom stanju, a u 3.829 predmeta je obustavljen postupak jer su u međuvremenu izdani akti kojima se odobrava gradnja. U 131 inspekcijskom predmetu izdano je negativno rješenje kojim se odbija zahtjev za ozakonjenjem.

Unatoč preporuci iz prošlogodišnjeg Izvješća, iz pritužbi zaprimljenih u 2015. očito je da nije došlo do pozitivnog pomaka u komunikaciji MGPU-a s građanima, jer informiranje isključivo putem web stranice ministarstva nipošto nije dovoljno. Pri tome, odgovaranje na podneske i pritužbe koje šalju nužno je, kako radi poštivanja Zakona o pravu na pristup informacijama i Zakona o općem upravnom postupku, tako i radi jačanja sve više izgubljenog povjerenja građana u tijela javne vlasti. Neovisno o tome što se postupak prisilnog izvršenja ne provodi na zahtjev građana, oni imaju pravo na traženu informaciju, osobito u postupcima koji traju više godina.

### *Naknada za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine*

*„Obzirom da sam ja u 88. godini života, bolestan, poluslijep, potpuno nemoćan i u svom domu vezan za krevet, ...ne znam više na koga bi se obratio, jer na odvjetnike ne mogu računati, obzirom da su oni zainteresirani samo za svoju zaradu i htio bih znati da li uopće još postoji neki način rješenja u mojoj nemoći, jer već 19 godina čekam povrat imovine oduzete mojim roditeljima...“*

Vlada RH još od 1997. nije donijela Uredbu o posebnoj vrsti naknade za pokretnine sa svojstvom kulturnog dobra koje su sastavni dio zbirki, muzeja, galerija i drugih ustanova (u daljem tekstu: Uredba), unatoč obvezi iz Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (u daljem tekstu: Zakon o naknadi). Preko 130 zahtjeva za utvrđivanje naknade za oduzete pokretnine nije riješeno u uredima državne uprave, a najveći broj ih je u Gradu Zagrebu (77) i Osječko-baranjskoj županiji (24). Podnositelji zahtjeva sve češće pitaju želi li RH uistinu provesti Zakon o naknadi i obešteti ovlaštenike zbog protuzakonito oduzetih

unikatnih pokretnina, od kojih neke imaju značajnu povijesnu i muzejsku vrijednost. Pozitivan korak Ministarstva pravosuđa, koji ipak dolazi prekasno, traženje je podataka od Ministarstva kulture, za izradu Iskaza o procjeni fiskalnog učinka, potreban za izradu Uredbe.

### ***Rješavanje zaostalih drugostupanjskih postupaka u Ministarstvu pravosuđa***

Kao i prethodnih godina, ovlaštenici naknade najčešće se pritužuju zbog dugotrajnosti drugostupanjskog postupka u MP-u ili zbog nezakazivanja rasprava nakon ukidanja prvostupanjskih rješenja.

U drugom stupnju, po propisima koji više nisu na snazi, 255 je žalbi, a odnose se na postupke komasacije, arondacije, eksproprijacije i deposedacije. Za očekivati je da će se zaostali komasacijski predmeti rješavati u kraćim rokovima, jer je u 2015. donesen novi Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta, na temelju kojeg se u županijama, u kojima ima takvih nedovršenih postupaka, očekuje imenovanje županijskih komasacijskih povjerenstava kao drugostupanjskih tijela.

*Dugotrajnosti postupaka pridonosi i česta neusklađenost podataka o pravnom i faktičnom stanju nekretnine, najčešće poljoprivrednog zemljišta.*

Dugotrajnosti postupka pridonosi i česta neusklađenost podataka o pravnom i faktičnom stanju nekretnine, najčešće poljoprivrednog zemljišta. Naime, od donošenja prvostupanjskog rješenja i ulaganja žalbi, može doći do više pravnih i administrativnih te fizičkih promjena na poljoprivrednom zemljištu, koje nisu evidentirane u zemljišnim knjigama i katastru. Promjene vlasnika, ali i propisa doveli su do mijenjanja katastarskih čestica, njihove površine, oblika, čak i katastarskih općina, izvanknjižnih i knjižnih vlasnika i posjednika, što sve utječe na trajanje drugostupanjskih postupaka. S obzirom da rješavanje u drugom stupnju u prosjeku traje 25 mjeseci, potrebno je pojačati napore kako bi se oni ubrzali, između ostaloga, jačanjem kapaciteta i edukacijom stručnjaka.

### ***Nadležnost Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom***

Građani u pritužbama ukazuju i na poteškoće pri rješavanju imovinskopravnog statusa nekretnine djelomično ili u cijelosti povezane s nekretninom u vlasništvu RH. Pravni okvir propisan je Zakonom o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu RH te je određena nadležnost Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom (u daljem tekstu: DUUDI). Kako se radi o vrlo složenim imovinskopravnim poslovima u kojima je neophodno provesti više predradnji kao uvjet za postupanje DUUDI-ja, ti postupci predugo traju.

Primjerice, kako bi se legalizirale stambene građevine i riješili imovinskopravni odnosi u romskom naselju na području mjesnog odbora Josip Rimac u Slavonskom Brodu, nužno je riješiti suvlasničke odnose. U većem dijelu suvlasnik je RH, a u manjem fizičke osobe, koji su i korisnici ili posjednici zemljišta na kojemu su izgrađene obiteljske kuće. Nakon višegodišnjih napora postignut je sporazum prema kojemu će Grad Slavonski Brod izvršiti parcelizaciju, a Vijeće romske nacionalne manjine će u suradnji s ULJPPNM-om dogovoriti modalitete prijenosa

vlasništva novoformiranih građevinskih parcela na krajnje korisnike te predložiti Vladi donošenje odluke. Ovaj primjer pokazuje kako je nužna suradnja svih dionika u postupku razvrgnuća suvlasničkih zajednica na nekretninama, naročito kada su u pitanju pripadnici ranjivih skupina.

Kako bi se postupci u ovakvim složenim imovinskopравnim situacijama brže provodili potrebno je da DUUDI kontinuirano informira građane koje dokumente treba priložiti zahtjevu za razvrgnuće suvlasničke zajednice, ne samo putem web stranica nego i letcima, lokalnim medijima i na druge prikladne načine. Pozitivan je primjer mogućnost javnog pristupa Središnjem registru državne imovine, unatoč tome što još nije povezan sa Zajedničkim informacijskim sustavom zemljišnih knjiga i katastra, koji je u zajedničkoj nadležnosti MP-a i Državne geodetske uprave. To povezivanje zasigurno bi povećalo kvalitetu i ubrzalo rad u imovinskopравnim predmetima, čime bi se smanjio i pritisak birokracije na ulagače u nekretnine u RH.

#### **PREPORUKE:**

128. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da u primjerenim rokovima obavještava građane o poduzetom povodom njihovih podnesaka;
129. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da na transparentan način regulira planiranje uklanjanja objekata;
130. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da pripremi Nacrt prijedloga Zakona o najmu stanova i uputi ga u zakonodavnu proceduru nakon provedene rasprave sa zainteresiranom javnošću;
131. Pravosudnoj akademiji, da organizira edukaciju sudaca građanskih redovnih sudova o primjeni testa razmjernosti;
132. Ministarstvu pravosuđa, da bez odlaganja pripremi i uputi u daljnji postupak Uredbu za utvrđivanje posebne vrste naknade za pokretne koje se smatraju kulturnom baštinom, a koje su sastavni dio zbirki, muzeja, galerija i drugih ustanova;
133. Ministarstvu pravosuđa, da u suradnji s predstavničkim tijelima jedinica područne (regionalne) samouprave na čijim područjima ima nedovršenih postupaka komasacije, po žurnom postupku imenuje županijska komasacijska povjerenstva kao drugostupanjska tijela;
134. Vladi RH, da donese odluku kojom bi se omogućio prijenos vlasništva nekretnina bez naknade na korisnike u romskom naselju Josip Rimac u Slavonskom Brodu;
135. Ministarstvu pravosuđa i svim uredima državne uprave u županijama nadležnim za imovinskopравne poslove, DUUDI-ju te svim ustrojstvenim jedinicama Državne geodetske uprave, da educiraju građane o dokumentaciji koju je potrebno priložiti u postupcima razvrgnuća suvlasničke zajednice nekretnina kako bi ih mogli riješiti u razumnom roku;
136. Ministarstvu pravosuđa i Državnoj geodetskoj upravi, da pojačaju napore kako bi Zajednički informacijski sustav zemljišnih knjiga i katastra zaživio;

### 3.24. ZAŠTITA OKOLIŠA I ZDRAVSTVENA EKOLOGIJA

*„...molim Vas da obratite pozornost na analize koje su se trebale odraditi. Naime, od 1995. do danas tj. u 20 godina moralo je biti odrađeno 240 analiza procjednih voda, no napravljene su samo 4 i to samo iz jednog bazena, jer od predviđena 3 koja su se morala izgraditi samo je jedan u funkciji oduvijek. U određenom je vremenu količina žive u procjednim vodama bila 217, a olova 72 puta više od dozvoljenih. To je zbilja nevjerovatno! Niti od inspekcije zaštite okoliša, niti od Ministarstva zaštite okoliša nismo dobili odgovore zašto je to tako, a postavili smo brojne...“*

Odgovornost i briga za okoliš i zdrav život trebale bi biti učinkovito zaštićene ustavne vrijednosti, no postojeći sustav zaštite okoliša obiluje međusobno neusklađenim i često mijenjanim propisima u kojima se i stručnjaci ponekad teško snalaze. Raste broj pritužbi koje se odnose na štete u okolišu, postupanje s otpadom, rad inspekcija, štetni utjecaj zagađenja na zdravlje, buku, izloženost elektromagnetskom zračenju, postupke procjene utjecaja na okoliš te na prostorne planove, i u kojima je vidljivo da se često ne provode propisane mjere zaštite okoliša, ne prati se njihova provedba, sankcije uglavnom izostaju, a propusti se teško ispravljaju. Zabilježeni su slučajevi u kojima se postupak procjene utjecaja na okoliš nije proveo ili se proveo naknadno, nakon što su već izdana odobrenja iz područja prostornog planiranja i gradnje, slučajevi izmijenjenih elaborata zaštite okoliša u tijeku upravnog postupka kako bi se prilagodili potrebama nositelja zahvata, a ne stanju u okolišu, neusklađenih prostornih planova niže i više razine, čiji je način rješavanja MGPU propustio regulirati.

Pozicija zainteresirane javnosti u postupcima koji mogu utjecati na okoliš otežana je i zbog nepotpune primjene Arhuške konvencije, posebice u postupcima prostornog planiranja i gradnje, no grupe građana, ali i gradovi, sve su aktivniji i organiziraniji u zalaganju za zdrav okoliš i zdrav život u svojim sredinama.

Preporuke iz Izvešća pučke pravobraniteljice za 2014. nisu u potpunosti provedene. Hrvatski nacionalni portal Registra onečišćavanja okoliša (HNPROO) i Preglednik Registra onečišćavanja okoliša (ROO) javno su dostupni, no nedovoljno pregledni i ne sadrže ukupne brojčane podatke. Nije se značajnije razvila zdravstvena ekologija i nije uvedena obvezna procjena utjecaja na zdravlje (HIA) prije izgradnje industrijskih objekata, nego se postupak procjene utjecaja na zdravlje i dalje provodi sporadično, uglavnom kroz postupke procjenjivanja utjecaja zahvata na okoliš. Praksa Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo također pokazuje da se utjecaj zagađenja na zdravlje počinje razmatrati tek kada je ono ozbiljnije narušeno, s tim da niti jedan laboratorij u javnom zdravstvu ne provodi specijaciju arsena i žive, što je presudno. U 2015. nije izrađen ni novi Pravilnik o zaštiti od elektromagnetskih polja, u čemu bi trebali sudjelovati javnozdravstveni stručnjaci.

Zaprimamo i sve više pritužbi na buku, najčešće zbog noćnog rada ugostiteljskih objekata, ali i glasni uređaja i prijevoznih sredstava (kompresori, kamioni tegljači, preleti aviona i sl.) u gusto naseljenim mjestima. Kontinuitet i dalje predstavljaju pritužbe na štete u okolišu, a najčešće se odnose na onečišćenje zraka i vode, što potvrđuje i statistika Vodopravne inspekcije u kojoj je od 750 prijavi njih najviše (293) bilo na onečišćenje voda kao sastavnice okoliša. Raste i broj predmeta iz kojih je razvidno kako je voda nejednako dostupna ovisno o mjestu stanovanja i/ili broju stanovnika, s obzirom da mjesta s manje od 50 stanovnika za sada nisu obuhvaćena sustavom javne vodoopskrbe, no i prihodima kućanstva te mogućnostima JLPS-a. Dodatno, i preporuka iz UPR-a odnosila se na dostupnost i ispravnost vode za piće te sanitarne potrebe, o čemu više pišemo u dijelu Izvješća o pravu na vodu.

Sve je više pritužbi na rad inspekcija zbog unaprijed najavljenih dolazaka u vremenu kada je buka manja, neobavješćavanja pritužitelja o rezultatima nadzora, nepoduzimanja odgovarajućih radnji i sl. Često se problem odnosi na više inspekcija: zaštite okoliša, sanitarnu, građevinsku, protupožarnu inspekciju MUP-a i druge, što dodatno onemogućuje snalaženje građana u propisima, a često se i same inspekcije proglašavaju nenadležnima.

Neovisno o specifičnostima pritužbi, većinu karakterizira nepovjerenje građana koje proizlazi iz nezadovoljstva pri komunikaciji s nadležnim tijelima, kvaliteti povratnih informacija te sudjelovanju u postupcima koji se na njih odnose. Poseban problem predstavljao je Pravilnik o tajnosti podataka MZOIP-a (NN 79/07 i 86/12) koji je klasificirao zapisnike s obavljenih inspekcijskih nadzora stupnjem tajnosti „ograničeno“, iako se prema Zakonu o tajnosti podataka (u daljnjem tekstu: ZTP) klasificiraju samo oni podatci koji su od sigurnosnog interesa za RH. Pravilnik više nije na snazi, a u listopadu je donesen novi, u kojemu se izvješća s inspekcijskih nadzora ne klasificiraju, no on nije dostupan javnosti. Pokazalo se i da je potrebno regulirati pitanje sadržajnog nadzora, budući da ga Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost po ZTP-u ne provodi, ali i Uredbom razraditi kriterije za određivanje stupnja tajnosti, u što bi trebala biti uključena i povjerenica za informiranje.

U središtu pozornosti u 2015. bila su dva velika projekta: Plomin C te istraživanje i eksploatacija ugljikovodika u Jadranu, kod kojih su zaštita okoliša i zdrav život kao ustavne vrednote stavljene u drugi plan, poslije gospodarskog interesa, no čiju je realizaciju Vlada ipak odgodila, a čemu su prethodile kampanje ekoloških udruga te odluke Europske komisije i Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD). Na održanom lokalnom savjetodavnom referendumu u ožujku, koji zbog male izlaznosti nije uspio, od 36% građana koji su izašli na birališta 94% izjasnilo se protiv izgradnje TE Plomin C na ugljen. U slučaju Jadrana, prije donošenja Odluke o provođenju postupka izdavanja dozvola i objavi javnog nadmetanja za izdavanje dozvola za istraživanje i eksploataciju ugljikovodika na Jadranu iz ožujka 2014., Vlada se pozvala samo na Zakon o istraživanju i eksploataciji ugljikovodika, nije razmotrila moguć utjecaj na okoliš i zdrav život, nego je tek naknadno u siječnju 2015. pokrenuto savjetovanje sa zainteresiranom javnosti o Strateškoj studiji o vjerojatno značajnom utjecaju na okoliš Okvirnog plana i programa istraživanja i eksploatacije ugljikovodika na Jadranu.

Pozitivno je što se zaštitom okoliša, uz već dugo godina aktivne ekološke udruge, sve više bave i druge organizacije: Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava HAZU-a te novoosnovani Institut za političku ekologiju (IPE), koji promiču teme klimatskih promjena, okolišnih/klimatskih migracija i javnog dobra. Ekološke udruge također izvještavaju o slučajevima kršenja odredbi o informiranju i sudjelovanju javnosti, donošenju podzakonskih akata i provedbi pojedinačnih postupaka u okolišu po Zakonu o zaštiti okoliša te o slučajevima kršenja odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama i Zakona o upravnom postupku.

*„...nemam više zdravlja, nemam snage, nemam financijskih sredstava za borbu s korumpiranim državnim sustavom...žele da preuzmem progona za prijavljena-počinjena kaznena djela na štetu općih i javnih interesa, imovine i ljudi RH – ugroze zdravlja ljudi i okoliša...nitko me još niti jednom do dana današnjeg nije pozvao niti saslušao, a kamoli zatražio dokaze u svim dosadašnjim „navodno“ obavljenim istražnim radnjama, koje su sa lakoćom mogli pribaviti po službenoj dužnosti, da se postupalo po zakonima RH...“*

Na globalnoj je razini 2015. značajna po usvajanju UN Programa za održivi razvoj 2030, kojemu je u fokusu briga o prirodnim resursima i očuvanje planete od iskorištavanja, zagađenja i degradacije, što je prilika za unapređenje standarda u području zaštite okoliša. Radi se o prvom globalnom sporazumu s univerzalnim i sveobuhvatnim programom djelovanja koji slijedi načela nediskriminacije i jednakosti te principe univerzalnosti, nedjeljivosti, međusobne ovisnosti i povezanosti ljudskih prava, pri čemu, u cilju održivog razvoja, integrira ekološku, društvenu i gospodarsku dimenziju razvoja.

Program sadrži 17 ciljeva održivog razvoja te 169 povezanih ciljeva, razvrstanih u skupinama: bez siromaštva; bez gladi; dobro zdravlje i blagostanje; kvalitetno obrazovanje; jednakost spolova; čista voda i sanitacija; dostupna i čista energija; primjeren rad i ekonomski rast; industrija, inovacije i infrastruktura; smanjenje nejednakosti; održivi gradovi i zajednice; odgovorna potrošnja i proizvodnja; akcija za klimu; život pod vodom; život na zemlji; mir, pravda i jake institucije; partnerstva za ciljeve. Da bi se ostvarilo, potrebno je mobilizirati sve države i dionike na globalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i lokalnoj razini. U EU, Program će biti sastavni dio unutarnje i vanjske politike, a svaka država članica treba čim prije razviti kohezivnu nacionalnu strategiju održivog razvoja s integriranim financijskim planom. Predviđeno je sustavno praćenje provedbe na svim razinama kroz globalne, nacionalne i regionalne indikatore. Politički forum visoke razine za održivi razvoj (HLPF) imat će središnju ulogu u nadgledanju svih postupaka praćenja i izvještavanja na globalnoj razini, u suradnji s Općom skupštinom, Vijećem za ekonomska i socijalna pitanja UN-a (ECOSOC) i dr. relevantnim tijelima.

Nacionalne institucije za ljudska prava (NHRI) iz cijelog svijeta tim su povodom donijele Merida deklaraciju, u kojoj se ističe nužnost zauzimanja ljudskopravaškog pristupa u svim fazama

provedbe, praćenja te izvještavanja o Programu. Takav pristup treba prevladati i u situacijama naizgled konfliktnog odnosa s razvojnim ciljevima.

#### **PREPORUKE:**

137. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da u postupcima za koje je tako propisano, ne izdaje dozvole prije postupka procjene utjecaja na okoliš;
138. Ministarstvu zaštite okoliša i prirode, da provodi i nadzire procjenu utjecaja na okoliš u ranoj fazi planiranja zahvata, prije izdavanja dozvola iz područja prostornog planiranja i gradnje;
139. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da primjenjuje čl. 6 Arhuške konvencije i omogući sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupcima izdavanja dozvola iz područja gradnje i prostornog uređenja za zahvate koji mogu značajno utjecati na okoliš;
140. Hrvatskoj agenciji za okoliš i prirodu, da unaprijedi preglednost Hrvatskog nacionalnog portala Registra onečišćavanja okoliša (HNPROO) i Preglednika Registra onečišćavanja okoliša (ROO) te prikaže ukupne bročane podatke;
141. Ministarstvu zaštite okoliša i prirode, da u suradnji s Ministarstvom zdravlja uvede zakonski obvezujuću procjenu utjecaja na zdravlje (HIA);
142. Ministarstvu zdravlja, da osigura potrebne zakonske i materijalne uvjete za daljnji razvoj zdravstvene ekologije i sustava procjene utjecaja na zdravlje (HIA);
143. Ministarstvu zdravlja, da izradi novi Pravilnik o zaštiti od elektromagnetskih polja u skladu s Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću;
144. Ministarstvu zaštite okoliša i prirode, da objavi Pravilnik o tajnosti podataka Ministarstva zaštite okoliša i prirode;
145. Vladi RH, da izradi kohezivnu nacionalnu strategiju održivog razvoja s integriranim financijskim planom te omogući dostatna sredstva za njezino provođenje prema Planu za održivi razvoj 2030;



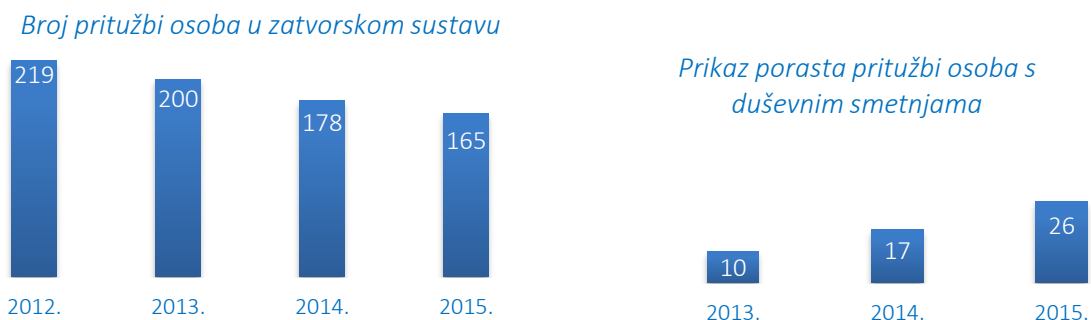
## 4. OSOBE LIŠENE SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA

Osobe mogu biti lišene slobode ili im se može ograničiti sloboda kretanja (u daljnjem tekstu, kada govorimo o zaštiti osoba lišenih slobode podrazumijevamo i osobe kojima je ograničena sloboda kretanja) u različitim sustavima: zatvorskom, policijskom, vojnom, socijalne skrbi, zdravstvene zaštite, tražitelja međunarodne zaštite i iregularnih migranata.

Pučka pravobraniteljica štiti prava osoba lišenih slobode na dva načina: postupanjem u pojedinačnim slučajevima temeljem individualnih pritužbi te preventivno, obilascima Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM). U 2015. zaprimili smo 191 pritužbu i obišli 62 mjesta u sklopu 72 NPM obilaska.

### 4.1. ZAŠTITA PRAVA OSOBA LIŠENIH SLOBODE, POSTUPANJEM PO PRITUŽBAMA

Pučkoj pravobraniteljici prituživali su se zatvorenici, osobe s duševnim smetnjama ili članovi njihovih obitelji te osobe koje su se zatekle u policijskim postajama, prihvatilištu za tražitelje azila i Prihvatnom centru za strance. Broj pritužbi osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu u 2015. godini (165) je za 0,7% manji u odnosu na prethodnu godinu, čime se nastavlja trend njihovog smanjenja dok, s druge strane, broj pritužbi osoba s duševnim smetnjama raste.



Dok su uvjeti smještaja u zatvorskom sustavu bili najveći problem prema broju pritužbi u ranijim godinama, tijekom 2014. i 2015. na prvom su mjestu pritužbe na zdravstvenu zaštitu. Uz ova dva problema, zatvorenici su se još prituživali na učinkovitost pravne zaštite, postupanje pravosudne policije i kršenje prava na dodir s vanjskim svijetom. U odnosu na osobe s duševnim smetnjama, pritužbe su se prije svega odnosile na prisilnu hospitalizaciju i provođenje medicinskih postupaka bez slobodno dane suglasnosti.

#### 4.1.1. Pritužbe osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu

##### Zdravstvena zaštita

Pritužbe na kvalitetu pružanja zdravstvene zaštite i nadalje su jedan od najčešćih razloga zbog kojeg nam se pritužuju osobe lišene slobode i ne razlikuju se u odnosu na nekoliko proteklih godina. Prema podacima Središnjeg ureda uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa (u daljnjem tekstu: SUZS) tijekom 2015. od ukupnog broja pritužbi podnesenih kaznenim tijelima 19% odnosilo se na pružanje zdravstvene zaštite, što potvrđuje potrebu za sustavnim i organizacijskim promjenama na ovom području. Veliki dio njih i nadalje se odnosi na dugo čekanje na fizikalnu terapiju te na neodgovarajuću stomatološku zaštitu. Jedan pritužitelj je prije više od godinu dana, radi pripreme izrade dentalne proteze, povadio veći broj zubi, no još uvijek se nije pristupilo njezinoj izradi, a kako od pribora za jelo dobiva samo žlicu, ima velikih problema pri jelu.

Zatvorenici se opetovano pritužuju na način provođenja sigurnosnih mjera obveznog psihijatrijskog liječenja te obveznog liječenja od ovisnosti. Oni slabijeg imovinskog statusa žale se na obvezu plaćanja participacije u troškovima liječenja i lijekova te u nekim slučajevima odbijaju uzimati lijekove odnosno sami si smanjuju doze, kako bi smanjili troškove liječenja.

Nepušači se i dalje pritužuju da su protiv svoje volje smješteni u iste sobe s pušačima te su stalno izloženi pasivnom pušenju. U zadnje vrijeme uočeni su naponi kaznenih tijela da, gdje je to moguće, odvoje nepušače od pušača, ali kod istražnih zatvorenika i kažnjenika to često nije moguće. Neprihvatljiva je situacija da je u Zatvorskoj bolnici, kaznenom tijelu u koje se upućuju osobe lišene slobode kojima je potrebno liječenje, dopušteno pušenje po sobama u kojima najčešće cijeli dan borave bolesni zatvorenici. Stoga i nadalje inzistiramo na zaštiti od pasivnog pušenja, primjerice, određivanjem posebnih prostorija za pušače, koje bi im bile dostupne veći dio dana.

Jedan od stalnih izvora nezadovoljstva zatvorenika te razlog velikog broja pritužbi je činjenica da i nadalje zatvorski liječnici ne mogu pisati uputnice i recepte, već to rade izabrani liječnici. Neki od njih niti ne vide zatvorenike, već svu zdravstvenu zaštitu na primarnoj razini de facto pruža zatvorski liječnik, a oni u dogovoru s njim pišu uputnice i recepte, što i kod njih, u pravilu, dovodi do velikog nezadovoljstva. Početkom 2015. bio je u tijeku dogovor između Ministarstva

*Pritužitelj je prije više od godinu dana, radi pripreme izrade dentalne proteze, povadio veći broj zubi, no još uvijek se nije pristupilo njezinoj izradi, a kako od pribora za jelo dobiva samo žlicu, ima velikih problema pri jelu.*

pravosuđa i Ministarstva zdravlja te HZZO-a oko iznalaženja organizacijskih rješenja koja bi omogućila zatvorskim liječnicima pisanje uputnica i recepata, no do vremena pisanja Izvješća to nije učinjeno. Veliki dio poteškoća koje otežavaju pružanje zdravstvene zaštite te predstavljaju stalni izvor nezadovoljstva zatvorenika, ali i zdravstvenih radnika, bio bi izbjegnuto da zdravstvena zaštita zatvorenika organizacijski prijeđe pod Ministarstvo zdravlja, o čemu više pišemo u poglavlju o ocjeni stanja poštivanja prava osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu.

Jedan dio zatvorenika pritužuje se i na kvalitetu prehrane, posebno vegetarijanske, a dio na veličinu obroka u pojedinim kaznenim tijelima, za koje smatraju da su manji od propisanih.

Nekoliko zatvorenika pritužilo se i na neopremljenost specijalnih vozila namijenjenih prijevozu zatvorenika sigurnosnim pojasevima. Naime, u stražnjem dijelu specijalnog vozila sjedi se samo na bočnoj klupi, bez rukohvata, često vezanih ruku, pa i nogu, a u slučaju naglog kočenja ili mijenjanja smjera vožnje može doći do pada i ozljede, što se i dogodilo u nekoliko slučajeva. U praksi, većina osoba koja se tako prevozi kraj vožnje dočeka na podu. Zakonom o sigurnosti prometa na cestama nije regulirano oslobađanje od obveze vezanja sigurnosnim pojasom u ovakvim vozilima, a Vladinom Uredbom o odorama državnih službenika odjela osiguranja u kaznionicama, zatvorima i odgojnim zavodima te službenim vozilima, ništa nije propisano u dijelu koji se odnosi na opremu prostora namijenjenog prijevozu zatvorenika, osim da je potrebna posebna sigurnosna pregrada koja razdvaja prostor za smještaj zatvorenika od prostora za smještaj službenika pravosudne policije. Slijedom toga, na odgovarajući način je potrebno riješiti pitanje ugradnje sigurnosnih pojasa u sva vozila namijenjena prijevozu zatvorenika, kako bi se smanjila mogućnost njihovog ozljeđivanja.

### **Uvjeti smještaja**

Tijekom 2015. znatno se smanjio broj pritužbi osoba lišenih slobode u kaznenim tijelima zbog uvjeta smještaja, što možemo tumačiti smanjenjem napučenosti u cijelom zatvorskom sustavu. Prema podacima SUZS-a, stanje napučenosti u zatvorskom sustavu na dan 31. prosinca 2015. iznosilo je 84,77%. Međutim, u nekim zatvorima se i dalje smješta veći broj zatvorenika od postojećih kapaciteta: u Zatvoru u Rijeci 125,86%, u Zadru 111,29%, u Osijeku 110,91%, u Varaždinu 109,00%, u Požegi 106,25% i u Bjelovaru 102,20%.

Jedan od osnovnih razloga podnošenja pritužbi je i povreda prostornih standarda uvjeta smještaja prema kojima u spavaonici za svakog zatvorenika mora biti osigurano 4m<sup>2</sup> i 10m<sup>3</sup>, zbog čega se često obraćaju upravitelju i sucu izvršenja. Nakon odluke suca izvršenja o povredi prava, zatvorenike se premještalo u odgovarajuće spavaonice. Osim na prostorne standarde, osobe lišene slobode prituživale su se i na nedostatnost sredstava za čišćenje.

### **Podnošenje pritužbi i pravna zaštita**

*„predlažem pučkoj pravobraniteljici (...) pokrenuti ispitni postupak, poglavito što se istovrsna povreda ponavlja, a nije izolirana, već je učestala i praksa službenika i prema drugim zatvorenicima koji su izgubili vjeru u pravdu i pravnu državu pa ne vide svrhe obraćati se bilo kome, pa niti pučkoj pravobraniteljici, obzirom da kažnjavanja odgovornih nema, a svaka pritužba na nezakonito postupanje službenika rezultira odmazdom, daljnjim uskraćivanjem prava, prijetnjama i šikaniranjem i to istih službenika na koje su pritužbe i upućene i svih drugih njihovih „kolega“ obzirom da se isti osjećaju nedodirljivim i iznad zakona.“*

Iako je, prema podacima SUZS-a, u odnosu na prošlu godinu porastao broj pritužbi upraviteljima kaznenih tijela, s 378 na 577, povjerenje zatvorenika u ovo pravno sredstvo je i dalje nedostavno. Gotovo 80% pritužbi podneseno je u samo tri kaznena tijela: kaznionicama u Lepoglavi i Glini te u Zatvoru u Zagrebu, a i nadalje ima kaznenih tijela u kojima tijekom prošle godine nije podnesena niti jedna pritužba, primjerice, u zatvorima u Rijeci, Puli i Dubrovniku. O

*Zatvorenici ne koriste pravna sredstva jer se ne žele zamjeriti službenicima i boje se negativnih posljedica, primjerice snižavanja ocjene uspješnosti, neodobravanja pogodnosti ili gubitka radnog angažmana.*

povjerenju istražnih zatvorenika u učinkovitost pritužbe govori podatak da su tijekom 2015. u samo 23 slučaja koristili ovo pravno sredstvo.

Premda se najveći broj pritužbi podnesenih zbog neučinkovitosti pravnih sredstava odnosio na nepostupanje po pritužbama u zakonskom roku, zabrinjavaju navodi zatvorenika da pravna sredstva ne koriste jer se ne žele zamjeriti službenicima te se boje negativnih posljedica, primjerice, snižavanja ocjene uspješnosti, neodobravanja pogodnosti ili gubitka radnog angažmana.

Zatvorenici su nam se obraćali i zbog dugotrajnosti postupanja sudaca izvršenja, a u jednom smo ispitnom postupku utvrdili da je zatvorenik podnio žalbu protiv rješenja o izrečenoj stegovnoj mjeri, no sudac je, umjesto u zakonskom roku od 48 sati, odluku donio nakon četiri mjeseca. Postupanje u konkretnom predmetu ne samo da je suprotno odredbama Zakona o izvršavanju kazne zatvora (u daljnjem tekstu: ZIKZ), već je suprotno čl. 18. Ustava RH, koji podrazumijeva ostvarivanje učinkovite pravne zaštite putem žalbe. Stoga je ovoj problematici potrebno posvetiti pozornost na godišnjem sastanku sudaca izvršenja.

### ***Postupanje pravosudne policije***

I nadalje zaprimamo pritužbe u kojima zatvorenici navode da ih službenici odjela osiguranja vrijeđaju, omalovažavaju i nazivaju pogrđnim imenima, čak i šamaraju, što upućuje na moguće ponižavajuće postupanje. U pravilu se radi o pritužbama čiju je osnovanost vrlo teško utvrditi, jer se takva postupanja događaju na mjestima bez video nadzora i svjedoka, a upravo su postupanja službenika, prema podacima kojima raspolažemo, najčešći razlog pritužbi upraviteljima kaznenih tijela i SUZS-u.

### ***Dopisivanje***

Tijekom prošle godine zatvorenici su nam se obraćali navodeći da njihove pritužbe pučkoj pravobraniteljici i pismena upućena državnim tijelima i institucijama nisu poslana iz kaznenih tijela. Zbog načina evidentiranja predaje pošiljki nismo mogli utvrditi osnovanost, ali niti neosnovanost njihovih navoda. Budući da je slanje predavki i pritužbi, davanje prijedloga državnim i drugim javnim tijelima te dobivanje odgovora ustavno pravo, kaznena tijela trebaju ustrojiti i voditi evidencije iz kojih se jasno može utvrditi kada je i kome pismeno predano.

Predložena izmjena Zakona o kaznenom postupku (u daljnjem tekstu: ZKP), sukladno kojoj će istražni zatvorenici moći bez ograničenja i nadzora sadržaja podnijeti pritužbu pučkoj pravobraniteljici i zaprimiti njezin odgovor, bude li usvojena, ubrzat će postupak podnošenja pritužbe i doprinijeti jačanju zaštite prava ove kategorije osoba lišenih slobode.

#### *4.1.2. Pritužbe građana na rad policije pri oduzimanju slobode*

Pritužbe građana na postupanje policijskih službenika pri oduzimanju slobode uglavnom su se odnosile na neprofesionalno i neetično ponašanje, prekoračenje u primjeni ovlasti te pristrano i selektivno postupanje.

Policijski službenici u postupcima u kojima se upotrebljuje tjelesna snaga i koji rezultiraju oduzimanjem slobode, dužni su uložiti najviši stupanj pažnje radi poštivanja dostojanstva osobe prema kojoj se postupa, imajući u vidu da se radi o postupanju koje u slučaju pogreške predstavlja povredu ustavnih prava građana. Primjerice, ležanje osoba lišenih slobode lica pritisnutog o tlo, pred okupljenim građanima ili novinarima, kao i postavljanje videosnimke takvog postupanja na web MUP-a, bez zaštite identiteta osoba na snimci, zasigurno može predstavljati ponižavajuće postupanje. ESLJP je u predmetu Bouyid protiv Belgije (2015.) utvrdio da je za ponižavajuće postupanje dovoljno da se žrtva smatra poniženom te da svaka neopravdana uporaba sile predstavlja ponižavajuće postupanje, bez razlike je li fizička sila bila manjeg intenziteta od one koja bi ostavila trajne posljedice.

*Ležanje osoba lišenih slobode lica pritisnutog o tlo, pred okupljenim građanima ili novinarima, kao i postavljanje videosnimke takvog postupanja na web stranice MUP-a, bez zaštite identiteta osoba na snimci, zasigurno može predstavljati ponižavajuće postupanje.*

Europski odbor za sprječavanje mučenja i neljudskog postupanja ili kažnjavanja (u daljnjem tekstu: CPT) nakon posjete RH 2007. godine preporučio je da policijski službenici koriste silu samo u razmjernom dijelu i koliko je potrebno da bi se osobe, koje se ponašaju nasilno i/ili agitirano, dovele pod kontrolu, no iz provedenih ispitnih postupaka proizlazi da se navedena preporuka ponekad ne uvažava.

#### *4.1.3. Pritužbe osoba s duševnim smetnjama*

U 2015. osobe s duševnim smetnjama ili članovi njihovih obitelji pretežito su se prituživali na prisilnu hospitalizaciju, provođenje pojedinih medicinskih postupaka bez slobodno dane suglasnosti te kršenja pojedinih prava osoba s duševnim smetnjama iz Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama (u daljnjem tekstu: ZZODS). U zadnjih nekoliko godina zamjetan je porast pritužbi osoba s duševnim smetnjama i članova njihovih obitelji, zbog njihove veće obaviještenosti o našim ovlastima te češćim posjetima psihijatrijskim ustanovama.

Kako pučka pravobraniteljica nije nadležna za proces dijagnosticiranja duševne bolesti te procjenu je li medicinski bilo opravdano u psihijatrijskoj ustanovi nekoga prisilno zadržati i prisilno smjestiti, iako pritužitelji vrlo često imaju upravo takva očekivanja, obavještavali smo ih kome se mogu pritužiti. U manjem broju slučajeva utvrđeno je da su povrijeđena ustavna i zakonska prava pritužitelja. Primjer je pritužba na neudovoljavanje bolnice zahtjevu pacijentice na pristup medicinskoj dokumentaciji tijekom 2014., s objašnjenjem kako se pristup može omogućiti jedino na zahtjev suda. No, prema čl. 23. Zakona o zaštiti prava pacijenata te čl. 23. Zakona o liječništvu bolnica je bila dužna omogućiti joj uvid i presliku medicinske dokumentacije na njezin trošak, budući da tada važećim ZZODS-om nije bilo propisano pravo pacijenta na pristup medicinskoj dokumentaciji, ali ni zabrana ili ograničenje tog prava.

## 4.2. NACIONALNI PREVENTIVNI MECHANIZAM

U četvrtoj godini djelovanja NPM-a bili smo u 72 obilaska, 227% više u odnosu na prethodnu godinu, koji su obuhvatili zatvorski sustav i policijski sustav, mjesta pogođena izbjegličkom krizom te domove za starije i nemoćne.



12 obilazaka kaznenih tijela bilo je usmjereno na provjeru uvjeta smještaja, primjenu mjera prisile i način organiziranja zdravstvene zaštite, a uz to smo se bavili temom štrajka glađu. Osim toga, intenzivno smo pratili izbjegličku krizu, između ostalog i kroz 26 terenskih obilazaka, o čemu više pišemo u posebnom poglavlju o izbjegličkoj krizi.

2015. godine obišli smo i pet domova za starije i nemoćne osobe, a cilj je bio utvrditi razinu poštivanja ljudskih prava osoba starije životne dobi u institucionalnoj skrbi. Uz to, obišli smo i 27 policijskih postaja i pritvorske jedinice u četiri policijske uprave te izvršili kontrolni obilazak jedne psihijatrijske ustanove.

Osim NPM obilazaka, educirali smo policijske službenike i djelatnike zatvorskog sustava o ovlastima NPM-a i zabrani mučenja, neljudskog i ponižavajućeg postupanja. Održali smo sedam radionica za oko 100 policijskih službenika PU splitsko-dalmatinske i sudjelovali na dvije edukacije za 30-ak djelatnika zatvorskog sustava. Na ovaj način nastojimo preventivno djelovati edukacijama o ljudskim pravima.

Nakon NPM obilazaka dali smo 279 pisanih preporuka i upozorenja, 41 više nego godinu ranije, te niz usmenih preporuka tijekom obilazaka mjesta obuhvaćenih izbjegličkom krizom. Najveći broj preporuka i upozorenja dan je nakon obilazaka tijela u zatvorskom sustavu (195).

#### Udio pisanih preporuka i upozorenja po područjima u 2015.



Najveći dio neprovedenih preporuka i upozorenja zahtijevaju znatnija financijska ulaganja, primjerice adaptaciju ili pregradnju prostorija, ili je za provedbu potreban dogovor dva ili više resora, primjerice za rješavanje pitanja dopunskog zdravstvenog osiguranja za sve zatvorenike, ili zahtijevaju izmjene propisa. Unatoč tome, visok postotak izvršenih i provedenih preporuka zasigurno će se pozitivno odraziti na postupanje prema osobama lišenim slobode.

Prema zaprimljenim očitovanjima, 40% pisanih preporuka i upozorenja je usvojeno te su one izvršene ili su u provedbi. Izvešća o nekim obilascima upućena su krajem 2015. te za njih, do zaključenja ovoga Izvešća, nisu dostavljena očitovanja nadležnih tijela i ustanova, dok su o provedbi nekih preporuka i upozorenja zatražena dodatna očitovanja.

#### Postupanje nadležnih tijela i ustanova po pisanim preporukama i upozorenjima u 2015.



#### 4.2.1. Obilasci zatvorskog sustava

Kako bi dobili što bolji uvid u poštivanje prava osoba lišenih slobode u područjima zdravstvene zaštite, uvjeta smještaja, posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti, stegovnih mjera, primjene sredstava prisile te štrajka glađu, tijekom 2015. obišli smo zatvore u Zagrebu, Osijeku, Gospiću, Splitu, Bjelovaru, Varaždinu, Rijeci, Dubrovniku i Sisku, Kaznionicu i zatvor u Šibeniku te kaznionice u Lepoglavi i Glini.

#### Zdravstvena zaštita zatvorenika

U svim kaznenim tijelima koje smo obišli, u odnosu na broj sistematiziranih radnih mjesta uočen je manjak zaposlenih službenika u odjelima zdravstvene zaštite zatvorenika. Primjerice, u Zatvoru u Osijeku od pet sistematiziranih radnih mjesta popunjena su samo dva, medicinske sestre i medicinskog tehničara, a nedostaju voditelj odjela, liječnik i medicinska sestra. Jedna medicinska sestra radi na ugovor o djelu, a s liječnikom specijalistom opće medicine i s psihijatricom sklopljen je ugovor o poslovnoj suradnji. U Kaznionici u Lepoglavi od sistematiziranih 16 radnih mjesta popunjeno je 11, a u Zatvoru u Splitu od šest popunjena su

četiri. Slična situacija je i u drugim kaznenim tijelima. Liječnici tamo vrlo nerado dolaze raditi te se ponekad zadržavaju samo nekoliko dana, a fluktuacija je velika. U Zatvoru u Zagrebu zatvorski liječnici imaju pedesetak pregleda dnevno, a psihijatrica tridesetak. Iako je smanjen ukupan broj zatvorenika, liječnicima je povećan broj pregleda, a općenito je povećan i broj izvođenja u vanjske zdravstvene ustanove.

Dodatni problem je što zatvorski liječnici ne mogu pisati uputnice i recepte koje prihvaćaju vanjske zdravstvene ustanove, već ih pišu izabrani liječnici koje trebaju imati sve osobe lišene slobode. Na ovaj način medicinske sestre i liječnici veliki dio radnog vremena kontaktiraju izabrane liječnike i prikupljaju uputnice i recepte, a ponekad ih čak i osobno obilaze, što značajno smanjuje njihovu mogućnost rada na poslovima zdravstvene njege i skrbi. Prema nalogu SUZS-a iz 2014. godine, kaznena tijela trebaju samostalno kontaktirati područne službe HZZO-a te dogovoriti s liječnicima, prema području gdje se nalazi kazneno tijelo, provedbu zdravstvene zaštite zatvorenika. Međutim, nalog je krajnje neodređen u dijelu koji se odnosi

*Zatvorski liječnici ne mogu pisati uputnice i recepte koje prihvaćaju vanjske zdravstvene ustanove, već ih moraju pisati izabrani liječnici koje trebaju imati sve osobe lišene slobode.*

na izbor i suradnju s izabranim liječnicima te je veliki teret prebačen na one koji rade na zdravstvenoj zaštiti u svakom pojedinom kaznenom tijelu. Naime, u nekim sredinama lakše je pronaći izabranog liječnika, dok je negdje, primjerice u Zagrebu, to jako teško jer u pravilu imaju dovoljan broj pacijenata te ih ne mogu dodatno primati. Također, poneki su možda spremni dolaziti u kazneno tijelo, no većina traži da se zatvorenik na pregled dovede njima, što dodatno opterećuje pravosudnu policiju, ali i komplicira pružanje zdravstvene zaštite zatvorenicima, posebice kada je potrebna žurnost.

Zdravstveni radnici naručuju zatvorenike na specijalističke pretrage putem centralnog naručivanja, kao što se naručuju i svi ostali pacijenti. Uzimajući u obzir liste čekanja za pojedine specijalističke pretrage te nemogućnost, iz sigurnosnih razloga, da se zatvorenicima kaže termin naručenih pregleda, ne čudi da su ponekad vrlo revoltirani duljinom čekanja na obavljanje pojedinih pregleda. Ponekad kaznena tijela ne mogu odvesti zatvorenike na već dogovorene specijalističke pretrage u vanjske bolnice jer su pravosudni policajci angažirani na izvođenjima na sudske rasprave. Tako je primjerice, u Zatvoru u Zagrebu u jednom danu, ali različita vremena tijekom dana, bilo 48 izvođenja na 21 različito mjesto, a drugog dana 79 takvih izvođenja. Zbog toga od 1. do 20. ožujka 2015. na prethodno dogovorene specijalističke pretrage nije bilo odvedeno šest zatvorenika. Dodatno otežava što prema broju zatvorenika, Zatvoru u Zagrebu nedostaje tridesetak pravosudnih policajaca, a slična situacija je i u Kaznionici u Lepoglavi. Stoga je potrebno popuniti upražnjena radna mjesta kako bi se ovakvi organizacijski problemi, koji dovode do kršenja prava zatvorenika, sveli na najmanju moguću mjeru.

Medicinske sestre/tehničari u većini kaznenih tijela rade u dvije smjene te je na taj način osigurano da terapiju dijele zdravstveni radnici, primjerice, u Kaznionici u Lepoglavi i Zatvoru u Zagrebu. U nekim kaznenim tijelima, npr. Zatvoru u Šibeniku, zdravstveni radnici rade u dvije smjene samo radnim danom, pa vikendom i blagdanima pravosudna policija dijeli terapiju.



U većini kaznenih tijela koje smo obišli u 2015. pravosudni policajac u pravilu je i nadalje nazočan u ambulanti kod liječničkog pregleda, s izuzetkom Kaznionice u Glini, a kod psihijatrijskih pregleda u manjem broju slučajeva. Prisutnost nezdravstvenog radnika liječničkim pregledima, ukoliko nije iz sigurnosnih razloga, krši pravo na privatnost zatvorenika, o čemu smo detaljnije pisali i u proteklim izvješćima. Lišenje slobode ne znači automatsko lišenje prava pacijenta na privatnost. Prisutan je veliki otpor promjeni ovakvog postupanja i od strane liječnika i od strane pravosudne policije. Liječnici navode da su takvo postupanje zatekli i zadržali ga po inerciji, pa je ondje gdje inzistiraju na prisutnosti pravosudne policije potrebno provesti određene tehničke preinake, primjerice promijeniti razmještaj namještaja u prostoriji ili postaviti otvor od pleksiglasa na ulazna vrata. Na taj bi način pravosudnom policajcu bio omogućen vizualni nadzor prostorije, a privatnost pacijenta sačuvana.

*Prisutnost nezdravstvenog radnika liječničkim pregledima, ukoliko nije iz sigurnosnih razloga, krši pravo na privatnost zatvorenika, a lišenje slobode ne znači automatsko lišenje prava pacijenta na privatnost.*

Različiti su načini predavanja zamolbi za liječničke preglede, a potreba za žurnim pregledom izravno se priopćava dežurnim pravosudnim policajcima. U nekim kaznenim tijelima postavljeni su posebni sandučići, za koje ključeve imaju samo zdravstveni radnici, kao u zatvorima u Splitu, Rijeci, Gospiću i Osijeku te Kaznionici i zatvoru u Šibeniku, dok u drugim kaznenim tijelima svoje zamolbe izravno predaju medicinskim sestrama/tehničarima prilikom podjele terapije, kao u kaznionicama u Lepoglavi i Glini. U Zatvoru u Zagrebu i nadalje zamolbe za liječničke preglede predaju pravosudnim policajcima, no više ne navode razloge zbog kojih traže pregled.

Kaznena tijela u pravilu ne vode evidenciju iz koje bi bilo razvidno kada je zatvorenik predao zamolbu za liječnički pregled te kada je pregledan, a Kaznionica u Lepoglavi ju je ustrojila, ali ju ne vodi uredno te nije bilo moguće, bez uvida u zdravstveni karton pojedinog zatvorenika, provjeriti kada su zatraženi pregledi obavljani. Nasumce je odabran zatvorenik uz čiju je suglasnost obavljen uvid u zdravstveni karton te je utvrđeno da je od sredine veljače do sredine lipnja 2015. godine 14 puta zatražio pregled, a niti jednom nije pregledan. Iako zdravstveni radnici navode da je njegovo zdravstveno stanje pod kontrolom, nedopustivo je da se zatvorenik tako dugo bezuspješno prijavljuje na liječnički pregled. Svi zatvorenici prijavljeni za liječnički pregled moraju biti pregledani u razumnom roku, uvažavajući njihovo zdravstveno stanje, a evidenciju o obavljenim pregledima potrebno je redovito voditi.

Zatvorenici su često nezadovoljni i zbog obveze plaćanja participacije u troškovima specijalističkih pregleda i lijekova. Ako nemaju redovna primanja, primjerice mirovinu, a niti za vrijeme izdržavanja kazne ih ne mogu zaraditi, uglavnom ne raspolažu novčanim sredstvima. Prema procjeni službenika, u Kaznionici u Lepoglavi oko 40% zatvorenika nema novaca za plaćanje participacije, dok u Kaznionici u Glini njih desetak odbija piti lijekove za koje trebaju plaćati participaciju. Stoga bi za sve zatvorenike trebalo na odgovarajući način urediti plaćanje participacije za vrijeme izdržavanja kazne zatvora.

Prostori u kojima rade stomatolozi u Zatvoru u Zagrebu i Kaznionici u Lepoglavi u lošem su stanju, a onaj predviđen za stomatološku ambulantu u Kaznionici u Glini potrebno je opremiti. Tijekom 2015. Zatvoru u Zagrebu i Kaznionici u Glini nabavljeni su novi stomatološki stolci, dok Kaznionici u Lepoglavi uopće nije nabavljena nova oprema te i nadalje rade sa starim aparatima u vrlo lošem stanju. Kako bi se u Kaznionici u Lepoglavi i nadalje pružala stomatološka zaštita, što je zasigurno najbolje rješenje uzimajući u obzir organizacijske i sigurnosne razloge, potrebno je žurno osuvremeniti opremu i instrumentarij, a nabavka samo stomatološkog stolca Kaznionici u Glini ne omogućava pružanje stomatoloških usluga te je potrebno žurno osigurati ostalu potrebnu opremu.

U kaznenim tijelima sigurnosna mjera obveznog liječenja od ovisnosti o drogama u pravilu se provodi sukladno Smjernicama za psihosocijalni tretman ovisnosti o drogama u zdravstvenom, socijalnom i zatvorskom sustavu, iako u njima nije navedeno da se odnose i na provođenje sigurnosnih mjera obveznog liječenja. Na taj način, u pravilu, ove mjere provode nezdravstveni radnici, a liječnici su uključeni vrlo malo ili uopće nisu, što je pogrešno. Sigurnosnu mjeru obveznog liječenja od alkoholne ovisnosti u pojedinim kaznenim tijelima nije moguće provesti sukladno profesionalnim standardima pa se niti ne provode, već su ti zatvorenici uključeni u posebne programe službe tretmana, što nije liječenje.

### *Uvjeti smještaja*

Iako se napučenost u zatvorima i kaznionicama smanjila u odnosu na prijašnje godine, a zatvori ulažu znatne napore u poboljšanje uvjeta smještaja, i dalje se ne poštuju prostorni standardi za smještaj osoba lišenih slobode u Kaznionici u Lepoglavi te zatvorima u Osijeku, Varaždinu i u Zagrebu. Unatoč brojnim upozorenjima još uvijek nije izvršena odluka Ustavnog suda U-III-4182/2008 iz 2009., kojom se Vladi nalaže da u roku ne duljem od pet godina prilagodi kapacitete Zatvora u Zagrebu potrebama smještaja pritvorenika i kojom je utvrđeno da je osobama lišenim slobode povrijeđeno ustavno pravo na čovječno postupanje i poštovanje

*Iako se napučenost u zatvorima i kaznionicama smanjila u odnosu na prijašnje godine, a zatvori ulažu znatne napore u poboljšanje uvjeta smještaja, i dalje se ne poštuju prostorni standardi.*

dostojanstva. Situaciju otežava višak ležajeva u nekim prostorijama, zbog nedovoljnog broja stolica osobe lišene slobode moraju jesti na krevetima, a neki nemaju ni ormariće za osobne stvari. U najtežim uvjetima su kažnjenici i zadržane osobe pa je tako, primjerice, u Zatvoru u Osijeku bilo 15 osoba u prostoriji od 38m<sup>2</sup>. Smještanje većeg broja osoba u zajedničku spavaonicu nije preporučljivo te u ukupnosti s ostalim okolnostima smještaja, kao što je samo jedan sanitarni čvor bez vrata ili nedostatak stolica i ormarića, može predstavljati ponižavajuće postupanje.

U zatvorima u Zagrebu, Dubrovniku i Splitu sanitarni čvorovi u spavaonicama nisu potpuno odijeljeni od ostatka prostorija u kojima osobe lišene slobode jedu i borave i po 22 sata dnevno, što je svakako čim prije potrebno promijeniti.

SUZS je u srpnju i listopadu 2015. dao nalog većini kaznenih tijela o podjeli kompletnog pribora za jelo osobama lišenim slobode, radi humanijeg načina izvršavanja kazne. Iz sigurnosnih razloga primjena je odgođena u kaznionicama u Lepoglavi i Glini te Zatvoru u Zagrebu i Zatorskoj bolnici, a kao primjer dobre prakse, gdje se dijelio kompletan pribor za jelo, koji se nakon obroka broji i prikuplja, ističu se zatvori u Dubrovniku i Gospiću.

*SUZS je radi humanijeg načina izvršavanja kazne dao nalog većini kaznenih tijela o podjeli kompletnog pribora za jelo.*

U zatvorima u Splitu i Varaždinu ne postoji posebna prostorija za posjete bračnog ili izvanbračnog druga bez nadzora. Uvažavajući činjenicu da se radi o pogodnosti propisanoj ZIKZ-om, zatvorenici koji izdržavaju kaznu u onim zatvorima ili kaznionicama u kojima takva prostorija postoji, u povoljnijem su položaju.

U zatvorima u Splitu i Osijeku i Kaznionici u Lepoglavi problem visokih temperatura u spavaonicama tijekom ljetnih mjeseci samo je djelomično otklonjen ventilatorima i povremenim otvaranjem vrata. U većini kaznenih tijela zatvorenici su se prituživali da ne dobivaju dovoljno sredstava za čišćenje, na izuzetno rijetko pranje deka te istrošene madrace. U zatvorima u Gospiću i Varaždinu pušači i nepušači nisu odvojeni, a u Kaznionici u Lepoglavi te zatvorima u Zagrebu, Splitu i Varaždinu na šetnici nije postavljena nadstrešnica i/ili omogućena pitka voda, što otežava šetnju kada je kiša ili jako vruće.

### *Posebne mjere održavanja reda i sigurnosti*

Prema podacima SUZS-a, tijekom 2015. provedeno je 1.387 posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti, što je 581 manje nego 2014. godine. S obzirom na to da se njima dodatno ograničavaju prava zatvorenika, to je svakako pozitivno, no uočene manjkavosti i neujednačenosti treba što prije otkloniti.

Najviše neujednačenosti utvrđeno je u provođenju mjere odvajanja od ostalih zatvorenika. Dok se u nekim kaznenim tijelima ova mjera izvršava smještajem zatvorenika u jednokrevetnu sobu i traje, u pravilu, 30 dana, u nekima se izvršava u rešetkama ograđenom dijelu hodnika, gdje se zatvoreniku, ako mjera traje tijekom noći, donese madrac, primjerice u Zatvoru u Osijeku. Takvo postupanje suprotno je međunarodnim standardima i može predstavljati ponižavajuće postupanje. Neujednačeno je i naređivanje, pa se tako u nekim kaznenim tijelima ne donosi pisana odluka o odvajanju, u nekim se donosi nalog o provođenju, a u nekima, iako to ZIKZ ne propisuje, pisano rješenje. Dodatno, u Kaznionici u Lepoglavi i Kaznionici i zatvoru u Šibeniku pisano rješenje sadrži i uputu o pravnom lijeku, što svakako predstavlja primjer dobre prakse. Velike su razlike i u učestalosti naređivanja ove mjere, što ukazuje na neujednačene kriterije za njeno provođenje. Primjerice u Zatvoru u Osijeku, kapaciteta 110 osoba, tijekom 2014.

odvajanje je naređeno 44 puta, dok u Zatvoru u Zagrebu, kapaciteta 626 osoba, nije naređeno niti jednom.

U nekoliko slučajeva se zatvorenike zbog sigurnosnih razloga izdvajalo iz skupnog načina izvršavanja kazne zatvora, iako se prema njima formalno nije provodila niti jedna posebna ili stegovna mjera, a takav režim izdržavanja kazne, koji ponekad traje i više mjeseci, zatvori i kaznionice provode temeljem upute SUZS-a. Nesporno je da je u nekim slučajevima potrebno izdvojiti zatvorenika iz skupnog načina izvršavanja kazne, no o tome je potrebno donijeti odluku u postupku propisanim zakonom.

Iako se mjera smještaja u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari naređuje vrlo rijetko, pa je tako tijekom 2015. u cijelom zatvorskom sustavu naređena 19 puta, ona zahtijeva posebnu pozornost, kako zbog prazne, spužvom obložene prostorije bez danjeg svjetla u kojoj se izvršava, tako i jer se nerijetko naređuje zbog izraženijih psihičkih smetnji zatvorenika. Osnovni problem zasigurno proizlazi iz nepotpunih i nejasnih propisa, o čemu smo pisali u našim

*Velike su razlike u učestalosti naređivanja mjere odvajanja, što ukazuje na neujednačene kriterije. U Zatvoru u Osijeku, kapaciteta 110 osoba, 2014. naređena je 44 puta, dok u Zatvoru u Zagrebu, kapaciteta 626 osoba, nije naređena niti jednom.*

prethodnim izvješćima. Primjerice, propisano je da jednokratno može trajati 48 sati, no nije propisan vremenski razmak između izvršavanja dvije mjere, kao što je to kod izvršavanja stegovne mjere upućivanja u samicu, ili koliko puta se može izvršavati tijekom određenog vremenskog razdoblja, kao što je to kod osamljenja. U Zatvoru u Splitu jedan zatvorenik je u posebno osiguranoj prostoriji bez opasnih stvari boravio ukupno 119 sati i 40 minuta, uz jedan prekid od 20 i jedan od pet minuta, što je nedopustivo. Dodatno, najkasnije šest sati od početka izvršavanja ove mjere potrebna je suglasnost liječnika za njezino provođenje.

Budući da mjere u pravilu traju kraće od šest sati, suglasnost liječnika, pogotovo u kaznenim tijelima koja ga nemaju stalno zaposlenog, često se ne pribavljaju, a u jednom je slučaju liječnik suglasnost dao telefonom, bez pregleda ili izravnog kontakta sa zatvorenikom.

Nisu propisani standardi za posebno osigurane prostorije bez opasnih stvari pa se uvjeti u njima razlikuju. Primjerice, u Kaznionici u Lepoglavi njena površina je 2,6 m<sup>2</sup>, što je ispod svih zakonskih i međunarodnih standarda. Unatoč preporuci CPT-a RH u izvješću iz 2013. o osiguranju danjeg svjetla u tim prostorijama, niti u jednom kaznenom tijelu, osim u Zatvoru u Sisku, to nije učinjeno. Ovakvu situaciju upravitelji najčešće obrazlažu sigurnosnim razlozima, no u Sisku prozor, koji je visoko postavljen, niti na koji način ne predstavlja sigurnosni rizik. Postoje i kaznena tijela u kojima ovakva prostorija ne postoji, primjerice u zatvorima u Bjelovaru i Varaždinu, te u ekscenim situacijama zatvorenika odvođe u hitnu medicinsku službu, a nakon toga, prema potrebi, u Zatvorsku bolnicu, što također predstavlja primjer dobre prakse.

Mjera vezanja se neredovito upisuje u evidenciju, posebice nakon uporabe sredstava prisile, na što je, sukladno našoj preporuci, SUZS ukazao svim kaznenim tijelima. U nekim slučajevima, osim primjene mjere vezanja, zatvorenike se i izdvaja u posebnu prostoriju, što *de facto* predstavlja i primjenu posebne mjere odvajanja, koja se ne evidentira.

Osamljenje, jedina posebna mjera o čijem provođenju, na prijedlog upravitelja, odlučuje sudac izvršenja, tijekom 2015. izvršena je samo dva puta. Suci izvršenja odluke ponekad donose nekoliko mjeseci nakon primitka prijedloga, pa čak i nakon gotovo godinu dana, unatoč zakonskom roku od 15 dana. S obzirom da se izriče u slučajevima ozbiljnog ugrožavanja sigurnosti, velik odmak od prijedloga do izvršavanja nedvojbeno dovodi u pitanje postizanje njene svrhe.

### *Sredstva prisile*

U prava i integritet zatvorenika najizravnije se zadire primjenom sredstava prisile. Prema podacima SUZS-a tijekom 2015. primijenjena su 44 puta, i to najblaža među njima - zahvati za privođenje i tehnike obrane te raspršivač s dopuštenim neškodljivim tvarima. Evidencije se vode uredno, a sve zatvorenike prema kojima su bila primijenjena pregledao je liječnik.

Iako je u razmatranim slučajevima zatvorski sustav primjene sredstava prisile ocijenio zakonitima, zabrinjavaju navodi nekih zatvorenika koji ukazuju na moguća nezakonita postupanja i prekoračenje ovlasti. Primjerice, prema jednom zatvoreniku u Zatvoru u Gospiću primijenjen je zahvat za privođenje – ključ na laktu, no on je naveo da su ga pravosudni policajci udarali rukama i nogama. Zadobio je ozljedu leđa koja je mogla nastati padom i udarcem u radiator, kako je to pravosudni policajac opisao. No zadobio je i ozljedu lijevog uha u vidu krvnog podljeva uške i razdora bubnjića s posljedičnim oslabljenjem sluha, koja tipično nastaje kao posljedica direktnog udarca nekim tupo-tvrđim predmetom u područje uha, kao što je udarac otvorenim dlanom. Iako je u konkretnom slučaju izvješće o uporabi sredstava prisile dostavljeno i nadležnom sucu izvršenja, nisu zatražena dodatna očitovanja kako bi se ispitali njegovi navodi o mogućem nezakonitom, pa čak i neljudskom ili ponižavajućem postupanju.

*Ocjenu o zakonitosti uporabe sredstava prisile ne treba temeljiti isključivo na izjavama pravosudnih policajaca, već je nužno detaljno i objektivno ispitati i izjave zatvorenika, posebice onih koji su tijekom njihove primjene ozlijeđeni.*

Jedan zatvorenik je neposredno nakon primjene sredstva prisile u Kaznionici u Lepoglavi sproveden u Zatvorsku bolnicu zbog gutanja stranih predmeta, gdje se pritužio da su ga pravosudni policajci pretukli. Iako je zaprimljen s vidljivim hematomima na licu, njegove tvrdnje nisu ispitane, a on je upućen da pritužbu podnese po povratku u matično kazneno tijelo.

U tom kontekstu je Odbor protiv mučenja UN-a (u daljnjem tekstu: CAT) u svojim zaključnim razmatranjima iz 2014. RH uputio preporuku o nužnosti ispitivanja svih navoda koji upućuju na moguće mučenje i neljudsko ili ponižavajuće postupanje, uključujući i one o verbalnom zlostavljanju i uporabi prekomjerne sile. Pri tome, ocjenu o zakonitosti uporabe sredstava prisile nije ispravno temeljiti isključivo na izjavama pravosudnih policajaca, što je u pravilu praksa, već je nužno detaljno i objektivno ispitati i izjave zatvorenika, posebice onih koji su tijekom primjene sredstava prisile zadobili ozljede.

## *Stegovni postupci*

Iz razgovora sa zatvorenicima i službenicima kaznenih tijela te uvidom u stegovne spise, utvrđeni su nedostaci koji se tiču stegovnih postupaka. Primjerice, niti u jednom razmatranom predmetu nadležni sudac izvršenja nije donio odluku o žalbi protiv rješenja o izrečenoj stegovnoj mjeri u zakonskom roku od 48 sati, zbog čega treba promijeniti ZIKZ ili postojeću praksu. Uočena su i neujednačena postupanja pri izvršavanju stegovnih mjera pa se tako, primjerice, u nekim kaznenim tijelima mjere izvršavaju prije pravomoćnosti, dok se u nekima čeka pravomoćnost rješenja. Također, suprotno uputi SUZS-a, u nekim je slučajevima zbog pokretanja stegovnog postupka, zatvorenicima ukinuto korištenje svih pogodnosti koje su do tada koristili, iako njihova krivnja još nije utvrđena.

Određene manjkavosti u provođenju stegovnih postupaka, koji se vode u skladu sa ZKP-om, uzrokovane su time što ih u nekim kaznenim tijelima provode osobe koje nisu pravnici. Svakako je problem i nepostojanje edukacija voditelja stegovnih postupaka koje su, s obzirom na učestale izmjene ZKP-a te neusklađenost ZIKZ-a i ZKP-a, neophodne, a zasigurno bi rezultirale višim stupnjem poštivanja prava osoba lišenih slobode.

Poseban problem je nepostupanje nadležnih sudova po prijedlozima upravitelja za izricanje stegovne kazne. Naime, od 58 podnesenih prijedloga tijekom 2015. godine, u čak 37 slučajeva nadležni sud nije donio nikakvu odluku, što u nekim situacijama otežava osiguravanje reda i sigurnosti.

## *Štrajk glađu*

Sukladno Malteškoj deklaraciji Svjetskog udruženja liječnika o štrajku glađu (u daljnjem tekstu: Malteška deklaracija) štrajkač glađu je mentalno zdrava osoba koja je izjavila da je odlučila početi štrajk glađu i koja odbija uzimati hranu i/ili tekućinu u značajnijem vremenskom razdoblju. Tijekom 2015. godine čak je 226 osoba u zatvorskom sustavu štrajkalo glađu, najčešće u trajanju od nekoliko dana.

Iako se radi o obliku izražavanja nezadovoljstva koji može ozbiljno narušiti zdravlje i koji pred zdravstvene radnike postavlja dva osnovna, međusobno suprotna, sukoba vrijednosti - obvezu poštivanja života te dužnost poštivanja autonomije pacijenta, nema jasnih pisanih pravila postupanja prema štrajkačima glađu u zatvorskom sustavu. Situaciju dodatno otežava činjenica da su zatvorski liječnici, za razliku od onih koji rade u javnim službama, državni službenici zaposleni u Ministarstvu pravosuđa, što se može negativno odraziti na povjerenje, koje je temelj odnosa liječnika i pacijenta.

Pravo na odbijanje pregleda u pravilu se poštuje, a liječnici redovito upozoravaju zatvorenike koji štrajkuju glađu da svojim postupcima ugrožavaju zdravlje i život. Međutim, medicinska dokumentacija štrajkača neprecizna je i nepotpuna, a u nekim slučajevima njihovo zdravstveno stanje nije svakodnevno praćeno. Tome doprinosi nedovoljno precizan normativni okvir i nepoznavanje relevantnih međunarodnih dokumenata, prije svega Malteške deklaracije. Naime, sukladno ZIKZ-u, prema njima se postupa po općim propisima medicine, odnosno

Zakonu o liječništvu, ZoZZ-u i Zakonu o zaštiti prava pacijenata, koji sadrže općenite odredbe o pravima i obvezama pacijenata, ali ne propisuju i postupanje tijekom štrajka glađu. ZKP i Pravilnik o kućnom redu u zatvorima za izvršavanje istražnog zatvora, ne sadrže odredbe o postupanju prema istražnim zatvorenicima koji štrajkuju glađu. Kako bi se jamčilo poštivanje njihovih temeljnih ljudskih prava, potrebno je normativno definirati način postupanja u ovakvim situacijama.

Sukladno našoj preporuci, MP je u lipnju 2015. izradilo Smjernice za postupanje sa štrajkačima glađu prema Malteškoj deklaraciji, što je samo djelomično otklonilo nedostatke, budući da propisuju samo načela, a ne i način postupanja. Stoga i dalje postoji potreba da MP u suradnji s MZ donese protokol o postupanju u slučajevima štrajka glađu. Iako je Smjernicama zabranjen bilo koji oblik prisile te se izričito navodi da u slučajevima kada zatvorenik ne dozvoljava liječnički pregled, liječnik bilježi podatke o općem utisku, u jednom je slučaju protiv zatvorenika koji je odbio otići na vaganje nakon što je izjavio da štrajka glađu, pokrenut stegovni postupak zbog težeg stegovnog prijestupa – odbijanja zakonite naredbe ovlaštene službene osobe te mu je izrečena stegovna mjera upućivanja u samicu u trajanju od šest dana. Na nedopustivost ovakvog postupanja ukazali smo upravitelju kaznenog tijela i SUZS-u, a prema zaprimljenom očitovanju, ubuduće se zatvorenike, koji najave štrajk glađu i odbijanju vaganje, više neće stegovno prijavljivati.

#### *4.2.2. Obilasci policijskih postaja i pritvorskih jedinica*

Radi jačanja zaštite od mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja te utvrđivanja načina postupanja prema osobama lišenim slobode i uvjeta boravka u prostorijama u kojima su pritvorene ili smještene, NPM je obišao prostorije u PU požeško-slavonskoj na tri lokacije, u PU osječko-baranjskoj na devet, u PU brodsko-posavskoj na šest i u PU dubrovačko-neretvanskoj na devet. Tijekom obilazaka nismo zatekli osobe lišene slobode, ali smo utvrdili da su uvjeti smještaja djelomično izvan međunarodnih standarda, što može predstavljati ponižavajuće postupanje i suprotno je Standardima prostorija u kojima borave osobe kojima je oduzeta sloboda kretanja (u daljem tekstu: Standardi).

##### *Uvjeti smještaja*

Boravak u policijskim postajama u pravilu traje kratko, no unatoč tome uvjeti smještaja u prostorijama moraju biti u skladu s propisanim standardima. One trebaju imati dovoljno dnevnog svijetla i svježeg zraka, a temperatura mora biti prilagođena klimatskim uvjetima. Prema CPT standardima, moraju biti primjerene veličine i opremljene potrebnim namještajem, odnosno stolicom ili klupom, a kod noćnih zadržavanja krevetom, čistim madracem i posteljinom. Policijske postaje uglavnom raspolažu krevetima, madracima i posteljinom. Primjerice, u Postaji prometne policije Slavonski Brod i u II. PP Osijek prostorije su primjerene veličine i uredne, sukladno međunarodnim standardima, dok pritvorske prostorije PU brodsko-posavske ne odgovaraju standardima, na što smo ukazali još 2012. godine.

Zidovi i podovi uglavnom su obloženi keramičkim pločicama, što je suprotno standardima, s obzirom da se radi o materijalu koji se može razbiti. U prostorijama uglavnom nedostaje stolova i stolica, no pozitivan primjer je PU požeško-slavonska, gdje postoji postolje za sjedenje, stol i zidna polica.

*U nekim policijskim postajama, unutar prostorija nije osiguran izravan pristup pitkoj vodi ni sanitarnom čvoru.*

Prostorije u kojima osobe borave moraju biti uredne i čiste, a kao pozitivan primjer ističe se Pritvorska jedinica PU dubrovačko-neretvanske. S druge strane, u Pritvorskoj jedinici PU brodsko-posavske u trenutku obilaska prostorije su bile izuzetno neuredne i higijenski neprihvatljive. Uvjeti u prostorijama u postajama Korčula i Beli Manastir zbog derutnog stanja su u većem dijelu nezadovoljavajući, no kako je u PP Beli Manastir u tijeku uređenje, za pretpostaviti je da će problem biti riješen na odgovarajući način.

Prostorija u PP Našice nema prozora pa time ni dnevnog svjetla, a dotok svježeg zraka pokušava se osigurati kroz rešetkasta vrata na hodniku, što nije u skladu sa Standardima.

U nekim policijskim postajama, unutar prostorija nije osiguran izravan pristup pitkoj vodi ni sanitarnom čvoru. Tako se primjerice u I. PP Osijek pitka voda daje u plastičnim bocama, pri čemu osobe lišene slobode ovise o policijskim službenicima, što je protivno Standardima CPT-a koji zahtijevaju neposredan i neometan pristup pitkoj vodi.

U policijskim postajama Nova Gradiška, Dubrovnik i Gruda video nadzorom su obuhvaćeni i sanitarni čvorovi, što izravno predstavlja povredu privatnosti i nepoštivanje dostojanstva osoba lišenih slobode, a u prostoriji za zadržavanje PU požeško-slavonskoj metalni umivaonik i wc školjka nisu zaklonjeni pregradom pa se ugrožava privatnost i intima kada je u prostoriji više osoba.

U pritvorskim jedinicama potrebno je omogućiti direktnu komunikaciju između pritvorenika i pritvorskog nadzornika, primjerice zvonom za poziv, čime bi se smanjio rizik od incidenata, osobito kada je u prostorijama više osoba. Također, sukladno Standardima, sve prostorije u kojima borave ili se kreću osobe lišene slobode moraju imati video i audio sustav kako bi se policijskom službeniku omogućio stalan nadzor, a osobi lišenoj slobode da ga pozove. Standardi predviđaju i prostoriju za pretragu uhićenika i pritvorenika, prostoriju za posjete i razgovore s braniteljem te za liječnički pregled. U prostorijama za razgovor s braniteljem te za liječnički pregled ne smije biti audio ili video nadzor. Većina policijskih postaja nema posebnu prostoriju za komunikaciju s braniteljem, no pozitivan primjer je Pritvorska jedinica PU požeško-slavonske, koja ju ima, kao i posebnu prostoriju za ispitivanje i prepoznavanje osoba.

Prema CPT standardima, osobama koje se zadržava u policijskim postajama duže od 24 sata potrebno je omogućiti boravak na svježem zraku, što nije praksa u svim policijskim upravama, a kao pozitivan primjer ističe se PU dubrovačko-neretvanska. Nadalje, u većini policijskih postaja osobama lišenim slobode osiguravaju se obroci, dok u nekima to nije slučaj pa ih čak i policijski



službenici kupuju o svom trošku. Pozitivan primjer predstavlja Pritvorska jedinica PU požeško-slavonske koja ima sklopljen ugovor o dostavi hrane s dva ugostiteljska objekta.

### *Evidencija osoba lišenih slobode*

U svim pritvorskim jedinicama pritvorski nadzornici istovremeno obavljaju i poslove u operativno-komunikacijskom centru, što nije dobro, jer obavljanje dva posla može rezultirati njihovom preopterećenošću. Stoga je potrebno poslove organizirati tako da pritvorski nadzornici obavljaju samo svoju osnovnu dužnost.

Dio policijskih postaja evidencije o ukupnom broju privedenih, dovedenih, uhićenih i smještenih u prostoriju za osobe lišene slobode ne vode u pisanom obliku, već samo u elektroničkom, a iz njih se ne može vidjeti kada je, i je li uopće, osoba upoznata s razlogom lišenja slobode. Ti podatci nalaze se u spisu predmeta, no uvid u njega može se izvršiti jedino u redovno radno vrijeme postaje, čime je onemogućeno provođenje nadzora tijekom nenajavljenih obilazaka izvan radnog vremena, pa se time neizravno onemogućava obavljanje poslova NPM-a. Jedinstvena pisana evidencija, koja bi sadržavala i preslike odgovarajućih obrazaca, npr. izvješća o uhićenju i potvrde o upoznavanju s razlogom uhićenja i pravima uhićenika, omogućila bi brzu i učinkovitu provjeru ovih podataka. Pozitivan primjer je PU požeško-slavonska, u kojoj se koristi obrazac službene bilješke s izuzetno detaljnim podacima.

Naposljetku, uočeno je da u nekim PU policijski službenici nisu upoznati s ovlastima NPM-a pa ih je o tome potrebno informirati i educirati.

### *4.2.3. Obilasci psihijatrijskih ustanova*

Nakon što smo u 2014. obišli pet psihijatrijskih ustanova, izradili pojedinačna izvješća s preporukama i upozorenjima te dobili povratna očitovanja o njihovoj provedbi, tijekom 2015. proveden je kontrolni obilazak Psihijatrijske bolnice Ugljan kojim je utvrđeno kako je bolnica postupila po svim upozorenjima pučke pravobraniteljice iz 2014. godine, osim onoga koji se odnosi na one korisnike stalnog smještaja socijalne skrbi koji su *de facto* na stalnom smještaju na pojedinim zdravstvenim odjelima. Jednako tako provedene su i sve preporuke, osim onih koje zahtijevaju veća financijska sredstva, no i njih je Bolnica usvojila i traži izvore financiranja. Preporuke ministarstvima koje zahtijevaju sustavna rješenja djelomično su provedene. MSPM je još 2014. upozorilo sve centre za socijalnu skrb o potrebi angažiranijeg pristupa u pronalaženju smještaja za osobe s duševnim smetnjama kojima više ne treba bolničko liječenje, a zbog psihofizičkog stanja i uvjeta u kojima žive izvan ustanove nisu sposobne brinuti se o sebi niti imaju osobe koje su dužne i mogu brinuti o njima. Međutim, u pojedinim slučajevima i nadalje postoje problemi s iznalaženjem odgovarajućeg smještaja izvan Bolnice.

#### 4.2.4. Obilasci domova za starije

Nastojeći dobiti što bolji uvid u sustav institucionalne skrbi za starije i nemoćne osobe, tijekom 2015. obišli smo pet domova socijalne skrbi: Dom za starije osobe Sveti Josip u Zagrebu, Dom za starije osobe Kantrida u Rijeci, Dom za starije i nemoćne osobe Sveti Polikarp u Puli, Dom za starije i nemoćne osobe Slavonski Brod i Dom za starije i nemoćne osobe Vita Nova u Bjelovaru. Svi su registrirani za pružanje socijalne usluge stalnog smještaja starijim i nemoćnim korisnicima, domovi u Puli i Bjelovaru su privatni, dok su ostali županijski.

Svrha obilazaka, u dijelu ovlasti NPM-a, bila je utvrditi uvjete u kojima žive osobe na stacionarnom smještaju, način smještanja u ustanovu i postupanja prema njima, uvažavaju li se njihove specifične potrebe, odnosno poštuju li se njihova temeljna prava i slobode, kao što su pravo na obaviještenost, na poštivanje privatnog i obiteljskog života, zaštitu dostojanstva, tajnost osobnih podataka, slobodu vjeroispovjedi, zabranu mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, osiguranje odgovarajućeg stručnog tretmana, ulaganje pritužbi i na vlasništvo. Posebna pozornost posvećena je svim situacijama koje mogu predstavljati ograničavanje slobode kretanja. Nakon svakog obilaska, pojedinačna izvješća s upozorenjima i preporukama dana su domu, osnivaču te MSPM-u, kao nadležnom nadzornom tijelu.

Tijekom obilazaka nismo utvrdili postupanja koja mogu predstavljati mučenje i neljudsko postupanje, ali jesmo ona koja mogu predstavljati ponižavajuće postupanje te kršenja pojedinih zakonskih prava. Razlozi za to uglavnom proizlaze iz nedovoljnog poznavanja međunarodnih standarda i domaćih propisa koji uređuju prava osoba u institucionalnoj skrbi, iz paternalističkog stava da zaposlenici najbolje znaju što trebaju njihovi korisnici pa se prema

*Otvorena vrata, nekorištenje paravana u višekrevetnim sobama i slična postupanja tijekom provođenja njege korisnika u sobama ili kupaonicama narušavaju privatnost te mogu djelovati ponižavajuće, čemu zaposlenici domova trebaju posvetiti posebnu pozornost.*

njima ponašaju kao prema djeci ili zbog manjka osoblja. Kako bi se spriječilo kršenje prava korisnika, za sve zaposlenike domova za starije osobe potrebno je organizirati edukacije o ljudskim pravima osoba starije životne dobi.

Svi domovi koje smo obišli su izrazito čisti i uredni, a smještene osobe u pravilu hvale način na koji stručni radnici postupaju prema njima.

Korisnici domova često nisu dovoljno informirani o svojim pravima i odlukama domova koje se na njih odnose. Primjer dobre prakse Dom je za starije i nemoćne Vita

Nova, koji u ugovoru s korisnicima detaljno navodi sva njihova prava.

Otvorena vrata, nekorištenje paravana u višekrevetnim sobama i slična postupanja tijekom provođenja njege korisnika u sobama ili kupaonicama narušavaju privatnost te mogu djelovati ponižavajuće, čemu zaposlenici domova trebaju posvetiti posebnu pozornost.

U svih pet domova psihofarmake propisuju psihijatri te nije stečen dojam prekomjerne sediranosti korisnika. Nitko se nije žalio na prisilu uzimanja lijekova niti su utvrđene situacije da

korisnicima, kako bi spriječili njihovu agitiranost, lijekove za umirenje daju nezdravstveni radnici. Ne koriste se sredstva za fizičko sputavanje osoba, nego se primjenjuju, uz pojačani nadzor zdravstvenih radnika, samo sredstva za fiksaciju jedne ruke tijekom davanja infuzije (primjerice u Domu za starije i nemoćne osobe Kantrida) te sredstva koja služe za sprječavanje pada iz invalidskih kolica ukoliko osoba u njima ne može samostalno sjediti. Kod agitiranih osoba uglavnom se tijekom noći podižu bočne stranice kreveta kako bi se spriječio pad iz kreveta.

U pravilu se sve osobe potiču da što manje vremena tijekom dana provode u krevetu te ih se podiže u invalidska kolica i odvozi u zajedničke prostorije radi omogućavanja sudjelovanja u organiziranim aktivnostima provođenja slobodnog vremena. Samo se u Domu u Puli te na jednom odjelu Doma u Rijeci ne potiče podizanje iz kreveta korisnika kojima je značajno otežano kretanje ili se ne mogu samostalno kretati. Radi kvalitete života izrazito je važno da osoba tijekom dana ne boravi cijelo vrijeme u krevetu, već da se, sukladno interesima, uključi u razne aktivnosti, odnosno druženje.

### 4.3. OCJENA STANJA POŠTIVANJA PRAVA OSOBA LIŠENIH SLOBODE

#### 4.3.1. Osobe lišene slobode u zatvorskom sustavu

##### *Zdravstvena zaštita*

Oboljeli zatvorenici se u pravilu liječe u Zatvorskoj bolnici, u kojoj se izvršava i sigurnosna mjera obveznog psihijatrijskog liječenja kad je izrečena uz kaznu zatvora. Zatvorska bolnica nije zdravstvena ustanova već ima status kaznionice, i to zatvorenog tipa. Osim toga, unutar kaznionice i zatvora ustrojani su odjeli zdravstvene zaštite zatvorenika, u kojima rade državni službenici sa završenim obrazovanjem zdravstvenog usmjerenja i odobrenjem za samostalni rad u struci, koji su zaposlenici Uprave za zatvorski sustav MP-a. Ako nema zaposlenih zatvorskih liječnika ili ih nema dovoljno, za obavljanje pojedinih poslova upravitelji sklapaju ugovore o djelu s vanjskim zdravstvenim radnicima. Zatvorska bolnica te tzv. „ambulante“, odnosno odjeli zdravstvene zaštite zatvorenika, koje ima svako kazneno tijelo, nisu zdravstvene ustanove i nisu ustrojane sukladno ZoZZ-u. Njime je predviđena mogućnost da RH osnuje zdravstvenu ustanovu radi pružanja zdravstvene zaštite osobama lišenim slobode, ali to još uvijek nije učinjeno, iako je 2014. donesen Pravilnik o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme zdravstvene ustanove koja pruža zdravstvenu zaštitu osobama lišenim slobode, a postojeći odjeli u okviru kaznenih tijela u pravilu ne udovoljavaju propisanim uvjetima. Nadzor nad pružanjem zdravstvene zaštite zatvorenicima obavlja MZ, no izuzetno rijetko. Pri tome, unatoč odluci Ustavnog suda U-III/64744/2009 iz

*Zatvorska bolnica te odjeli zdravstvene zaštite zatvorenika, koje ima svako kazneno tijelo i u kojima se pruža zdravstvena zaštita osobama lišenim slobode, nisu zdravstvene ustanove i nisu ustrojane sukladno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti.*

2010. još uvijek nije uspostavljen djelotvorni nadzor nad kvalitetom zdravstvene zaštite u cijelom zatvorskom sustavu.

Kada država lišava građane njihove slobode, ona preuzima odgovornost njihove zdravstvene zaštite, koja treba biti jednaka zdravstvenoj zaštiti osigurane osobe iz obveznog zdravstvenog osiguranja, na što ukazuje i praksa ESLJP-a. Uzimajući u obzir status odjela zdravstvene zaštite zatvorenika, postojeći broj zdravstvenih radnika te medicinsko-tehničku opremljenost tih odjela, očito je da su potrebne sustavne promjene zdravstvene zaštite zatvorenika.

Veliki problem predstavlja činjenica da zatvorski liječnici, koji su državni službenici i zaposlenici kaznenih tijela, budući da nemaju sklopljen ugovor s HZZO-om, ne mogu pisati recepte i uputnice koje prihvaćaju vanjske zdravstvene ustanove zbog čega svi zatvorenici moraju imati i svoje izabrane liječnike, što je izvor njihovog stalnog nezadovoljstva, jer ih ti liječnici u pravilu niti ne vide. Tamo gdje kaznena tijela nemaju svog liječnika, već imaju sklopljene ugovore o djelu s obiteljskim liječnicima, takvih poteškoća nema jer se zatvorenici mogu kod njih prijaviti, a oni mogu pisati uputnice i recepte. Slijedom toga, potrebno je da MP i HZZO što prije sklope ugovor kojim bi se i zatvorskim liječnicima omogućilo pisanje uputnica i recepata.

Svi zatvorenici s prebivalištem odnosno odobrenim stalnim boravkom od 2014. imaju status zdravstveno osigurane osobe, a za ostale zatvorenike kaznena tijela snose troškove njihove zdravstvene zaštite.

Zatvorenici koji nemaju dopunsko zdravstveno osiguranje prilikom odlaska liječniku ili stomatologu koji nije zaposlenik kaznenog tijela, bolničkog liječenja (osim u Zatvorskoj bolnici) te prilikom izdavanja lijeka na recept, obvezni su platiti participaciju. Budući da im je ograničena mogućnost rada tijekom izvršavanja kazne zatvora, većina za to nema dovoljno sredstava. S druge strane, HZZO ne odobrava dopunsko osiguranje na teret državnog proračuna zatvorenicima čije obitelji za to ne ispunjavaju uvjete, budući da od njih traže da, iako imaju

*Unatoč Odluci Ustavnog suda U-III/64744/2009 iz 2010. još uvijek nije uspostavljen djelotvorni nadzor nad kvalitetom zdravstvene zaštite u cijelom zatvorskom sustavu.*

prijavljeno boravište ili prebivalište na adresi kaznenog tijela, uz zahtjeve obvezno prilože i isprave kojim dokazuju svoje bračno i rodbinsko stanje te prihode kućanstva. U suprotnom, HZZO zahtjev ne smatra pravno valjanim, unatoč tome što je Pravilnikom o postupku, uvjetima i načinu utvrđivanja prava na plaćanje premije dopunskog zdravstvenog osiguranja iz državnog proračuna propisano da se uzimaju u obzir prihodi svih osoba koje žive u zajedničkom kućanstvu. No, ako je osoba na izdržavanju kazne zatvora i ima prijavljeno boravište ili prebivalište na adresi kaznenog tijela, jasno je da nije u zajedničkom kućanstvu sa članovima svoje obitelji. Budući da je prosječno 87% zatvorenika s kaznama zatvora dužim od godine dana, ne radi se o kratkotrajnim promjenama u statusu. Ako zatvorenik nema dovoljno prihoda, što dokazuje ispisom računa koji se za njega vodi u kaznenom tijelu, te osobu koja ga je dužna uzdržavati, trebao bi ispunjavati uvjete za priznavanje prava na plaćanje police dopunskog zdravstvenog osiguranja na teret državnog proračuna. Uzimajući u obzir materijalnu situaciju u

kojoj se nalazi većina zatvorenika te specifičnosti ove populacije, budući da je pitanje zdravstvene zaštite u kaznenim tijelima i javnozdravstveni problem, trebalo bi sustavno riješiti pitanje dopunskog zdravstvenog osiguranja svim zatvorenicima tako da za vrijeme izdržavanja kazne zatvora, pored obveznog imaju i dopunsko zdravstveno osiguranje na teret državnog proračuna.

*Odgovornost za osiguravanje odgovarajuće zdravstvene zaštite zatvorenicima trebalo bi, kao i za opću populaciju izvan zatvorskog sustava, preuzeti Ministarstvo zdravlja.*

Odgovornost za osiguravanje odgovarajuće zdravstvene zaštite zatvorenicima trebalo bi, kao i za opću populaciju izvan zatvorskog sustava, preuzeti Ministarstvo zdravlja. To bi bio najučinkovitiji način osiguranja provedbe članka 40. Preporuke o Europskim zatvorskim pravilima (2006) Odbora ministara Vijeća Europe, odnosno optimalan način za osiguranje liječenja, mjera i aktivnosti zdravstvene zaštite kvalitetom i opsegom određenim u javnom zdravstvu iz obveznog zdravstvenog osiguranja, na što smo ukazivali i u prošlogodišnjem Izvešću. Takvo rješenje prisutno je već godinama u nekim europskim državama, a slovenska iskustva pokazuju da je prelaskom zdravstvene zaštite zatvorenika u javnozdravstvenu mrežu unaprijeđena kvaliteta, na što ukazuje i značajno smanjenje broja pritužbi zatvorenika slovenskom ombudsmanu. U Sloveniji svi zatvorenici imaju pravo uz osnovno i na dopunsko zdravstveno osiguranje, a njihova zdravstvena zaštita provodi se u okviru javne zdravstvene mreže.

### *Uvjeti smještaja*

Uvjeti smještaja u kojima osobe lišene slobode izdržavaju kaznu nisu jednaki u svim kaznenim tijelima pri čemu se zakonski standard od 4m<sup>2</sup> i 10m<sup>3</sup> u nekim tijelima ne poštuje. Tako je primjerice napučenost u Zatvoru u Rijeci 31. prosinca 2015. iznosila 125,86%, dok je napučenost Zatvora u Puli bila 89,76%. Situacija u kojoj se ne poštuju minimalni zakonski standardi je neprihvatljiva, posebno uzimajući u obzir presude ESLJP zbog čestog kršenja čl. 3. EKLP. Dodatno, Odbor za penološku suradnju Vijeća Europe te CPT su predložili primjenu još povoljnijeg standarda od četiri osobe u spavaonici, pri čemu bi jedna osoba imala pravo na 6m<sup>2</sup>, a svaka sljedeća na dodatnih 4m<sup>2</sup>. Odbor protiv mučenja UN-a je 2014. izrazio zabrinutost zbog uvjeta u Zatvoru u Zagrebu te je preporučio RH smanjenje napučenosti u svim kaznenim tijelima, a pogotovo u onima zatvorenog tipa.

I dalje su neujednačeni standardi prehrane zatvorenika pa u nekim kaznenim tijelima zatvorenici dobivaju samo žlicu, dok su u drugima dobivaju i vilicu i nož. Budući da u tijelima u kojima su dobivali kompletan pribor nije bilo sigurnosnih problema, ovakvu praksu potrebno je primijeniti u svim kaznenim tijelima.

### *Posebne mjere održavanja reda i sigurnosti i stegovna mjera upućivanja u samicu*

Neujednačenost u provođenju posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti stavlja zatvorenike, koji kaznu izdržavaju u različitim kaznenim tijelima, u nejednak položaj. Za određeno ponašanje u jednom kaznenom tijelu zatvorenika se odvoji, dok ga se, nakon premještanja u drugo kazneno tijelo, za istovrsno ponašanje uputi u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari. Takva situacija ostavlja dojam proizvoljnosti i subjektivnosti koja, budući da se radi o ograničavanju prava, nije prihvatljiva. Odsustvo jasno definiranih, jedinstvenih pravila i kriterija postupanja, mogu uzrokovati pogreške s tragičnim posljedicama, kao u slučaju zatvorenika koji se zapalio u posebno osiguranoj prostoriji bez opasnih stvari u Zatvoru u Puli, gdje su, između ostaloga, pravosudni policajci prije i tijekom izvršavanja mjere počinili više propusta.

Ovakva neujednačenost u prvom redu proizlazi iz manjkavih odredaba ZIKZ-a, koje obiluju nedorečenostima i nelogičnostima, na što smo ukazivali i u prethodnim izvješćima. Primjerice, ZIKZ-om su propisana četiri oblika izdvajanja zatvorenika iz zajedničkog načina izdržavanja kazne zatvora, od kojih se odvajanje, osamljenje i upućivanje u samicu u pravilu izvršavaju u istim prostorijama i na isti način. Pri tome, ZIKZ izričito propisuje da u slučajevima kada je u odnosu na zatvorenika izrečeno više stegovnih mjera upućivanja u samicu, a najduže trajanje je 21 dan, razmak između njihovih izvršavanja ne smije biti kraći od osam dana. Takvo ograničenje u odnosu na mjeru odvajanja, koja može trajati do 30 dana, nije propisano. Jednako tako, tijekom izvršavanja stegovne mjere upućivanja u samicu, obvezan je nadzor liječnika jednom u 24 sata, dok je tijekom izvršavanja posebne mjere osamljenja, koja može trajati do tri mjeseca, nadzor liječnika obvezan dva puta tjedno. Propisano je i da se mjera odvajanja izvršava pod nadzorom liječnika, no nije propisano koliko često.

ESLJP u svojoj praksi nije zauzeo stav nakon kojeg vremena izdvajanje iz skupnog načina izdržavanja kazne predstavlja povredu čl. 3. EKLJP. Suprotno tome, UN-ov posebni izvjestitelj o mučenju zagovara ukidanje svih oblika izdvajanja u trajanju dužem od 15 dana, jer brojna istraživanja pokazuju da ona mogu izazvati nepovratne štetne posljedice za zdravlje, čemu u prilog govori i The Istanbul statement on the use and effects of solitary confinement iz 2007. Nedvojbeno, tijekom izrade novog ZIKZ-a bit će nužno voditi računa o međunarodnim standardima koji se tiču ovog područja.

### *Postupanje pravosudne policije i ispitivanje navoda o zlostavljanju*

Najveći dio pravosudnih policajaca svoj posao obavlja vrlo profesionalno, što potvrđuju brojni zatvorenici, koji upravo njih apostrofiraju kao osobe kojima bi se obratili u slučaju nekog problema. Pri tome je nužno imati na umu da oni rade u vrlo teškim uvjetima, a da zbog proračunskih ograničenja od 2010. nisu bili upućivani na obavljanje nadzornih zdravstvenih pregleda, koje su dužni obaviti svake dvije godine.

Neprovođenje ovih pregleda, koji između ostaloga obuhvaćaju i psihijatrijski pregled kojim se utvrđuje psihički status (impulzivnost, agresivnost, snalažljivost u iznenadnim i frustracijskim

situacijama, osobita pažnja na antisocijalne i latentne sadističke osobine) te psihologijske obrade (utvrđivanje općih i posebnih kognitivnih sposobnosti, procjena osobina ličnosti s posebnim naglaskom na emocionalnu stabilnost), ne samo da može stvarati poteškoće osobama koje rade na poslovima osiguranja, već i negativno odraziti na postupanje prema osobama lišenim slobode.

Iznimno zabrinjavajuće su tvrdnje zatvorenika da su ih pravosudni policajci udarali, tim više što se ti navodi nerijetko ne ispituju, a ocjena o zakonitosti postupanja u pravilu se temelji na izjavama pravosudnih policajca. Na ovakvo postupanje ukazao je ESLJP u svojoj odluci Dolenec protiv Hrvatske (2009.), u kojoj je utvrdio povredu postupovnog aspekta čl. 3. EKLJP. Iako se sva izvješća o uporabi sredstava prisile, uključujući i ona u kojima se navode iskazi zatvorenika da su ih pravosudni policajci udarali, dostavljaju i nadležnom sucu izvršenja, prema podacima dobivenima tijekom obilazaka, niti u jednom slučaju sudac nije zatražio dodatna pojašnjenja niti je ispitivao navode zatvorenika o mogućem neljudskom ili ponižavajućem postupanju. Na potrebu proaktivnog pristupa sudaca ukazao je i CPT svojim standardima, navodeći da je i bez izričitih pritužbi, u slučajevima kada postoje sumnje da je osoba žrtva mučenja, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja, potrebno naložiti medicinsko vještačenje te utvrditi sve činjenice. Ova obveza jednako se odnosi i na liječnike te druge službenike zatvorskog sustava. Bez usvajanja ovakve proaktivne prakse i nadalje postoji bojazan da potencijalna kršenja temeljnih ljudskih prava ostanu neprocesuirana i nesankcionirana, što je nedopustivo.

*Najveći dio pravosudnih policajaca svoj posao obavlja vrlo profesionalno, što potvrđuju brojni zatvorenici, koji upravo njih apostrofiraju kao osobe kojima bi se obratili u slučaju nekog problema.*

### *Pritužbe zatvorenika*

Na pritužbe zatvorenika još se uvijek ne odgovara u zakonskom roku, a odgovori su u pravilu površni i općeniti. Također, u zakonskom roku se ne donosi niti odluka o žalbi protiv rješenja o stegovnoj mjeri, a postupci pokrenuti po zahtjevima za sudsku zaštitu u nekim slučajevima predugo traju. Evidencije o podnesenim pritužbama ne vode se u svim kaznenim tijelima, a prema tvrdnjama nekih zatvorenika, pritužbe ne podnose zbog straha od negativnih posljedica. Sve dok se ovakva situacija bitno ne izmijeni, pravna sredstva koje osobama lišenim slobode u zatvorskom sustavu stoje na raspolaganju, neće biti djelotvorna. Stoga je nužno izmjenama zakonodavnog okvira, edukacijama službenika i zatvorenika te jasnim osuđivanjem svakog otežavanja ili onemogućavanja podnošenja pritužbe, jačati djelotvornost pravnih sredstava.

### *Osobe lišene slobode starije životne dobi*

U zadnje vrijeme raste broj osoba lišenih slobode starije životne dobi, zbog čega im je potrebno prilagoditi način izvršenja kazne te uvjete smještaja u svim kaznenim tijelima.

*Prikaz broja osoba lišenih slobode (OLS) starijih od 60 godina, po uvjetima u kojima se nalaze i statusu (podatci SUZS-a)*

Broj OLS na dan 31.12.2015.	UKUPNO	Uvjeti			Status		
		Zatvoreni	Poluotvoreni	Otvoreni	Zatvorenici	Istražni zatvorenici	Kažnjenici / Zadržani
Starijih od 60 godina	238	164	51	23	197	38	3
OLS prema dobnim skupinama	60 - 70	141	38	19	164	31	3
	70 - 80	20	12	4	31	5	0
	više od 80	4	3	0	2	2	0

Niti jedna država koja je ratificirala EKLJP nema propisanu gornju dobnu granicu za lišenje slobode. No ESLJP smatra da kada država liši slobode osobu u teškom zdravstvenom stanju, mora biti posebno pažljiva u osiguranju uvjeta u kojima se ta osoba nalazi, odnosno oni moraju odgovarati njezinim specifičnim potrebama.

Općenito gledajući, uvjeti u kaznenim tijelima prilagođeni su zatvorenima mlađe životne dobi, koji čine većinu zatvorske populacije. Programi u zatvorskom sustavu također su razvijeni imajući na umu potrebe pretežito mlađih osoba.

Kod zatvorenika starije životne dobi veća je učestalost niza zdravstvenih problema, primjerice kardiovaskularna oboljenja, demencija, dijabetes, Parkinsonova bolest, gubitak sluha i vida, a nekima je potrebna i posebna njega, što povećava zahtjeve koji se stavljaju pred zatvorski sustav. Također, kronološka dob i zdravstveno stanje zatvorenika često se ne podudaraju, odnosno pedesetogodišnjak u zatvoru vrlo vjerojatno ima zdravstvene teškoće šezdesetogodišnjaka na slobodi, što zahtijeva veću potrebu za zdravstvenom zaštitom. Nadalje, kada govorimo o zatvorenima starije životne dobi treba imati na umu i teškoće vezane uz smještajne uvjete, jer veći broj stepenica, poteškoće vezane uz sanitarne uvjete, prenapučenost, izraženija toplina ili hladnoća i slično, mogu otežati zadovoljavanje njihovih temeljnih potreba.

U RH su zatvorenici starije životne dobi smješteni s općom populacijom, a ne u posebno prilagođen odjel, što bi se u budućnosti trebalo promijeniti. Primjerice, od kraja 2015. u Sloveniji u svakom zatvoru postoji posebno prilagođen stacionarni dio namijenjen smještaju zatvorenika koji zbog starosti, bolesti ili invaliditeta trebaju dodatnu zdravstvenu njegu.

### **Zakonodavni okvir**

Iako je Godišnjim planom normativnih aktivnosti za 2015. bilo predviđeno donošenje novog ZIKZ-a, on nije donesen, a prema dostupnim informacijama, izrada novog teksta nije ni započela. Odredbe ZKP-a kojima se propisuje izvršenje istražnog zatvora i postupanje sa



zatvorenicima su zastarjele i manjkave te bi trebale biti obuhvaćene izmjenama i dopunama koje su u tijeku. Ovakva situacija zasigurno nije dobra jer veliki broj manjkavosti ili ograničavanja prava osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu proizlazi upravo iz nedostataka normativnog okvira.

#### *4.3.2. Osobe lišene slobode u policijskim postajama i pritvorskim jedinicama*

Ostvarivanje prava osoba lišenih slobode u policijskim postajama je osobito značajno, na što ukazuju i preporuke CAT-a.

Pritužbe na prekomjernu uporabu sredstava prisile za vrijeme zadržavanja u policijskoj postaji te okolnost da u pojedinim slučajevima nisu podnijeta izvješća o uporabi tjelesne snage ukazuju na slučajeve mogućih kršenja ljudskih prava. Isto tako, neispunjavanje uvjeta predviđenih Pravilnikom o prijemu i postupanju s uhićenikom i pritvorenikom te o evidenciji pritvorenika u pritvorskoj policijskoj jedinici te Standardima prostorija u kojima borave osobe lišene slobode, ukazuje da postoji znatna mogućnost unaprjeđenja uvjeta smještaja bez velikih financijskih ulaganja. Uz to, uvjeti smještaja su bitna činjenica u utvrđivanju povrede članka 3. EKLJP. Povredu privatnosti i nepoštivanje dostojanstva osoba lišenih slobode predstavlja video nadzor koji obuhvaća i sanitarne čvorove, kao i kad u prostorijama predviđenim za smještaj više osoba sanitarni čvor nije zaklonjen pregradom. Jednako tako, izravnom dostupnošću pitke vode i korištenja sanitarnog čvora u prostorijama onemogućila bi se ovisnost o policijskim službenicima te mogućnost neprofesionalnog postupanja, dok bi se uklanjanjem keramičkih pločica, radi onemogućavanja njihovog razbijanja te samoozljeđivanja pomoću razbijenih dijelova, i primjenom odgovarajućih materijala, postigao veći stupanj sigurnosti. U većini običanih pritvorskih jedinica ne postoji posebno predviđeni prostor za boravak na svježem zraku za osobe lišene slobode koje tamo borave duže vrijeme.

*Video nadzor sanitarnih čvorova predstavlja povredu privatnosti i dostojanstva, kao i kad u prostorijama za smještaj više osoba sanitarni čvor nije zaklonjen pregradom.*

Pri NPM obilascima utvrđena su nejednaka postupanja, pa se tako u nekim policijskim postajama evidencija o ukupnom broju osoba lišenih slobode vodi samo u elektronskom obliku, a iz nje se ne može zaključiti je li osoba upoznata sa svojim pravima. S obzirom da se takav podatak može provjeriti samo neposrednim uvidom u pojedini predmet, a to se može učiniti samo tijekom redovnog radnog vremena policijske postaje, time je neizravno onemogućeno obavljanje poslova NPM-a.

I dalje je upitno postojanje nepristrane istrage u situacijama kada postoje opravdani razlozi u sumnju da su osobi lišenoj slobode povrijeđena prava, kao i mogućnost javne provjere istrage te djelotvornog pristupa podnositelja prigovora istražnom postupku. U slučaju Mafalani protiv Hrvatske (2015.) ESLJP je presudio da su državne vlasti obvezne na vlastitu inicijativu provesti učinkovitu i neovisnu istragu uvijek kada iz medicinske dokumentacije proizlazi da je osoba

pretrpjela ozljede tijekom uhićenja. Sukladno praksi ESLJP, nije dovoljno samo provesti istragu, već ona mora biti učinkovita, temeljita i neovisna, što obuhvaća obvezu provođenja potrebnih dokaza. Istraga nije neovisna ako je provedena od strane policije jer tada postoji hijerarhijska i institucionalna povezanost. U konkretnom slučaju ESLJP smatra da ni nadležno državno odvjetništvo nije poduzelo neovisne korake u provođenju učinkovite istrage te pribavljanju potrebnih dokaza već se ograničilo na policijsku ocjenu zakonitosti i opravdanosti primjene sredstava prisile. Utvrđena je povreda procesnog aspekta članka 3. EKLJP te je navedeno da kada postoji vjerodostojna tvrdnja da je pojedinac pretrpio ozbiljno zlostavljanje od strane policije implicitno se zahtjeva provođenje učinkovite službene istrage koja mora dovesti do otkrivanja i kažnjavanja odgovornih. Radi temeljitosti istrage vlasti uvijek moraju ulagati ozbiljne napore kako bi se utvrdilo što se doista dogodilo, a pri zatvaranju istrage ne bi se smjele oslanjati na brzoplete ili neutemeljene zaključke.

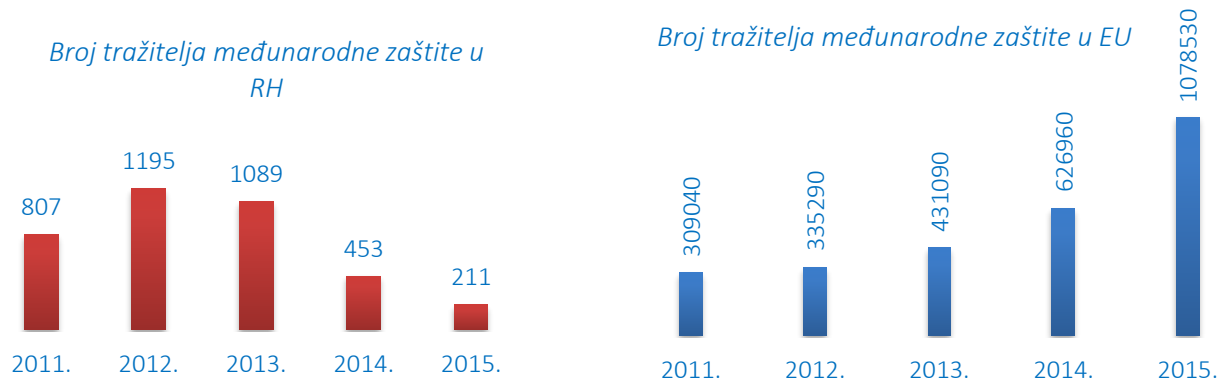
Situacija u kojoj građani nemaju prilike koristiti mogućnost podnošenja pritužbe Povjerenstvu, kao obliku građanskog nadzora nad policijom, dodatno pokazuje manjkavost sustava kada je potrebno provesti neovisno preispitivanje pritužbe zbog policijskog postupanja.

#### *4.3.3. Tražitelji međunarodne zaštite, iregularni migranti i osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom*

Osiguranje poštivanja temeljnih ljudskih prava tražitelja međunarodne zaštite, iregularnih migranata i osoba s odobrenom međunarodnom zaštitom postaje sve aktualnije, a posebice od izbijanja izbjegličke krize.

Zajednički europski sustav azila uspostavljao se na razini EU proteklih desetak godina s ciljem stvaranja jedinstvenog i ujednačenog postupka odobravanja međunarodne zaštite. Takav pristup rezultirao je usklađivanjem nacionalnog zakonodavstva s direktivama i uredbama EU i donošenjem Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (u daljnjem tekstu: ZMPZ) 2015. godine.

Svake godine više od 80% tražitelja međunarodne zaštite napušta RH prije odluke o njihovu zahtjevu, pa se i dalje najveći broj postupka obustavlja, što jasno pokazuje da za većinu njih nismo zemlja destinacije, već tranzita. Ovo je posebno naglašeno tijekom izbjegličkog vala u kojem je od 555.700 osoba, koje su u RH ušle do 31. prosinca 2015., samo 21 zatražila međunarodnu zaštitu, a razlozi za to su, između ostalih, i manje uspješne mjere integracije nakon odobrene zaštite te manja materijalna prava, kako tijekom trajanja postupka tako i nakon odobrene zaštite, o čemu više pišemo u poglavlju o diskriminaciji temeljem rase, etničke pripadnosti, boje kože te nacionalnog podrijetla.



Izvor: MUP i Eurostat

U 2015. međunarodna zaštita priznata je u 43 slučaja, od kojih je 36 osoba dobilo status azila, a sedam supsidijarnu zaštitu. 12 tražitelja međunarodne zaštite izgubilo je pravo boravka u RH po podnošenju novog naknadnog zahtjeva nakon stupanja na snagu ZMPZ-a, a nakon što im je o ranijem naknadnom zahtjevu već donesena odluka o nedopuštenosti. Međutim, tijekom postupka po novom zahtjevu, samo ih je dvoje bilo smješteno u Prihvatnom centru za strance, dok za ostale nije poznato gdje se nalaze i jesu li napustile RH.

Novim ZMPZ-om, prava tražitelja međunarodne zaštite smanjena su u odnosu na Zakon o azilu. Naime, kako bi se spriječile zlouporabe sustava međunarodne zaštite, propisane su odredbe o naknadnom zahtjevu, kojima je ostavljena mogućnost izražavanja naknadnog zahtjeva nakon izvršne odluke kojom je prijašnji zahtjev odbijen ili je postupak obustavljen zbog odustanka tražitelja. Ako tražitelj ipak podnese novi naknadni zahtjev, nakon što je o ranijem već donesena odluka o nedopuštenosti naknadnog zahtjeva, unatoč tome što se postupak vodi on nema pravo boravka u RH. Takvo rješenje ostavlja otvorenim pitanje na koji način tražitelj može aktivno sudjelovati u postupku, a posebna teškoća pojavljuje se prilikom realiziranja rješenja o povratku za osobe kojima se ni tijekom postupka odobravanja međunarodnu zaštitu nije utvrdilo državljanstvo ili se ne zna gdje su.

Prema podacima MUP-a 41 tražitelj međunarodne zaštite bio je tijekom postupka smješten u Prihvatni centar za strance Ježevo. ZMPZ-om se željelo smanjiti ograničenja slobode kretanja smještajem u prihvatni centar za strance, odnosno razviti mjere koje su alternativa detenciji, ali gledajući omjer ukupnog broja tražitelja (211) i tražitelja kojima je ograničena sloboda kretanja u Prihvatnom centru, u tome se očito nije uspjelo.

Usljed izbjegličke krize zatvoren je objekt Prihvatilišta za tražitelje azila u Zagrebu, a svi tražitelji bili su smješteni u Prihvatilištu za tražitelje azila u Kutini, koje je od lipnja 2014. služilo isključivo za smještaj ranjivih skupina, pa to možemo smatrati i korakom unatrag u smislu organizacije prihvata, a naročito u smislu prepoznavanja osoba s posebnim postupovnim i prihvatnim jamstvima, kako je i zakonski propisano. Prostor Prihvatilišta za tražitelje azila u Zagrebu korišten je samo prvih dana izbjegličke krize, a nakon toga se ih se do kraja 2015. u njega više nije smještalo.

ZMPZ-om je također propisan okvir za primjenu instituta preseljenja državljanima trećih zemalja ili osoba bez državljanstva, odnosno prihvata određenog broja osoba iz druge članice kojima je odobrena međunarodna zaštita, radi podjele tereta po principu solidarnosti unutar EU-a. Tako je na prijedlog EK, RH donijela odluku o prihvatu 550 osoba putem tzv. Kvota, no kasnije je drugom relokacijskom shemom odlučila primiti dodatnih 568 tražitelja međunarodne zaštite i izbjeglica iz Grčke i Italije. Međutim, uslijed izbjegličke krize provedba navedene Odluke nije započela.

Neovisno o izbjegličkim kretanjima balkanskom rutom, u RH je zatečeno 3.759 osoba, doneseno je 1.436 rješenja o protjerivanju, 2.868 rješenja o povratku (najviše za državljane Afganistana, Albanije, BiH, Iraka, Pakistana, Sirije i Srbije), a prisilno je udaljena 691 osoba. Učinkovit sustav nadzora prisilnih udaljenja osigurava MUP, o čemu može sklapati sporazume s drugim državnim tijelima, međunarodnim i nevladinim organizacijama, no on se od srpnja 2015. ne provodi. Svjesni važnosti uspostave sustava nadzora prisilnih udaljenja u skladu s Direktivom o povratku (2008/115/EZ), kao i prakse nekih država članica u kojima ga obavlja institucija ombudsmana (Bugarska, Danska, Grčka, Estonija, Finska, Latvija), Pučki pravobranitelj RH kao neovisna institucija, na učinkovit način može provoditi taj nadzor jedino u skladu s Načelima UN-a koja se odnose na status nacionalnih institucija (Pariškim načelima), odnosno uz jasno definiran zakonski okvir i osiguravanje odgovarajućih sredstava u državnom proračunu.

U RH je u 2015. postojao jedan objekt za smještanje stranaca iregularnih migranata, i to u Prihvatnom centru za strance u Ježevu. U tijeku je izgradnja još dva Tranzitna prihvatna centra, u Trilju i Tovarniku, čije otvaranje je predviđeno tijekom 2016.

#### 4.3.4. Osobe s duševnim smetnjama

*„Neka plati onaj kaj me smestil, ja nebum.“*

Uvjeti smještaja na pojedinim odjelima psihijatrijskih ustanova i dalje su neprihvatljivi. Ohrabruje činjenica da je, nakon nekoliko godina odgađanja, krajem 2015. započeta izgradnja novog Zavoda za forenzičku psihijatriju Klinike za psihijatriju Vrapče. Na žalost, stanje je i dalje nepromijenjeno na Odjelu psihogerijatrije, u kojem stariji, teško pokretni pacijenti borave u ponižavajućim uvjetima, što zahtjeva neodgodivo poduzimanje mjera za poboljšanje uvjeta.

Od siječnja 2015. je na snazi novi ZZODS koji je otklonio mnoge nedostatke. Primjerice, ukoliko se ne radi o prisilnoj hospitalizaciji, sada svaka osoba pri dobrovoljnom smještaju u psihijatrijsku bolnicu mora dati pisani pristanak, dok je prije bio dovoljan usmeni, a nekada ni to nije bilo odgovarajuće evidentirano. Prema našim saznanjima, psihijatrijske ustanove poštuju proceduru prisilne hospitalizacije i zadane rokove.

Kao i prošlih godina, i nadalje je prisutan nedostatak odgovarajućih službi za zaštitu mentalnog zdravlja na lokalnoj razini, koje bi svojim djelovanjem, između ostalog, smanjile institucionalizaciju osoba s duševnim smetnjama i olakšale im ostanak u vlastitim obiteljima.

Osobama s duševnim smetnjama koje nemaju regulirano dopunsko zdravstveno osiguranje naplaćuje se participacija tijekom prisilnog smještaja u psihijatrijske ustanove, ako njihova dijagnoza nije navedena u odluci HZZO-a o popisu dijagnoza za koju u cijelosti liječenje pokriva obvezno zdravstveno osiguranje. Samo u Klinici za psihijatriju Vrapče tijekom 2015. bilo je prisilno zadržano 70 osoba s takvim dijagnozama, od kojih njih 20 nije imalo dopunsko zdravstveno osiguranje. Takvo postupanje nedopustivo je u situacijama prisilne hospitalizacije te se tako smještenoj osobi, bez obzira na njezinu dijagnozu, niti u kojem slučaju ne bi smjelo naplaćivati sudjelovanje u troškovima liječenja. Kako je novim ZZODS-om propisano da se u državnom proračunu osiguravaju samo sredstva za troškove prisilnog smještaja u psihijatrijskoj ustanovi neubrojivih osoba, nužna je njegova dopuna, tako da se sredstva za troškove prisilnog smještaja u psihijatrijskim ustanovama za sve prisilno smještene, bez obzira na njihovu dijagnozu, osiguravaju u državnom proračunu, te usklađivanje općih propisa koji uređuju participaciju u troškovima liječenja.

*Uvjeti smještaja na pojedinim odjelima psihijatrijskih ustanova i dalje su neprihvatljivi. Stanje je nepromijenjeno na Odjelu psihogerijatrije KP Vrapče, u kojem stariji, teško pokretni pacijenti borave u ponižavajućim uvjetima.*

#### 4.4. KAPACITETI, MEĐUNARODNA SURADNJA I IZMJENE ZAKONA O NPM-U

##### 4.4.1. Izmjene i dopune Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu

U travnju 2015. stupile su na snagu izmjene i dopune ZNPM-a kojima su otklonjene manjkavosti dotadašnjeg normativnog okvira. Najznačajnije izmjene zasigurno su one koje, umjesto sudjelovanja dva predstavnika akademske zajednice i dva predstavnika udruga u obavljanju poslova NPM-a, omogućavaju suradnju s većim brojem udruga i neovisnih stručnjaka, a izriječno je propisana i mogućnost suradnje s posebnim pravobraniteljicama. Ujedno, u srpnju 2015. donesen je i novi Pravilnik o postupku izbora i načinu rada udruga registriranih za obavljanje djelatnosti iz područja zaštite ljudskih prava i neovisnih stručnjaka u NPM-u (u daljnjem tekstu: NPM Pravilnik).

Temeljem odredbi ZNPM-a i NPM Pravilnika, pučka pravobraniteljica je u studenome 2015. objavila javni poziv za podnošenje prijedloga za izbor neovisnih stručnjaka i udruga, koji je objavljen na web stranici pučke pravobraniteljice, a dostavljen je i akademskoj zajednici te brojnim strukovnim udruženjima i znanstvenim institucijama. Nakon provedenog postupka izabrano je pet udruga te 15 neovisnih stručnjaka koji će biti uključeni u obavljanje poslova

NPM-a. Ovako širok krug udruga i neovisnih stručnjaka, kao i suradnja s posebnim pravobraniteljicama zasigurno će doprinijeti učinkovitijoj zaštiti osoba lišenih slobode.

#### *4.4.2. Međunarodna suradnja u sklopu obavljanja poslova NPM-a*

Tijekom prošle godine u Tirani smo sudjelovali na dva sastanka Mreže NPM-a jugoistočne Europe, prvi na temu pružanja zdravstvene zaštite osobama lišenim slobode, dok se na drugom raspravljalo o aktualnoj izbjegličkoj krizi u regiji, tretmanu tražitelja međunarodne zaštite te prisilnim udaljenjima. U Strasbourgu smo sudjelovali na konferenciji CPT-a o borbe protiv nekažnjavanja u policiji i zatvorima, maloljetnicima u detenciji, zdravstvenoj zaštiti u zatvorima, samicama te standardima CPT-a za psihijatrijske ustanove. Također, u Beču smo sudjelovali na završnoj konferenciji i predstavljanju studije o jačanju učinkovitog praćenja provedbe preporuka protiv mučenja. Nadalje, prisustvovali smo radionici za NPM-ove o implementaciji preventivnog mandata održanoj u Rigi, u organizaciji APT, IOI i Ombudsmana Latvije. U sklopu rada na području azila i migracija, sudjelovali smo na sastanku Mreže Europskih pravobranitelja u Madridu na temu nadzora prisilnih udaljenja. U studenom smo ugostili predstavnike slovenskog NPM-a koji su došli studijsku posjetu s ciljem razmjene iskustava te upoznavanja s metodama rada hrvatskog NPM-a.

#### *4.4.3. Kapaciteti Ureda pučke pravobraniteljice za obavljanje poslova NPM-a*

Tijekom 2015. u Službi za osobe lišene slobode i NPM zaposlene su dvije osobe pa tako, uz zamjenika pučke pravobraniteljice koji rukovodi službom, sedam osoba obavlja poslove NPM-a i postupaju po pritužbama. Ujedno su u službu primljene dvije polaznice na jednogodišnje stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnog odnosa.

Državnim proračunom za 2015., na posebnoj aktivnosti unutar proračuna Ureda pučke pravobraniteljice, za obavljanje poslova NPM-a bilo je osigurano 131.000,00 kuna. Ovaj iznos se odnosi na materijalne troškove za provođenje aktivnosti NPM-a te ne uključuje rashode za zaposlene. Prijedlogom državnog proračuna za 2016. za obavljanje poslova NPM-a predviđeno je 138.781 kuna.

Iako nova zapošljavanja, izmjene ZNPM-a te planirano povećanje sredstava doprinose učinkovitosti obavljanja poslova NPM-a, i nadalje je potrebno, sukladno preporukama CAT-a, jačanje ljudskih i materijalnih kapaciteta Ureda za obavljanje poslova NPM-a, posebice uzmu li se u obzir mogući novi mandati, kao što je primjerice nadzor prisilnih udaljenja.

#### **PREPORUKE:**

##### *Osobe lišene slobode u zatvorskom sustavu:*

146. Ministarstvu pravosuđa, da detaljno ispituje sve navode koji upućuju na moguće mučenje i neljudsko ili ponižavajuće postupanje, uključujući i one o verbalnom zlostavljanju i uporabi prekomjerne sile;

147. Ministarstvu pravosuđa, da donese novi Zakon o izvršavanju kazne zatvora te ukloni nedostatke u dijelu ZKP-a koji se odnosi na izvršenje istražnog zatvora;
148. Ministarstvu pravosuđa, da uvjete smještaja u svim kaznenim tijelima prilagodi zakonskim i međunarodnim standardima;
149. Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu zdravlja, da svim zatvorenicima koji nemaju redovite prihode osiguraju dopunsko zdravstveno osiguranje;
150. Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu zdravlja, da prostor i opremu ambulanti u kaznenim tijelima usklade s propisanim minimalnim uvjetima;
151. Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu zdravlja, da omoguće zatvorskim liječnicima pisanje uputnica i recepata koje prihvaćaju vanjske zdravstvene ustanove;
152. Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu zdravlja, da zakonskim izmjenama zdravstvena zaštita zatvorenika u cjelini bude obuhvaćena javnom zdravstvenom mrežom;
153. Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu zdravlja, da donesu protokol o postupanju s osobama koje štrajkaju glađu;

***Osobe s duševnim smetnjama u psihijatrijskim ustanovama:***

154. Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu zdravlja, da izmjenama zakonskog okvira osiguraju plaćanje troškova prisilnog zadržavanja i prisilnog smještaja u psihijatrijskoj ustanovi iz državnog proračuna;

***Osobe lišene slobode u policijskim postajama:***

155. Ministarstvu unutarnjih poslova, da temeljito ispituje sve navode koje upućuju na neljudsko i ponižavajuće postupanje prema osobama lišenim slobode, kao i u slučaju postojanja sumnje u neosnovanu ili prekomjernu uporabu sredstava prisile;
156. Ministarstvu unutarnjih poslova, da uvjete smještaja u prostorijama za osobe lišene slobode prilagodi sukladno međunarodnim i zakonskim standardima;

***Tražitelji međunarodne zaštite, iregularni migranti i osobe s odobrenom međunarodnom zaštitom:***

157. Ministarstvu unutarnjih poslova, da osigura odvojeni smještaj ranjivih skupina tražitelja međunarodne zaštite;
158. Ministarstvu unutarnjih poslova, da se ograničavanje slobode kretanja tražitelja međunarodne zaštite smještajem u Prihvatni centar za strance smanji, primjenom blažih mjera kojima se može osigurati ista svrha;

## 5. OPĆE INICIJATIVE

### 5.1. IZBJEGLIČKA KRIZA U 2015. GODINI

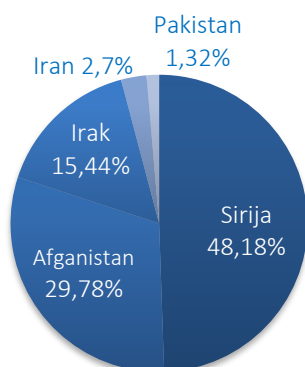
Kada je Mađarska u rujnu 2015. dovršila izgradnju bodljikave žičane ograde i zatvorila granične prijelaze sa Srbijom, rute izbjeglica, koje su se do tada kretale tzv. balkanskom rutom od Grčke i Makedonije prema granici s Mađarskom skrenule su prema RH. Kroz Hrvatsku je od 16. rujna do 31. prosinca 2015. prošlo 555.700 izbjeglica. Iz statistički obrađenih podataka za 507.215 osoba, vidljivo je da je njih 48,18% bilo iz Sirije, 29,78% iz Afganistana, 15,44% iz Iraka, 2,7% iz Irana te 1,32% iz Pakistana. Muškaraca je bilo 53,5%, žena 17,3%, a djece 29,2%. Za to vrijeme ukupno su 24 osobe u RH podnijele zahtjev za međunarodnu zaštitu, od kojih su tri dobile azil, 14 je zahtjeva odbijeno zbog neispunjavanja uvjeta, dva su odbačena radi odgovornosti druge države članice, a za preostalih pet osoba postupak je u tijeku.

Prvi dan u RH ušlo je 1.191 izbjeglica, a drugi čak 9.812. Za tako veliki broj ulazaka, gotovo preko noći, sustav nije bio dovoljno pripremljen, a lokalna zajednica, ponajviše nadležna PU, unutar postojećih kapaciteta uložila je veliki trud u rješavanje novonastale situacije. Iako je već u roku od 24 sata uspostavljen organiziran tranzit izbjeglica prema granici s Mađarskom i Slovenijom, boljom pripremljenošću za situaciju koja se mogla očekivati izbjegle bi se brojne poteškoće. Tri dana od početka krize otvoren je Kamp za privremeni smještaj izbjeglica Opatovac (u daljnjem tekstu: Kamp Opatovac). Početne organizacijske poteškoće rješavane su brzo i na licu mjesta, a otvaranjem Zimskog tranzitno-prihvatnog centra u Slavanskom Brodu (u daljnjem tekstu: Tranzitni centar u SB) većina do tada uočenih problema je riješena.

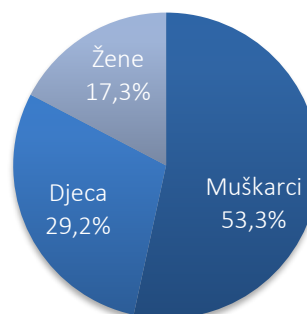
Od samog početka krize više timova Ureda pučke pravobraniteljice u 26 navrata nenajavljeno je obišlo 17 lokacija na kojima su se izbjeglice nalazile tijekom prolaska kroz RH, posebice granične prijelaze, registracijske centre i objekte u kojima su bili smješteni. Osim toga, dobra suradnja i redovit kontakt bio je ostvaren s kriznim stožerom, ministarstvima, međunarodnim organizacijama, udrugama civilnog društva, volonterima, lokalnim zajednicama i drugim uključenim dionicima, što nam je omogućilo detaljniji uvid u cjelokupnu situaciju. Cilj obilazaka bio je utvrditi na koji način se poštuju ljudska prava i dostojanstvo izbjeglica, a naročito osiguravanje humanitarne pomoći, uključujući primjereni smještaj i zdravstvenu zaštitu, mogućnost traženja međunarodne zaštite te postupanje policije.



*Podatci prema državi podrijetla za 507.215 osoba u izbjeglištvu, koje su prošle kroz RH u 2015.*



*Podatci prema spolu za 507.215 osoba u izbjeglištvu, koje su prošle kroz RH u 2015.*



## DEFINICIJE POJMOVA I LEGISLATIVA

### Međunarodni izvori

Izbjeglicu se najšire definira kao osobu koja je prisiljena napustiti mjesto svog prebivališta zbog događaja koji su izvan njezine kontrole, a mogu biti izazvani prirodnim putem ili ljudskim djelovanjem.

Međutim, prema Konvenciji o pravnom položaju izbjeglica iz 1951. (u daljnjem tekstu: Konvencija), izbjeglica je svaka osoba koja se zbog osnovanog straha od progona zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili političkih uvjerenja, ne može ili zbog straha ne želi staviti pod zaštitu te države. Pod istim uvjetima izbjeglica može biti i osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan zemlje svog uobičajenog boravišta.

Osnovno konvencijsko pravo izbjeglica je pravo na non-refoulement, odnosno da ne bude vraćena u državu podrijetla ili u drugu državu gdje bi njen život ili sloboda bili ugroženi zbog rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja. Osim Konvencijom, pravo na non-refoulement je izričito ili tumačenjem zabranjen: Konvencijom protiv mučenja, Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i Poveljom o temeljnim pravima EU. Ti dokumenti, uz Opću deklaraciju o ljudskim pravima, izvori su koji propisuju temeljna ljudska prava i prava izbjeglica pa je stoga međunarodna zaštita izbjeglica dio sustava međunarodne zaštite ljudskih prava, a temeljna ljudska prava koje osoba uživa ne prestaju činjenicom da je postala izbjeglica.

Osoba ne postaje izbjeglicom priznanjem izbjegličkog statusa od strane neke države, već ispunjenjem uvjeta iz Konvencije i spomenutih međunarodnih dokumenata. S druge strane, provedba gotovo svih prava koja se time izbjeglicama jamče, ostavljena su djelovanju države prihvata. Pri tome, međunarodna i europska zaštita izbjeglica vodi računa o suverenosti država

te se priznavanje izbjegličkog statusa provodi primjenom nacionalnog, uglavnom upravnog prava i kroz diskrecijska ovlaštenja nadležnih tijela koja tek nakon provedenog postupka mogu osobi priznati ovaj status. Takav pristup dovodi i do uporabe različitih naziva osoba koje se kreću trenutačnom balkanskom rutom.

U vezi postupka priznavanja izbjegličkog statusa, koji započinje izražavanjem namjere za međunarodnu zaštitu, potrebno je razlikovati tražitelja međunarodne zaštite/azila te azilanta i osobe kojoj je priznata supsidijarna zaštita. Izbjeglica došavši na granicu ili teritorij druge države može zatražiti međunarodnu zaštitu, čime pred tijelima državne vlasti u kojoj se nalazi postaje tražitelj međunarodne zaštite s određenim pravima, među kojima je jedno od najvažnijih pravo na boravak tijekom trajanja postupka. Nakon priznavanja prava na međunarodnu zaštitu, status azila priznaje se osobi koja zadovoljava kriterije dane u definiciji izbjeglica, a uključuje najveći

*Tijekom 2015. jedino se za državljane Sirije, Afganistana i Iraka smatralo kako dolaze iz ratom pogođenih i nesigurnih zemalja, a kako su 93,4% osoba, koje su ušle u RH balkanskom rutom, državljani upravo ovih zemalja, s punim pravom možemo govoriti da je Hrvatska bila suočena s izbjegličkom krizom.*

opseg prava koji država prihvata daje, dok supsidijarna zaštita pretpostavlja manji opseg prava i to najčešće vezana uz boravak i isprave. Dakle, azil obuhvaća cjelokupnu zaštitu koju neka zemlja pruža izbjeglicama.

Pri tome, suvremena migracijska kretanja su složena, a osobe se kreću u okviru mješovitih migracijskih tokova u kojima iz različitih pobuda napuštaju državu podrijetla. Jedan od čestih razloga je želja za poboljšanjem materijalnog statusa, a ekonomski migranti često kreću istim migracijskim tokom kao i izbjeglice, ali za razliku od njih, uživaju zaštitu svoje države i ako žele mogu se u nju sigurno vratiti. Prelaskom državne granice bez odgovarajuće putne isprave i/ili vize ekonomski migrant postaje iregularan migrant i ne može ostvariti pravni status u državi ulaza. Sve osobe uključene u migracijska kretanja na svom putu traženjem međunarodne zaštite mogu prelaziti iz jedne uloge u drugu, ovisno o ishodu postupka.

U međunarodnom i europskom političkom kontekstu tijekom 2015. jedino se za državljane Sirije, Afganistana i Iraka smatralo kako dolaze iz ratom pogođenih i nesigurnih zemalja. S obzirom na činjenicu da su 93,4% osoba koje su u RH ušle balkanskom rutom državljani upravo ovih zemalja, s punim pravom možemo govoriti da je Hrvatska bila suočena s izbjegličkom krizom. Neovisno o tome, i državljanima drugih zemalja, koji su dio migracijskih kretanja, nužno je omogućiti ne samo pristup međunarodnoj zaštiti, nego i svu drugu potrebnu humanitarnu pomoć i zaštitu dostojanstva.

### **Europski sustav azila i zakonodavstvo RH**

Kako bi se ostvarili temeljni ciljevi EU – osnivanje zajedničkog tržišta i ekonomsko-monetarna unija, bilo je potrebno otvoriti granice između država članica i uspostaviti slobodan promet dobara, usluga i ljudi. To je započeto Schengenskim sporazumom iz 1985., a danas se 26 država Europe nalazi u tzv. Schengenskom prostoru. Time se pojavljuje problem migracija i potreba

usklađivanja nacionalnih politika azila, što dovodi do razvijanja zajedničkog europskog sustava azila (Common European Asylum System). Temelj tog sustava je odluka EU o potpunoj primjeni Konvencije dopunjene Protokolom iz New Yorka, isticanje u prvom redu načela non-refoulement, uz uvođenje obvezatnih pravnih instrumenta koji propisuju minimalne standarde kojih se države članice moraju pridržavati kod donošenja nacionalnih propisa kojima reguliraju područje azila, odnosno međunarodne zaštite. Pri tome direktive postavljaju zajedničke minimalne standarde, dok države članice mogu birati najprimjerenije oblike i metode za njihovu provedbu u nacionalnim sustavima, za razliku od uredbi koje su izravno primjenjive i u potpunosti obvezujuće za države članice. Glavne sastavnice zajedničkog europskog sustava azila definirane su Direktivom o postupcima azila, Direktivom o uvjetima prijeha (osiguravaju se humani materijalni uvjeti prijeha i potpuno poštivanje njihovih temeljnih prava), Direktivom o standardima za kvalifikaciju, Direktivom o privremenoj zaštiti, Dublinskom uredbom i Uredbom o Eurodacu. Njih su nadopunile Direktiva o vraćanju i Direktiva o dugoročnom boravištu, koje se bave zakonitim i nezakonitim migracijama. Osim toga, propisan je i okvir za primjenu instituta preseljenja državljanima nesigurnih zemalja iz država izvan EU ili prijeha određenog broja osoba iz druge članice, koji traže ili im je odobrena međunarodna zaštita, radi podjele tereta po principu solidarnosti unutar EU.

Pristupajući EU RH je postala obvezna uskladiti nacionalno zakonodavstvo s EU direktivama i uredbama. To je postignuto donošenjem Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti u srpnju 2015. (u daljnjem tekstu: ZMPZ), o kojem smo više pisali u poglavlju o tražiteljima međunarodne zaštite, iregularnim migrantima i osobama s odobrenom međunarodnom zaštitom.

Za razumijevanje izbjegličke krize posebno je važna Dublinska uredba, koja ističe zajednički europski sustav azila utemeljen na cjelovitoj i sveobuhvatnoj primjeni Konvencije i Protokola iz New Yorka. Njihovom primjenom osigurava se poštivanje načela zabrane vraćanja pa se države potpisnice smatra sigurnim zemljama za državljane nečlanica EU. Dublinski sustav jasno dodjeljuje odgovornost državama članicama za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, odnosno određuje da je za njegovo ispitivanje prije svega odgovorna država članica koja je imala najveću ulogu u ulasku i boravku podnositelja zahtjeva u EU. Mjerila za utvrđivanje te odgovornosti kreću se hijerarhijski, od obiteljskih veza do nedavnog posjedovanja vize ili dozvole boravka u državi članici, uključujući i činjenicu je li podnositelj zahtjeva u EU ušao nezakonito ili zakonito. Pri tome, ukoliko je granicu prešao nezakonito, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u najvećem broju slučajeva odgovorna je država članica u koju je tako ušao. Dublinsku uredbu nadopunjuje Uredba o Eurodacu, kojom države članice bez odgode uzimaju otiske prstiju svakog podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili

*Pri pokušaju smanjenja priljeva izbjeglica državljanima Sirije, Afganistana i Iraka dozvoljavao se prolaz koridorom, dok se ostalima uskraćivao, pretpostavljajući da su iregularni migranti, što je neprihvatljivo i diskriminatorno, jer su kriteriji za profilaciju bili boja kože, izvrsno poznavanje geografije zemlje porijekla, točan izgovor jezika, što su utvrđivali policijski službenici, pa čak i prevoditelji.*

iregularnih migranata te ne kasnije od 72 sata dostavljaju središnjem sustavu. Međutim, države članice na balkanskoj ruti selektivno su ih primjenjivale, jer bi provođenjem registracije prema Dublinskom sistemu postale prve države ulaza i time najčešće odgovorne za provođenje postupka međunarodne zaštite, ili bi ih kao iregularne migrante bile dužne vraćati u zemlju porijekla ili sigurnu zemlju.

Odlučujući o postupanju s izbjeglicama, Mađarska je očuvanje granice pretpostavila zaštiti njihovih prava i postupanja sukladno Konvenciji i Protokolu. Ostale države, nakon početnih prijepora, dogovorile su se o uspostavi humanitarnog koridora u kojem izbjeglicama osiguravaju prolaz do država destinacije, ostavljajući pri tome na osobni izbor svakoj izbjeglici želi li ipak u nekoj od tranzitnih država zatražiti međunarodnu zaštitu. Takvo postupanje država tranzita možemo smatrati i osiguravanjem prava izbjeglica sukladno Konvenciji. Međutim, zbog straha od zatvaranja granica država prihvata, države tranzita, pa tako i RH, profiliranjem na granicama smanjivale su broj izbjeglica kojima se dopuštao ulaz na teritorij. Prvi pokušaji smanjenja priljeva izbjeglica temeljili su se na pristupu kojim se državljanima Sirije, Afganistana i Iraka dozvoljavao prolaz koridorom, dok se državljanima ostalih zemalja to uskraćivalo. Na taj način unaprijed se pretpostavljalo da su državljani svih ostalih zemalja iregularni migranti, što je u potpunosti neprihvatljivo i u svojoj osnovi diskriminatorno, jer su kriteriji za profilaciju bili boja kože, izvrsno poznavanje geografije zemlje porijekla, točan izgovor jezika, a njihovo utvrđivanje bilo je prepušteno subjektivnoj procjeni policijskih službenika ili čak prevoditelja.

Mjere kojima EK nastoji pridonijeti rješenju izbjegličke krize u prvom redu su se odnosile na aktiviranje stalnog mehanizma premještaja izbjeglica, zajednički popis sigurnih zemalja podrijetla te učinkovitu politiku vraćanja iregularnih migranata. Svi ti elementi trebali bi predstavljati dio evolucije Zajedničkog europskog sustava azila. Međutim, te mjere ipak ne predstavljaju primjeren odgovor na masovni priljev izbjeglica, naročito zbog slabog interesa država članica da solidarno sudjeluju u pomoći državama prvog ulaza, bez obzira radi li se o

*Mjere kojima EK nastoji pridonijeti rješenju izbjegličke krize ne predstavljaju primjeren odgovor na masovni priljev izbjeglica, naročito zbog slabog interesa država članica da solidarno sudjeluju u njima.*

državama članicama EU (premještanje) ili trećim zemljama (preseljenje). Kod ovih postupaka razmještaj izbjeglica po državama ovisi prvenstveno o ukupnom broju stanovnika i BDP-u, ali i prosječnom broju tražitelja međunarodne zaštite od 2010.-2014. te stopi nezaposlenosti. Na prijedlog EK, većina država članica EU donijela je odluku o prihvatu određenog broja izbjeglica putem tzv. kvota, no sama provedba je spora i neučinkovita. RH je tako donijela odluku o prihvatu 550 osoba, a kasnije je drugom relokacijskom shemom pristala prihvatiti još njih 568.

Jedan od mehanizama koje EU ima na raspolaganju je i aktiviranje Direktive o privremenoj zaštiti, kojom su određeni minimalni standardi za odobravanje i provođenje privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba, kada nije moguće provoditi redovne postupke odobrenja međunarodne zaštite. Masovni priljev pri tome se odnosi na veliki broj osoba koje dolaze iz određene zemlje ili zemljopisnog područja, bez obzira je li njihov dolazak spontan ili

organiziran. Može ga proglasiti Europsko vijeće kvalificiranom većinom, na prijedlog EK, a zahtjev može podnijeti svaka država članica, no niti jedna to nije zatražila. Aktivacija i primjena Direktive ovisi o solidarnosti, spremnosti i volji država da prihvate izbjeglice, što se i kod primjene kvota za premještanje pokazalo nedovoljnim. Primjenu načela solidarnosti otežava i otpor primanju izbjeglica zbog straha od terorizma, a pritom se zanemaruje da upravo zbog sličnih razloga izbjeglice napuštaju svoje domove.

### *Međunarodni standardi za izbjegličke kampove*

Kada izbjeglice uđu na teritorij neke države, državne vlasti moraju poštovati njihova ljudska prava i dostojanstvo, a posebno osigurati da se prema njima ne postupa na nečovječan i ponižavajući način, što znači da im se moraju osigurati minimalni uvjeti za zadovoljenje osnovnih životnih potreba: odgovarajući smještaj, hranu, vodu i sanitarne uvjete te zdravstvenu skrb. Pri tome, postoji razlika između smještaja na duže vrijeme i kratkotrajnog smještaja u tranzitu.

Kada se radi o ograničavanju slobode izbjeglica, standarde za njihov smještaj i prava koja imaju propisuje Europski odbor za sprječavanje mučenja (CPT), a određene standarde propisuje i Asocijacija za prevenciju mučenja (APT). Njima se određuju minimalna prava koja bi se trebala poštivati kod ograničavanja slobode kretanja, a odnose se na: osnovni smještaj u čistom i sigurnom okolišu (hranu, vodu, prostor za odmor, wc, tuševe), pristup zdravstvenoj skrbi i pravnoj pomoći, kao i mjere zaštite ranjivih skupina.

S druge strane, UNHCR je propisao standarde u tranzitnim centrima, kao što su Opatovac i Slavonski Brod, u kojima se izbjeglice zadržavaju vrlo kratko. Na takvim mjestima bitno im je pružiti natkriveni prostor, siguran i zdrav životni okoliš, poštujući privatnost i dostojanstvo osoba koje tu kratko borave (2-5 dana). Posebna pažnja mora se obratiti na minimalne uvjete prehrane te dostupnost pitke vode, higijenskih uvjeta i zdravstvene zaštite.

*Prema UNHCR-ovim standardima za tranzitne centre, poput onih u Opatovcu i Slavonskom Brodu, posebna pažnja mora se obratiti na minimalne uvjete prehrane, dostupnost pitke vode, higijenske uvjete i zdravstvenu zaštitu.*

Osim osnovnih zdravstvenih usluga potrebno je osigurati nastavak primanja lijekova te pomoć osobama koje su u ozbiljnim zdravstvenim stanjima ili imaju specifične zdravstvene potrebe. Sve izbjeglice u tranzitnim centrima moraju imati pristup hrani, pri čemu posebnu pažnju treba posvetiti djeci, trudnicama i dojiljama. Važno je svima omogućiti siguran pristup vodi, sanitarijama i higijeni, održavati stalno čišćenje i održavanje wc-a te omogućiti dostupnost informacija o promicanju higijene.

### *Aktivnosti Ureda pučke pravobraniteljice*

Od samog početka izbjegličke krize u Europi, Ured pučke pravobraniteljice s velikom je pažnjom pratio sva događanja vezana uz kretanja izbjeglica i poštivanje njihovih prava. Budući da je u

kolovozu 2015. Mađarska najavila zatvaranje granica i završetak izgradnje žičanih prepreka, postalo je vrlo vjerojatno da će doći do promjene izbjegličke rute pa smo dva dana prije ulaska prvih izbjeglica u RH organizirali stručni skup u Hrvatskom saboru, kojem su prisustvovali relevantni predstavnici državnih tijela, međunarodnih organizacija i udruga civilnog društva, kako bi potaknuli suradnju i razmijenili informacije o razlikovanju pojmova i prava izbjeglica i migranata te o načinima na koji državna tijela planiraju odgovoriti na izazove moguće krize u RH. Također, obišli smo Prihvatni centar za strance Ježevo i Prihvatni centar za tražitelje azila u Kutini, radi prikupljanja informacija o pripremi za pristizanje velikog broja osoba.

Od dolaska prvih izbjeglica u RH više timova Ureda obilazilo je tijekom dana i noći ključne točke njihova kretanja i boravka. Tako smo u 26 navrata obišli 17 lokacija: granične prijelaze (Bregana, Botovo, Gola, Harmica, Baranjsko Petrovo Selo, Goričan, Batina i Bapska), željeznički kolodvor i PP u Tovarniku, privremene registracijske i prihvatne centre (Ježevo, Porin, Velesajam, Beli Manastir, Čepin), Kamp Opatovac te Tranzitni centar u SB.

Prilikom terenskih obilazaka ostvarili smo dobru suradnju s MUP-om, ali i drugim uključenim dionicima, sudjelujući na sastancima stožera i sastancima koordinacije za udruge prilikom svakog boravka pravobraniteljice na terenu te dajući velik broj usmenih preporuka, od kojih su mnoge odmah uvažene, a odnosile su se na informiranje i smještaj izbjeglica, tretman ranjivih skupina, dostupnost i kvalitetu zdravstvene skrbi, noćnu organizaciju rada i raspored volontera, podjelu hrane, odjeće, deka i drugog. Dio problema na koje smo ukazivali objektivno nije bilo moguće riješiti dok se nisu razvili dostatni kapaciteti ili postigli međudržavni dogovori.

Što se tiče djelovanja Ureda u međunarodnim aktivnostima, osim zajedničkih obilazaka Tranzitnog centra u SB i Prihvatnog centra u Šidu sa Zaštitnikom građana Srbije te Tranzitnog centra u SB s bosansko-hercegovačkim pravobraniteljima i predstavnicom Europske mreže nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, pučka pravobraniteljica aktivno je sudjelovala u pripremi i usvajanju Beogradske deklaracije o zaštiti i promociji prava izbjeglica i migranata, kojom se države podsjeća na obvezu poštivanja međunarodnih ugovora i konvencija te ih se poziva na osiguranje pristupa azilu svima, pridržavanje obveza prevencije neljudskog i ponižavajućeg postupanja te jačanje mjera integracije. O pitanjima koja su se pojavljivala nakon skretanja izbjegličke rute prema slovenskoj granici ostvarena je suradnja sa slovenskom pravobraniteljicom, a redovito smo surađivali i s Ombudsmanom EU i Agencijom EU za temeljna prava.

### **Smještaj**

Prvog dana ulaska u RH izbjeglice su prevožene, uglavnom organizirano, s hrvatsko-srpske granice prema Prihvatnom centru za strance Ježevo i Prihvatilištu za tražitelje azila u Zagrebu, gdje su adekvatno smješteni. Već sljedeći dan Grad Zagreb je jedan paviljon Velesajma opskrbio s 2.600 madraca za privremeni smještaj, a otvoreni su i privremeni centri u Čepinu i Belom Manastiru. Izazovi koji su obilježili prve dane uvjetovani su vremenskim prilikama, ali i kapacitetima - vladala je gužva, vrućina, bilo je nedovoljno policijskih službenika i volontera, prevoditelja, nedostajalo je pokretnih wc-a, dječje hrane i sl., a prilikom registracije veliki broj

osoba čekao je na suncu i bez pristupa sanitarijama. U privremenom centru u Belom Manastiru bilo je problema s električnom energijom, vodom, nedostatkom namirnica i deka. Budući da je već idućeg dana organiziran prijevoz prema granicama susjednih država, takvo stanje nije potrajalo.

Samo tri dana nakon početka krize otvoren je Kamp Opatovac, s kapacitetom za smještaj oko 4.000 osoba u šatorima, koji su se nalazili u sektorima. Kreveti i grijani objekti su bili osigurani samo za ranjive skupine. Nakon registracije izbjeglicama je Hrvatski Crveni Križ (u daljnjem tekstu: HCK) zajedno s volonterima, organizacijama civilnog društva i međunarodnim organizacijama dijelio vodu, hranu, deke, podloške za spavanje, kabanice, odjeću i obuću, no ponekad je nedostajalo deka, podložaka za spavanje te tople i suhe odjeće i obuće. Također, prvih je dana znatno nedostajalo volontera u noćnim smjenama. Za infrastrukturne zahvate, poput izgradnje puteva, podizanja šatora i slično, zadužena je bila Hrvatska vojska. Iako su se izbjeglice ondje zadržavale najduže 24 sata, Kamp Opatovac nije bio pripremljen za hladnije i kišne uvjete. Na podu nekih šatora su se nalazile palete, a nekih samo plastične cerade, nije bilo kreveta i grijanja pa su za vrijeme kišnog vremena izbjeglice često sjedile i spavale na hladnoći i u blatu. U Kampu je djelovala Služba za spajanje obitelji te Služba za psihosocijalnu pomoć, no tijekom obilazaka nismo uočili da je psihosocijalna pomoć izbjeglicama stvarno pružana. U svakom sektoru nalazio se veliki broj kemijskih wc-a, a u nekima i šatori HCK-a za podjelu hrane i odjeće. U jednom dijelu Kampa nalazili su se odvojeni muški i ženski šatori za tuširanje.

Otvaranjem Tranzitnog centra u SB većina do tada uočenih problema je riješena. Organizacija novog kampa predstavljala je veliki napredak u odnosu na Kamp Opatovac zbog svoje veličine, grijanih objekata, bolje koordinacije državnih tijela i udruga civilnog društva te organizacije prijevoza. U svakom od sektora organiziran je poseban prostor u kojem se nalazi kontejner za podjelu hrane i odjeće, za pružanje medicinske pomoći (iako u njima za vrijeme obilazaka nije bilo zdravstvenih djelatnika MZ-a) te za podršku obiteljima s malom djecom. U svakom su sektoru sanitarni kontejneri, wc-i i tuševi obilježeni M/Ž naljepnicama, šatori za molitvu, mjesto za punjenje mobitela, bežični Internet te kante za otpad. Tlo je pošljunčano pa nema blata za lošeg vremena. U Tranzitnom centru u SB izbjeglice su prosječno boravile šest sati pa, iako je automatizam i učinkovitost kojim se tranzit odvijao pohvalan, prioritiziranje transporta ipak je često išlo na uštrb individualnih potreba ljudi, a osobito ranjivih skupina.

U oba kampa čišćenje se odvijalo putem javnih radova. Kemijski wc-i i tuševi su redovito održavani, sektori su detaljno čišćeni nakon svakog odlaska, a kvaliteta njihova održavanja vidi se i iz činjenice da nije bilo zaraznih bolesti.

### **Registracija**

Temeljem Dublinske uredbe, svi tražitelji međunarodne zaštite i iregularni migranti koji su neovlašteno prešli granicu moraju se registrirati, odnosno moraju im se uzeti otisci prstiju za

*Iako su se u Kampu Opatovac izbjeglice zadržavale najduže 24 sata, uvjeti u njemu nisu bili primjereni tijekom hladnog i kišnog vremena.*

Eurodac bazu. Međutim, države koje su bile suočene s velikim brojem pristiglih izbjeglica izašle su iz tih pravnih okvira, pa je u prosincu EK uputila službenu opomenu RH i drugim članicama zbog neispravne provedbe Uredbe o Eurodacu prilikom registracije.

Registracija je u RH uključivala uzimanje osobnih podataka, informacija o zemlji porijekla te otisaka prstiju na papiru i fotografiranje, a provodili su ju policijski službenici specijalizirani za nezakonite migracije. Prvog dana registracije su vođene u Tovarniku, no nakon iznimno velikog pritiska, već drugi dan to više nije bilo moguće pa se izbjeglice prevozilo u privremene

*Države suočene s velikim brojem izbjeglica izašle su iz okvira Zajedničkog europskog sustava azila, pa je EK uputila službenu opomenu RH i drugim članicama radi neispravne provedbe Uredbe o Eurodacu prilikom registracije.*

registracijske centre u Čepin, Ježevu, Beli Manastir, Luč, Torjanci, Sisak i Hotel Porin u Zagrebu. Zbog nedovoljno kapaciteta za provođenje brze i učinkovite registracije, u Ježevu su ljudi cijeli dan čekali na otvorenom igralištu, na vrućini, bez odgovarajućeg mjesta za odmor, dovoljno tuševa i pitke vode.

Nakon otvaranja Kampa Opatovac redovito se popisivalo i fotografiralo osobe koje ne posjeduju putne isprave, dok su se ostalima uzimale fotokopije. Izbjeglice su čekale u natkrivenom dijelu, uz mogućnost odmora na klupama, a prevoditelji su im davali upute. Policijski službenici prilikom registracije u većini slučajeva usmeno ih nisu informirali o mogućnosti traženja međunarodne zaštite, no na registracijskim stolovima u pravilu se nalazila obavijest da to mogu učiniti. Obavijest o obvezi uzimanja otisaka prstiju dobivali su na različitim jezicima (turski, arapski, farsi, somalijski, engleski), no najčešće su odbijali, bez da ih se prisiljavalo da to učine. U većini slučajeva se nisu izdavala rješenja o potrebi napuštanja EGP-a, a ako jesu, bila su na hrvatskom jeziku, iako su postojala i na engleskom i francuskom.

Nakon otvaranja Tranzitnog centra u SB postupak registracije je ubrzan zbog primjene tableta, čime je registracija digitalizirana i automatizirana. Uzimali su se otisci prstiju i osnovni podatci te ih se fotografiralo, što se koristilo samo za internu uporabu RH. Djeci do 14 godina otisci se nisu uzimali. Radi brzine postupka i velikog broja pristiglih izbjeglica, rješenja o napuštanju EGP-a i dalje su se rijetko izdavala.

Nakon otvaranja Tranzitnog centra u SB postupak registracije je ubrzan zbog primjene tableta, čime je registracija digitalizirana i automatizirana. Uzimali su se otisci prstiju i osnovni podatci te ih se fotografiralo, što se koristilo samo za internu uporabu RH. Djeci do 14 godina otisci se nisu uzimali. Radi brzine postupka i velikog broja pristiglih izbjeglica, rješenja o napuštanju EGP-a i dalje su se rijetko izdavala.

### **Zdravstvena skrb**

Pravo na zdravlje jedno je od osnovnih socijalnih prava koje se Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima jamči svima bez obzira na status, a ratificirale su ga sve zemlje članice EU. Pravodobnom i primjerenom zdravstvenom skrbi izbjeglicama prepoznaje se njihov ranjivi položaj što, između ostaloga, doprinosi osjećaju sigurnosti u teškim životnim okolnostima. Od prvog ulaska izbjeglica u RH zdravstvenu skrb su pružali liječnički timovi MZ-a, međunarodne organizacije Magna, a do sredine listopada 2015. i Liječnici bez granica.



Na graničnim prijelazima uglavnom su se nalazila vozila hitne pomoći MZ-a, često previše udaljena i nedovoljno primjetna, a liječnički timovi bi ostajali kod vozila čekajući da im se obrate ljudi koji njihovu pomoć trebaju, zbog čega je vjerojatno bilo manje intervencija u odnosu na stvarne potrebe. S druge strane, na graničnom prijelazu Harmica svjedočili smo izuzetnom samoorganiziranom volonterskom angažmanu liječnika. U Kampu Opatovac zdravstvena skrb je zbog nešto duljeg zadržavanja izbjeglica, od nekoliko do 24 sata, bila organizirana na način da je uspostavljena ambulanta pored registracijskog šatora i unutar kampa, šator Magne te sanitetsko vozilo.

Tranzitni centar u SB ima ambulantu u svakom sektoru kampa, ambulantu pored registracijskog dijela te stacionar, čime je postignuto značajno infrastrukturno poboljšanje. Inicijalna trijaža bila je organizirana na registraciji, i to tako da su se izbjeglice za zdravstvene tegobe morali obratiti policijskom službeniku, što ih je dodatno opterećivalo. Osim toga, timovi liječnika MZ-a u oba kampa nisu bili prisutni u sektorima, a organizacija se iz sigurnosnih razloga temeljila na očekivanju da će izbjeglice same odnosno opet uz pomoć policijskog službenika, zatražiti pomoć liječnika. Istovremeno, uz stalnu nazočnost policije, u sektorima su neprestano bili prisutni volonteri i djelatnici UNICEF-a, UNHCR-a, Magna, Save the Children i udruga civilnog društva i volonteri, bez zabilježenih incidenata ili prijetnji za njihovu sigurnost.

Do 31. prosinca liječnici MZ-a pregledali su 21.694 izbjeglice, što uključuje 4.343 pregleda hitne medicinske službe, 16.130 obiteljske medicine na terenu, 591 liječenje u bolnici te 630 osoba u stacionaru Tranzitnog centra u SB. Dodatno, broj intervencija Magne bio je oko 14.000.

Uloga međunarodnih liječničkih timova Magne i Liječnika bez granica značajno je upotpunila dostupnost zdravstvene skrbi svima kojima je potrebna, jer je pružana na proaktivan način. Za razliku od liječničkih timova MZ-a, kojima su izbjeglice dolazile same ili u pratnji policajaca i/ili volontera, liječnički timovi Magne i Liječnika bez granica redovito su im prilazili i obavljali tzv. brze screeninge njihovog općeg stanja. Kretali su se unutar cijelog kampa, čime su pokazali potrebnu prilagodljivost ljudima i uvjetima rada.

O važnosti, ali i ekonomskoj isplativosti preventivnog pristupa zdravstvenoj skrbi migranata u iregularnim situacijama, ukazuje Izvešće Agencije za temeljna prava Europske unije (FRA) iz rujna 2015. u kojemu je predstavljen model izračuna troškova u slučaju hipertenzije i prenatalne skrbi migranata na primjeru tri zemlje. Iz njihove analize proizlazi da dostupnost preventivne zdravstvene skrbi doprinosi boljem zdravstvenom stanju pacijenata, ali i donosi uštede u usporedbi s pružanjem isključivo hitne liječničke pomoći.

*Za razliku od liječničkih timova MZ-a, kojima su izbjeglice dolazile u pratnji policajaca i/ili volontera, liječnički timovi MAGNE i Liječnika bez granica redovito su im prilazili i obavljali tzv. brze screeninge njihovog općeg stanja.*

## **Postupanje policijskih službenika**

*Postupanje policijskih službenika prema izbjeglicama je bilo profesionalno i humano te posebno senzibilizirano prema ranjivim skupinama.*

Dnevno je u radu s izbjeglicama bilo prosječno angažirano 400 policijskih službenika po smjeni od 12 sati, na točkama ulaza, u kampu i na transferu, koji su imali naredbu da prema izbjeglicama ne koriste silu. Unatoč brojnim izazovima i pritiscima, vremenskim neprilikama i velikom broju ljudi koji su prošli kroz teritorij RH, nije bilo incidenata u kojima su sudjelovali policajci. Tijekom obilazaka svih ključnih mjesta kretanja, uključujući i tijekom noći, nismo svjedočili postupanjima koja bi predstavljala kršenja ljudskih prava izbjeglica. Postupanje policijskih službenika prema izbjeglicama je bilo profesionalno i humano te posebno senzibilizirano prema ranjivim skupinama. Uz obavljanje redovnih poslova, policijski službenici su dijelili deke, odjeću, pomagali su ženama i djeci pri ukrcaju i iskrcaju iz autobusa i vlakova te surađivali s volonterima i udrugama civilnog društva, koje su nas ipak u nekoliko navrata izvijestile o grubom i verbalno neprimjerenom ponašanju policijskih službenika prema izbjeglicama, no nismo dobili potvrdu takvog postupanja.

Ozbiljni incidenti među samim izbjeglicama nisu evidentirani, a sredstva prisile su upotrijebljena dva puta. U jednom slučaju sprej nadražljivac, kako bi se djeca zaštitila od naguravanja, a u drugom slučaju tjelesna snaga i sredstva za vezivanje kako bi spriječili osobu od iskakanja iz vlaka.

## **Dostupnost informacija**

Jedan od najvećih problema na samom početku izbjegličke krize odnosio se na nedostatne i nepravovremene informacije o mjestu na kojem se nalaze, očekivanoj duljini zadržavanja, skrbi koja im se pruža i drugo, i to kako izbjeglicama, tako i među uključenim dionicima, uključujući policajce, predstavnike udruga i međunarodnih organizacija, volontere. Zbog toga je dolazilo do nezadovoljstva, frustracija, ali i manjih protesta, stvaranja buke i slično.

U prvim danima to je bilo posebno vidljivo na željezničkom kolodvoru u Tovarniku, između ostalog i zbog manjka prevoditelja, a poseban problem predstavljalo je što izbjeglice nisu bile informirane o pravu na traženje međunarodne zaštite. Iako je potpunu informiranost o svim relevantnim pitanjima nemoguće postići, ipak je zabilježeno značajno unapređenje nakon otvaranja Kampa Opatovac. Predstavnici udruga civilnog društva i međunarodnih organizacija u svakodnevnom neposrednom kontaktu s izbjeglicama informirali su ih o mogućnosti podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu te davali ostale relevantne informacije. Međutim, i dalje se događalo da nisu bile dostupne informacije o tome kada će doći vlak ili autobus ili o mogućnosti podjele odjeće.

Nakon otvaranja Tranzitnog centra u SB cjelokupna organizacija je unaprijeđena pa je time i informiranje poboljšano, posebice postavljanjem video zida s informacijama o obvezi

registracije, mogućnosti traženja međunarodne zaštite, prijemu, organizaciji i službama u kampu, i to na arapskom, farsij i urdu jeziku. Prevoditelji su također pomagali pri informiranju, posebice tijekom ukrcaja i iskrcaja, a među njima je bilo i osoba kojima je već ranije odobrena međunarodna zaštita u RH, što pokazuje njihov pozitivan doprinos u izbjegličkoj krizi, a time i društvu u cjelini. Prema dostupnim informacijama, nekima od njih ponuđen je i primitak u hrvatsko državljanstvo po povlaštenim kriterijima, na temelju procjene MUP-a da je to u interesu RH.

### *Razdvojene obitelji*

Budući da izbjeglice često putuju u velikim skupinama odnosno obiteljima, putem bi se razdvajali uslijed raznih okolnosti, najčešće zato jer se nisu uspjeli ukrcati na isti vlak ili autobus. U prvim danima bilo je više pritužbi na nemogućnost pronalaska, odnosno nedostatak informacija kako ponovo pronaći članove obitelji. Spajanje obitelji je bilo u nadležnosti službe za traganje HCK pa je u Kampu Opatovac za to postavljen poseban šator.

Nakon otvaranja Tranzitnog centra u SB problem razdvojenih obitelji znatno je smanjen jer u slučaju razdvajanja pri dolasku u kamp, primjerice radi odlaska liječniku, u registracijskom dijelu postoji privremena čekaonica za ostale članove obitelji, kao i posebni kontejneri za one koji čekaju osobu odvedenu liječniku. Pri izlasku iz sektora i odlasku u stacionar svaku osobu se posebno evidentira kako bi se u svakom trenutku znalo gdje se nalazi. U slučaju razdvajanja na ranijem putu, poseban šator u Tranzitnom centru u SB namijenjen je za osobe koje čekaju ostale članove obitelji kako bi se zajedno ukricali na vlak i nastavili put, a pri tome im pomoć pruža HCK. Također, uvedena je i mobilna aplikacija za pronalaženje obitelji.

### *Ranjive skupine*

Tijekom obilazaka pozornost smo posvetili i tretmanu ranjivih skupina: obitelji, djece bez pratnje, osoba s invaliditetom te starijih osoba. U prvim danima krize, prilikom ukrcaja u vlak na željezničkom kolodvoru u Tovarniku došlo je do naguravanja žena i djece jer su se snažniji muškarci probili u prve redove, a neki su u vlak ulazili i kroz prozore. No, već je sljedeći dan sam ukrcaj značajno unaprijeđen, a dužna se pažnja posvetila upravo ranjivim skupinama. U Kampu Opatovac je organiziran poseban sektor za obitelji s djecom s grijanim kontejnerima. Međutim, u njih se moglo smjestiti mali broj osoba, a obitelji su zbog straha od razdvajanja često takav smještaj odbijale. Također, budući da se izbjeglice nisu mogli sami kretati između sektora, a nije bilo dovoljno volontera koji bi pronalazili majke s malom djecom kako bi ih odveli u grijane kontejnere, događalo se da čekaju ukrcaj u autobuse na hladnoći i kiši u negrijanim šatorima. Nije bilo organizirano sustavno izdvajanje ranjivih skupina prilikom ukrcaja u autobuse pa su policajci ranjive skupine izdvajali u prve redove samo po viđenju.

*Nije bilo organizirano sustavno izdvajanje ranjivih skupina prilikom ukrcaja u autobuse pa su ih policajci izdvajali u prve redove samo po viđenju.*

UNICEF je organizirao prostor igraonice za djecu, kao i psihosocijalnu podršku i savjetovanje majki s malom djecom te im je osigurao higijenske pakete i dijelio dječju odjeću.

U Kampu Opatovac u početku nije bilo wc-a za osobe s invaliditetom, no to je kasnije riješeno. Također, na graničnom prijelazu Bapska osigurana su invalidska kolica kako bi se teže pokretne i osobe s invaliditetom, uz dogovor hrvatskih i srpskih policijskih službenika i podršku UNHCR-a, moglo prevesti od granice do autobusa.

Tranzitni centar u SB je u potpunosti prilagođen za smještaj ranjivih skupina (posebni kontejneri za majke i bebe, wc-i za osobe s invaliditetom, dostupnost invalidskih kolica i sl.). Prilikom registracije, obitelji s malom djecom, trudnice i osobe s invaliditetom u pravilu su imali prioritet.

Zabilježeni su i slučajevi djece koja su se odvojila od obitelji tijekom putovanja, a neka su i krenula na put sama, pa su u oba kampa bili djelatnici MSPM-a radi trenutačnog postavljanja posebnog skrbnika djetetu i smještaja u odgovarajuću ustanovu do povezivanja s roditeljima ili srođnicima.

### *Prijevoz izbjeglica i situacija na graničnim područjima*

U prvim danima dolaska izbjeglica, kada još nije postojao dogovor o tranzitu sa susjednim državama, prijevoz nije bio potpuno organiziran pa su pojedine grupe putovale o vlastitom trošku. Istovremeno, u Tovarniku je nekoliko stotina metara od željezničke stanice, više stotina, pa i tisuća osoba čekalo cijelu noć, ili satima na suncu, na ukrcaj u autobuse.

Nakon otvaranja Kampa Opatovac, organiziran je besplatan prijevoz autobusima i vlakovima do Mađarske granice. Na graničnom prijelazu Botovo organizacija je bila izvrsna, a policijski službenici, zdravstveni timovi, prevoditelji i volonteri pomagali su da transfer prođe što humanije, bez ugrožavanja sigurnosti izbjeglica i hrvatskih građana. Mnogo osoba tada je odbilo liječničku pomoć i odlazak u bolnicu, iako im je to bilo potrebno, jer su željeli nastaviti putovanje čim prije.

*Na graničnom prijelazu Botovo organizacija je bila izvrsna, a policijski službenici, zdravstveni timovi, prevoditelji i volonteri pomagali su da transfer prođe što humanije, bez ugrožavanja sigurnosti izbjeglica i hrvatskih građana.*

Nakon zatvaranja mađarske granice i preusmjeravanja rute prema Sloveniji, u medijima je objavljena snimka na kojoj izbjeglice prelaze granicu hodajući kroz hladnu rijeku Sutlu. Prema službenom izvješću MUP-a, u navedenom periodu su izbjeglice na organizirani način dolazile vlakovima do željezničke postaje u mjestu Sutla, odakle su pješice mostom preko rijeke Sutle upućivani prema državnoj granici te dalje na makadamski put, gdje bi nakon 300 metara ulazili na teritorijalno područje Slovenije. Slijedom toga, prelazili su rijeku Sutlu na teritoriju RH koristeći betonski most, a prelazak kroz rijeku dogodio se u starom koritu, koje se nalazi na teritoriju Slovenije.

Nekoliko dana nakon što je Mađarska zatvorila granicu, situacija je bila jako teška. Na prijelazu Bapska ljudi su stajali na kiši cijelu noć ili ležali u blatu, bilo im je hladno i bili su vrlo iscrpljeni.

Nakon otvorenja Tranzitnog centra u SB te dogovora sa slovenskim i srbijanskim vlastima, prijevoz se odvijao brzo i bez poteškoća. Prihvat izbjeglica obavljao se u Šidu, gdje su hrvatski policajci kontrolirali isprave i ulazak u vlak, a nakon registracije u Slavanskom Brodu nastavili bi put prema Dobovi. Tijekom prosinca vlakovi nisu bili grijani, iako su temperature bile niske, no problem je relativno brzo otklonjen, a prema nekim informacijama, bilo je situacija u kojima su za vrijeme puta wc-i bili zaključani.

Za razliku od ostalih zemalja na izbjegličkoj ruti, RH je u potpunosti snosila sve troškove prijevoza izbjeglica, što je izuzetno pozitivno.

*Za razliku od ostalih zemalja na izbjegličkoj ruti, RH je u potpunosti snosila sve troškove prijevoza izbjeglica, što je izuzetno pozitivno.*

### *Suradnja s dionicima*

Izbjegličkom krizom upravljao je MUP u suradnji sa DUZS-om, MZ-om i MORH-om te MSPM-om. Osim njih, na terenu su djelovale brojne domaće i međunarodne organizacije: HCK, Magna, UNHCR, UNICEF, Centar za mirovne studije, Isusovačka služba za izbjeglice, Hrvatski pravni centar, RODA, Save the Children, Liječnici bez granica, Društvo za psihološku pomoć, Remar, Caritas, ADRA, Međunarodna organizacija za migracije, Samaritan's Purse, Savez baptističkih crkava, Mirovna grupa mladih Dunav, Crkva cjelovitog evanđelja, Informativno-pravni centar Slavonski Brod, Volonterski centar Slavonski Brod i Volonterski centar Osijek. Ukupno je u jednoj smjeni bilo oko 70 djelatnika ili volontera navedenih organizacija i udruga. Također, u svakoj smjeni bilo je angažirano po šest prevoditelja za arapski, farsi i urdu jezik. Upravljanje i suradnja odvijala se kroz svakodnevne sastanke svih uključenih državnih tijela i HCK, pod vodstvom DUZS-a, i sastanke koordinacije s udrugama, u početku pod vodstvom HCK-a, a kasnije MUP-a.

Više od 60 organizacija, volontera i pojedinaca okupilo se u Inicijativi za podršku izbjeglicama „Dobrodošli“ s ciljem pružanja podrške na terenu, ali i stvaranja političkog pritiska na institucije RH i EU radi promjene restriktivnih migracijskih politika. Svakodnevno su pružali humanitarnu pomoć, koordinirali lokalne organizacije, informirali izbjeglice o aktualnim postupcima ulaska i izlaska iz Hrvatske, a djelovali su u koordinaciji s HCK-om, Koordinacijom za azil i nadležnim institucijama. Objavili su i web stranicu – welcome.cms.hr – na kojoj se ažuriraju vijesti i objavljuju korisne informacije za izbjeglice, poput voznih redova ili rječnika. Značajan angažman pokazali su i brojni volonteri i skupine građana uključeni u inicijativu „Are you Syrious“, koji su prikupljali i dijelili humanitarnu pomoć na svim mjestima gdje su se nalazile izbjeglice, a posebnu osjetljivost i solidarnost pokazali su mještani

*Posebnu osjetljivost i solidarnost pokazali su mještani Bapske, Tovarnika, Harmice i drugih mjesta koji su se samoorganizirali kako bi izbjeglicama pružali potrebnu humanitarnu i zdravstvenu pomoć.*

Bapske, Tovarnika, Harmice i drugih mjesta koji su se samoorganizirali kako bi im pružali potrebnu humanitarnu i zdravstvenu pomoć. Brzina, otvorenost i organiziranost kojima su lokalni stanovnici pristupili izbjeglicama pomogla je širenju solidarnosti i u široj javnosti te predstavlja izvrstan primjer djelovanja članova društva u zaštiti ljudskih prava, kao i reagiranja lišenog predrasuda.

## 5.2. STANJE NAKON KATASTROFALNE POPLAVE NA PODRUČJU VUKOVARSKO-SRIJEMSKJE ŽUPANIJE

Katastrofalna poplava na području Vukovarsko-srijemske županije uzrokovala je velik broj kratkoročno raseljenih osoba, razrušene domove, stradale životinje, uništen okoliš i infrastrukturu, ali je i potvrdila snagu međuljudskog pomaganja i solidarnosti. Pokazalo se važnim imati učinkovit sustav zaštite i spašavanja; pružati različite vrste pomoći, posebice psihosocijalnu; voditi pravovremenu i cjelovitu evidenciju stradalih; standardizirati kolektivni smještaj; odrediti kriterije i načine distribucije novčane i druge pomoći; kontrolirati javne radove i obnovu te pravodobno informirati građane o njihovim pravima. Iz ovog je iskustva proizašlo naše uključivanje u izradu Zakona o sustavu civilne zaštite i Zakona o humanitarnoj pomoći, o čemu više pišemo u poglavlju o zakonodavnim inicijativama.

Tijekom 2015. zatvoreni su smještajni kapaciteti Hostela Borovo i tri kontejnerska naselja u Općini Drenovci, dok se zatvaranje kontejnerskih naselja u Općini Gunja, u kojima je u prosincu i dalje živjelo 15 osoba, očekuje s dovršetkom preostalih građevinskih radova. U posebno su ranjivoj situaciji bile osobe i obitelji koji su prije poplave bili podstanari, a MSPM im je putem CZSS Županja odobravao uvećane jednokratne naknade za plaćanje najma te, u suradnji s općinom Gunja, posredovao u traženju stambenih kapaciteta. No kako ne postoji sustavno riješeno pitanje socijalnog stanovanja u RH, njihov položaj je i dalje otežan.

Ostvarivanje prava na obnovu i na novčanu pomoć utvrđivalo se provjerom prebivališta i boravišta od strane PP Vrbanja. Uvažena je naša preporuka kako neprijavljeno prebivalište i/ili boravište ne treba biti razlog uskraćivanja novčane pomoći. No, zabrinjavajući su podatci MUP-a kako je u 2015. čak 98 građana s poplavljenog područja nakon provjere boravišta i prebivališta brisano iz evidencije, a upravo o problemu brisanju po službenoj dužnosti više pišemo u poglavlju o statusnim pravima građana. Prema podacima MGPU-a, do siječnja 2016. provedeni su svi postupci utvrđivanja prava na obnovu, doneseno je 2.408 odluka o obnovi, 77 odluka o uklanjanju zgrada, a obnovljeno je 2.136 zgrada. Uz to, u 119 od 209 terenskih provjera utvrđeno je da korisnici ne ostvaruju pravo na obnovu. Zaprimljen je 201 prigovor na izvođenje radova i utvrđenje prava na obnovu, doneseno je 17 novih odluka o obnovi, a poništeno ih je 47.

Nakon poplave pokazala se izuzetna važnost dostupnosti i proaktivnog pružanja psihosocijalne pomoći, pri čemu je potrebno posebno brinuti o ranjivim skupinama, ali i volonterima te drugim građanima angažiranim u obrani od katastrofe, zbrinjavanju stradalih ili sanaciji.

Područje katastrofalne poplave ujedno je i postratno područje s visokom stopom nezaposlenosti i osoba u sustavu socijalne skrbi te je sanacija bila prilika za ostvarivanje boljih životnih uvjeta nego prije poplave. Gotovo sve kuće i cjelokupna infrastruktura su obnovljeni, a značajan broj stanovnika sudjelujući u javnim radovima ostvarivao je mjesečne prihode. No, ostaje za pratiti hoće li doći do punog oživljavanja ovog područja, osobito u kontekstu mogućnosti koje se pružaju putem projekata i fondova EU.

### 5.3. KONFERENCIJA DALEKO OD GRADA – I OD PRAVA? LJUDSKA PRAVA U RURALNIM PODRUČJIMA

Ususret 10. prosinca, Međunarodnog dana ljudskih prava, pučka pravobraniteljica u suradnji s pravobraniteljicom za ravnopravnost spolova, pravobraniteljicom za djecu i pravobraniteljicom za osobe s invaliditetom, s ciljem podizanja svijesti o svakodnevnim poteškoćama stanovnika ruralnih područja, u Hrvatskom saboru organizirala je konferenciju *Daleko od grada - i prava? Ljudska prava u ruralnim područjima*.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku, gotovo polovica stanovnika RH živi u ruralnim i prijelaznim područjima, odnosno nešto manje od dva milijuna ih je izloženo rizicima nepoštivanja ljudskih prava, koje nosi život izvan urbanih sredina. Neodgovarajuće zdravstvene i socijalne usluge, udaljenost ustanova, slabo opremljene škole, neadekvatna mreža javnog prijevoza i nedostatak odgovarajućih mogućnosti zapošljavanja samo su dio problema s kojima se susreću, pri čemu su posebno ugrožene ranjive skupine: starije osobe, žene, djeca i osobe s invaliditetom.

Fokus prvoga panela *Dostupnost socijalnih i komunalnih usluga u ruralnim područjima* bio je na nedostupnosti osnovnih usluga u ruralnim područjima, poput električne energije, vode i javnog prijevoza, što posebno pogađa osobe starije životne dobi, koji se uz nedostupnost ovih usluga često osjećaju i društveno isključenima. Pored toga, građani nam se sve češće obraćaju nezadovoljni što ne mogu ostvariti bilo kakav oblik pomoći u kući, jer takve usluge nisu dostupne u njihovoj sredini.

Fokus drugoga panela *Položaj žena u ruralnom području iz aspekta ravnopravnosti spolova* bio je položaj žena u ruralnim područjima u odnosu na njihov položaj u obitelji, ali i u društvenoj zajednici, dok je treći panel *Dostupnost predškolskog odgoja, obrazovanja i zdravstvenih službi djece* pokazao kako je djetinjstvo i odrastanje na selu, otoku ili kojem drugom izoliranom području, udaljenom od urbanih središta, obilježeno nizom specifičnih poteškoća i u pravilu

podrazumijeva otežanu dostupnost pojedinih službi koje skrbe o djeci, što još teže pogađa djecu koja žive u siromaštvu, romsku djecu, djecu s teškoćama u razvoju i druge ranjive skupine.

Fokus posljednjega panela *Nepristupačnost građevina i prijevoza – uzrok isključenosti osoba s invaliditetom iz svijeta rada i života zajednice* bio je na pristupačnosti kao jednom od preduvjeta za uključivanje u zajednicu osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju.

Konferencijom smo željeli skrenuti pozornost na svakodnevne poteškoće stanovnika ruralnih područja, ali i, s obzirom na trenutak u kojem se nalazimo, posebno pozvati na vrlo pažljivo promišljanje najavljenih reformi, uključujući i reformu lokalne i regionalne samouprave, odnosno posljedica koje može imati na najranjivije sugrađane, jer upravo razina dostupnosti javnih usluga najranjivijima mora biti jedan od pokazatelja njene uspješnosti. Rad na ovoj temi bit će nastavljen istraživanjem o stanju zaštite i promicanju ljudskih prava po županijama, koje ćemo provoditi u narednim godinama.



## 6. SUDJELOVANJE U IZRADI PROPISA

### *Zakon o sustavu civilne zaštite*

Tijekom poplava na području Vukovarsko-srijemske županije važnim se pokazao sustav civilne zaštite pa smo Odboru za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora dali mišljenje i preporuke na Prijedlog i Konačni prijedlog Zakona.

Odbor je prihvatio šest prijedloga pučke pravobraniteljice: o potrebi pravovremenog i dostupnog načina informiranja javnosti; propisivanju obveze osnivanja izvanproračunskog Fonda civilne zaštite posebnim zakonom; uvođenju antidiskriminacijske odredbe u načela civilne zaštite; uključenju u evidenciju obveznika civilne zaštite stranaca na stalnom boravku u RH i osoba bez državljanstva s reguliranim statusom u RH, dok bi izvan kruga obveznika trebale biti osobe koje brinu o osobama s invaliditetom, starijim osobama ili odraslom članu obitelji koji nije sposoban brinuti za sebe, osobe s invaliditetom i trajno ili privremeno nesposobne za rad. Nije prihvaćena preporuka o obvezi vođenja brige o ujednačenoj kvaliteti sustava civilne zaštite na svim razinama, s obzirom na financijske mogućnosti lokalnih i područnih jedinica na područjima od posebne državne skrbi. Ostaje za vidjeti hoće li se briga o ujednačenoj kvaliteti ovog sustava urediti posebnim zakonom o osnivanju Fonda civilne zaštite, sukladno načelima ovoga Zakona. Osim toga, nije uvedena ni obveza vođenja jedinstvene baze podataka ugroženih osoba, nije definiran pojam javnih skloništa niti briga o njima, a ovim Zakonom nisu obuhvaćene posljedice elementarnih nepogoda niti je predviđeno da HCK postupa po planovima djelovanja civilne zaštite jedinica lokalne i područne samouprave, kako je propisano za Operativne snage HGSS-a.

Novi Zakon o sustavu civilne zaštite stupio je na snagu 1. kolovoza 2015., a sudjelovanje u njegovoj izradi primjer je dobre suradnje pučke pravobraniteljice s državnim tijelima.

### *Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti*

Ustavom zagarantirano pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i Zakonom o obveznom zdravstvenom osiguranju predmet je od posebnog interesa svih građana RH, pa je pučka pravobraniteljica zbog neustavnog i nezakonitog provođenja javne rasprave o nacrtima ovih propisa MZ-u uputila upozorenje.

Naime, MZ je istovremeno na vlastitoj te na web stranici Središnjeg državnog portala „e-Savjetovanje“ otvorilo javnu raspravu o dva zakonska prijedloga - Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti, čiji nazivi su upućivali na dva različita postupka donošenja, redovni i hitni.

Stavljanjem na javnu raspravu samo teksta nacрта prijedloga zakona, javnosti su bile uskraćene značajne informacije za provođenje kvalitetne javne rasprave, a time su povrijeđeni Zakon o pravu na pristup informacijama i Zakon o procjeni učinaka propisa. Slijedom toga, pučka je pravobraniteljica predložila njihovo povlačenje te ponovno upućivanje u javnu raspravu tek kada budu izrađeni sukladno navedenim zakonima, kao i donošenje novog cjelovitog prijedloga Zakona o zdravstvenoj zaštiti, s obzirom da su predložene izmjene obuhvatile više od polovine važećih članaka.

Nakon toga, MZ je odlučilo donijeti novi cjeloviti Zakona o zdravstvenoj zaštiti, koji je zajedno sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju trebao biti donesen po redovnom postupku.

Osim toga, predložili smo i određene izmjene navedenih zakonskih prijedloga, primjerice vezano uz mogućnost da zdravstvene ustanove u okviru svoje registrirane djelatnosti obavljaju zdravstveni turizam na temelju rješenja o odobrenju za rad nadležnog tijela, jer nije bilo navedeno koje bi to tijelo bilo. Nadalje, nužno je bilo brisanje odredbi kojim se definira uloga i način organiziranja doma zdravlja, jer da bi bio temeljni nositelj zdravstvene zaštite na primarnoj razini, mora provoditi sve djelatnosti sukladno važećem zakonu. Pored toga, nije bila razvidna razlika između definicije bolnice i opće bolnice, dok specijalna bolnica uopće nije bila definirana. Svim oblicima bolnica dana je mogućnost pružanja turističke i srodne uslužne djelatnosti u skladu s posebnim propisima i uz suglasnost ministra, a istovremeno nije bilo predviđeno donošenje propisa kojim bi se uredili uvjeti i opseg pružanja ovih djelatnosti. Također, nije prihvatljivo da se unutar mreže javne zdravstvene službe mogu osnivati trgovačka društva za obavljanje zdravstvene djelatnosti čiji je cilj stjecanje profita, nego ju trebaju obavljati samo ustanove čiji je isključivi cilj pružanje zdravstvene usluge. Pored toga, precizno bi trebalo propisati postupak automatskog i općeg priznanja inozemnih stručnih kvalifikacija te nadležna prvostupanjska i drugostupanjska tijela.

### *Zakon o humanitarnoj pomoći*

Pri izradi Nacrta prijedloga Zakona o humanitarnoj pomoći usvojeni su naši prijedlozi da se humanitarna pomoć prikuplja i radi podmirivanja životnih potreba socijalno osjetljivih skupina te smanji broj humanitarnih akcija potreban za podnošenje zahtjeva za odobrenje stalnog prikupljanja humanitarne pomoći.

Nije prihvaćen prijedlog da se humanitarnom pomoći smatra i psihosocijalna pomoć stradalim osobama i žrtvama katastrofa, velikih nesreća i kriza uzrokovanih ljudskim djelovanjem, nisu jasnije definirani izrazi „humanitarne aktivnosti“ i „socijalno osjetljive skupine“ te pojam „korisnik“ niti je dodan novi pojam „žrtva katastrofe i velikih nesreća“, kao niti prijedlog kojim bi se dala ovlast Vladi RH da odredi kriterije za pružanje humanitarne pomoći, na prijedlog HCK i čelnika tijela područne (regionalne) samouprave stradalog područja. Nije prihvaćen niti prijedlog da ministarstvo nadležno za socijalnu skrb, uz evidenciju neprofitnih pravnih osoba kojima je odobreno provođenje humanitarne akcije, vodi i jedinstveni registar primatelja

humanitarne pomoći žrtava katastrofe i velikih nesreća te žrtava kriza izazvanih ljudskim djelovanjem. Takav registar, koji bi obuhvaćao popis stradalih osoba s podacima o njihovom broju, okolnostima stradanja i potrebama, činio bi dio sustava pomoći stradalima i olakšavao bi koordinaciju u njenom pružanju.

### *Nacrt prijedloga Zakona o probaciji*

Kako bi se podigla razina humanosti i zaštite ljudskih prava prilikom izvršavanja kaznenopravnih sankcija, u Nacrtu je više pozornosti trebalo posvetiti pravima osoba uključenih u probaciju. Također, među propisima izrijeком je trebalo navesti i Zakon o suzbijanju diskriminacije i/ili diskriminacijske osnove te razraditi odredbe kojima su regulirana prava osobe uključene u probaciju, primjerice uporabu svoga jezika i pisma i tumača. Radi osnaživanja pravne sigurnosti za vrijeme izvršavanja kaznenopravne sankcije, kao dodatni nadzor nad ostvarivanjem temeljnih ljudskih prava, osobama uključenima u probaciju potrebno je omogućiti i sudsku zaštitu. Zaključno, obveza samostalnog organiziranja i podmirivanja troškova prijevoza osoba uključenih u probaciju mogla bi prouzrokovati diskriminatorne učinke, odnosno dovesti u nepovoljni položaj one slabijeg imovnog stanja, koji bi zbog nemogućnosti njihova podmirjenja bili primorani (nastaviti) izvršavanje kazne zatvora, iako je probacijski sustav osmišljen s ciljem stvaranja humanijeg i pravičnijeg kaznenopravnog sustava te smanjenja broja počinitelja koji izdržavaju kaznu zatvora.

### *Direktiva 2014/54/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o mjerama za lakše ostvarivanje prava zajamčenih radnicima u kontekstu slobode kretanja radnika i članova njihovih obitelji*

Proteklu smo godinu sudjelovali u aktivnostima vezanim uz implementaciju Direktive 2014/54/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o mjerama za lakše ostvarivanje prava zajamčenih radnicima u kontekstu slobode kretanja radnika i članova njihovih obitelji. Podržali smo njezino donošenje jer je slobodno kretanje radnika temeljna sloboda građana EU i jedan od stupova njezinog unutarnjeg tržišta. U praksi je učinkovito ostvarivanje ove slobode velik izazov i mnogi radnici preseljenjem u drugu državu članicu trpe zbog neopravdanih ograničenja ili prepreka, susreću se s nepriznavanjem kvalifikacija, diskriminacijom na temelju državljanstva i iskorištavanjem. Direktivom se nastoji premostiti jaz između prava i njegove primjene u praksi, omogućiti pristup informacijama i pravo na djelotvornu zaštitu. Odnosi se na područje zapošljavanja, pristup zdravlju i sigurnosti na radu, socijalnim povlasticama, obrazovanju, stanovanju i drugim područjima. MRMS-u smo dostavljali mišljenja i stavove o pravnim pitanjima bitnim za njenu provedbu, temeljene na analizi iskustava pojedinih nacionalnih tijela za suzbijanje diskriminacije članova Equinet-a, koja provode Direktivu u matičnim državama.

### ***Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije (2015.-2020.)***

Ured pučke pravobraniteljice tijekom 2015. bio je uključen u Radnu skupinu za izradu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje 2015.-2020. Štoviše, proces je bio financijski potpomognut sredstvima iz EU Programa Progress, kroz zajednički projekt ULJPPNM-a i Ureda pučke pravobraniteljice.

U pripremi dokumenta korištene su stručne analize, podatci državnih tijela, izvješća institucija za ljudska prava i organizacija civilnog društva te su u obzir uzete preporuke relevantnih međunarodnih tijela upućene RH. Ciljevi u suzbijanju diskriminacije definirani su u područjima:

*Tijekom 2015. nastavljena je izrada strateškog dokumenta u suzbijanju diskriminacije, Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje 2015.-2020.*

rada i radnih uvjeta, obrazovanja, znanosti i sporta, socijalne sigurnosti, zdravstvene zaštite, pravosuđa i uprave, stanovanja, javnog informiranja i medija te pristupa dobrima i uslugama.

Radna skupina, sastavljena od predstavnika/ca relevantnih ministarstava, neovisnih institucija i organizacija civilnog društva, dovršila je Nacrt Nacionalnog plana te je s njegovim osnovnim sastavnicama upoznat uži krug potencijalnih provoditelja. Sredstvima iz projekta financirane su izrada on-line platforme za praćenje provedbe Plana, smjernica za provoditelje i promotivnog materijala, no finalna verzija dokumenta nije dostavljena na uvid i mišljenje svim članovima Radne skupine, dokument nije prošao javno savjetovanje niti je upućen na usvajanje Vladi.

Kako trenutačno ne postoji nacionalna politika o suzbijanju diskriminacije, a uzimajući u obzir da su Nacrt Nacionalnog plana i prateći Akcijski plan dovršeni te da je početak primjene planiran još za 2015., neophodna je što skorija finalizacija, usvajanje i provedba Plana. Pritom očekujemo da će u pripremu finalne verzije biti uključene sve institucije i organizacije koje su sudjelovale u izradi Nacrta te da će prije usvajanja biti provedeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću.

### ***Strategija medijske politike***

Kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije sudjelovali smo u radnoj skupini za izradu Nacrta prijedloga medijske politike RH do 2020. godine Ministarstva kulture. Ukazali smo na neke od problema koji se tiču neprihvatljivog govora u javnom prostoru, primjerice odgovornosti medija kada su u pitanju pojedine manjinske skupine i prava ili problem sa neprihvatljivim, diskriminatornim i mrzilačkim komentarima na Internetu i društvenim mrežama. Istaknuli smo i važnost samoregulacije - strukovnih kodeksa ponašanja i sankcija koje predviđaju i koje često mogu biti najučinkovitije sredstvo za sprječavanje i osudu neprihvatljivog govora novinara u javnom prostoru.

## 7. DOMAĆA I MEĐUNARODNA SURADNJA TE JAVNO DJELOVANJE U PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE

### 7.1. SURADNJA S DIONICIMA

I ove je godine nastavljena suradnja s različitim dionicima, kao važan segment rada institucije. Posebice izdvajamo suradnju s lokalnim dionicima kao jedan od važnih preduvjeta za unapređenje zaštite i promicanja ljudskih prava u RH. Otvaranjem ureda u Osijeku, Splitu i Rijeci lokalne vlasti upoznate su s radom, nadležnostima i ovlastima pučke pravobraniteljice te je uspostavljena suradnja koja će se nastaviti i u budućnosti. Tijekom 2015. inicirali smo sastanke i s odvjetnicima, načelnicima policijskih uprava, županijskim koordinacijama za ljudska prava i organizacijama civilnog društva i drugim dionicima aktivnim u zaštiti i zagovaranju ljudskih prava i borbi protiv diskriminacije. Uspješno smo surađivali i s brojnim državnim i neovisnim tijelima te međunarodnim organizacijama, od čega posebno izdvajamo suradnju s posebnim pravobraniteljicama kao partnerskim institucijama u zaštiti ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije u RH. Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice nastavio je s radom te je u skladu sa svojom ulogom pomogao u podizanju pluralizma, vidljivosti i sveobuhvatnosti rada institucije.

Pučka pravobraniteljica, njezini zamjenici te djelatnici Ureda sudjelovali su na brojnim skupovima organizacija civilnog društva i državnih tijela, gdje su svojim izlaganjima predstavljali rad Ureda i sadržajno doprinosili zaključcima skupova. Iako ih u Izvešću detaljno ne navodimo, informacije o njima dostupne su na web stranici pučke pravobraniteljice.

#### *Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice*

Savjet za ljudska prava tijekom 2015. sastao se dva puta, kako je i bilo planirano. Sastanci pučke pravobraniteljice s članovima Savjeta temelj su njezine suradnje s civilnim društvom, ali i akademskom zajednicom, nacionalnim manjinama i medijima te prilika za razmjenu iskustva u zaštiti i promociji ljudskih prava. Prvi sastanak održan je početkom lipnja, a između ostalog raspravljalo se o Izvešću pučke pravobraniteljice za 2014. godinu. Drugi je održan početkom prosinca kada su članovi Savjeta upoznati su s aktivnostima Ureda oko izbjegličke krize te je dogovoren način njihova uključivanja u proces izrade Izvešća pučke pravobraniteljice za 2015.

Početkom studenoga, radi prelaska na novo radno mjesto zbog kojeg ne može predstavljati civilno društvo, ostavku na mjesto članice Savjeta podnijela je Milana Romić. Sukladno tome, upućen je javni poziv za predlaganje kandidata za člana Savjeta iz redova civilnog društva, na koji je pristiglo 10 prijava. Temeljem životopisa kandidata, pučka pravobraniteljica članom Savjeta za ljudska prava imenovala je Ivana Novosela iz Kuće ljudskih prava.

### *Suradnja s posebnim pravobraniteljicama*

Kao i prethodnih godina, suradnja s posebnim pravobraniteljicama odvijala se zajedničkim radom na pojedinačnim predmetima i prosljeđivanjem pritužbi, u skladu s nadležnostima pravobraniteljskih institucija. Tijekom godine prosljeđeno im je na nadležno postupanje ukupno 129 pritužbi, 119 novootvorenih i 10 iz ranijih godina.

Tijekom godine pravobraniteljice su se nekoliko puta sastajale i raspravljale o aktualnim pitanjima i konkretnoj suradnji u pojedinim područjima te su zajednički istupale u medijima. Suradnju smo ostvarili i prilikom obilježavanja Međunarodnog dana ljudskih prava, o čemu detaljnije pišemo u poglavlju o općim inicijativama.

### *Suradnja s organizacijama civilnog društva*

Tijekom 2015. nastavili smo surađivati s organizacijama civilnog društva, između ostalih i s regionalnim antidiskriminacijskim kontakt točkama, kroz rad na pojedinačnim pritužbama, informiranju javnosti te zajedničkim projektima. Tijekom izbjegličke krize surađivali smo s cijelim nizom organizacija civilnog društva prisutnima na terenu, o čemu više pišemo u dijelu o izbjegličkoj krizi.

Osim toga, tijekom pripreme ovog Izvešća konzultirali smo brojne organizacije civilnog društva koje rade na suzbijanju diskriminacije i zaštiti ljudskih prava te su neke od informacija koje su nam dostavili uključene u ovo Izvešće.

## 7.2. MEĐUNARODNA SURADNJA

Na temelju višestrukih mandata: akreditirane neovisne nacionalne institucije za ljudska prava pri tijelima UN-a, središnjeg nacionalnog tijela za suzbijanje diskriminacije i promicanje jednakosti te Nacionalnog preventivnog mehanizma protiv mučenja i nečovječnog postupanja, kao i članstva u strukovnim udruženjima, pučka je pravobraniteljica tijekom 2015. nastavila aktivnu međunarodnu suradnju koja se odvijala razmjenama informacija, sudjelovanjem na forumima, radom u stručnim skupinama specijaliziranim za pojedina područja, kao i doprinosom u periodičnom izvještavanju tijela koja prate primjenu međunarodnih ugovora.

### *Izješćivanje po međunarodnim ugovorima*

Na poziv UN-ova Odbora za ljudska prava pučka je pravobraniteljica, u suradnji s posebnim pravobraniteljicama, u veljači 2015. podnijela neovisno izvješće uoči razmatranja Trećeg periodičnog izvješća RH prema Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima. Odbor za ljudska prava krajem travnja 2015. u Zaključnim je razmatranjima upozorio na niz nedostataka na koja smo ukazali u svom neovisnom izvješću: diskriminaciju Roma, pravo na

ravnopravnu upotrebu jezika i pisma nacionalnih manjina, identifikaciju i procesuiranje zločina iz mržnje te otvorena pitanja u povratku i stambenom zbrinjavanju.

Pored obveze dostavljanja neovisnih izvješća odborima UN-a koji prate primjenu pojedinih međunarodnih konvencija, najvažnija uloga akreditiranih nacionalnih institucija za ljudska prava obveza je aktivnog sudjelovanja u procesu Univerzalnoga periodičnog pregleda stanja ljudskih prava (UPR). Pučka je pravobraniteljica u suradnji s posebnim pravobraniteljicama sudjelovala u drugom ciklusu UPR-a, a u završnoj raspravi Vijeće za ljudska prava UN-a usvojilo je 167 preporuka za RH. Velik broj odnosi se na potrebu ispunjenja preuzetih obveza iz prvoga ciklusa, osobito na ratifikaciju preostalih ključnih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, ostvarivanje socijalnih i ekonomskih prava, suzbijanje siromaštva, zaštitu prava manjina te borbu protiv diskriminacije i brigu o najranjivijim skupinama. Vlada RH tom prigodom nije prihvatila samo pet preporuka, obvezala se na održavanje širokih konzultacija s domaćim dionicima te na dostavu među-izvješća o provođenju preporuka.

I dalje je prisutan velik zaostatak Vlade RH u dinamici izvješćivanja, na što je ukazano i tijekom drugoga ciklusa UPR-a, a nadležnosti pojedinih državnih tijela u procesu izvještavanja prema međunarodnim ugovorima nisu jasno određene. RH još uvijek nije dostavila Drugo periodično izvješće o provedbi Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, što je trebala učiniti do 30. lipnja 2006., te Deveto i deseto periodično izvješće Odboru za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije, što je trebala učiniti do 12. listopada 2011.

Također, još nije ratificiran Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Revidirana Europska socijalna povelja, koji pružaju dodatne mogućnosti građanima da zaštite svoja prava, osobito ona ugrožena dugotrajnom gospodarskom krizom.

### *Sudjelovanje na međunarodnim forumima*

Napori Ureda pučke pravobraniteljice u zaštiti i promicanju ljudskih prava dobili su u prosincu 2015. važnu potvrdu na međunarodnoj razini, kada je pučka pravobraniteljica izabrana da od ožujka 2016. predsjedava Europskom mrežom nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI).

Pučka je pravobraniteljica predstavljala Međunarodni koordinacijski odbor za nacionalne institucije UN-a (ICC NHRI) na Azijsko-europskoj konferenciji o globalnome starenju i pravima starijih osoba, održanom krajem listopada u Seulu, a tijekom 2015. kao članica Upravnog odbora Agencije za temeljna prava EU sudjelovala je u radu vodstva Agencije i stručnim skupovima organiziranim na dominantne teme ljudskih prava u EU, posebice onima o izbjegličkoj krizi.

Tijekom godine nastavili smo razvijati suradnju s partnerskim institucijama u EU, posebice Austrijskim odborom ombudsmana (AOB), koji obavlja i dužnost tajništva Međunarodnoga

*Pučka pravobraniteljica izabrana je da od ožujka 2016. predsjedava Europskom mrežom nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI).*

ombudsmanskog instituta (IOI), te slovenskom pučkom pravobraniteljicom. Prenosili smo znanja i iskustva o organizaciji i radu Ureda pučkog pravobranitelja, pomažući pri osnivanju institucije ombudsmana u Turkmenistanu te jačanju kapaciteta institucije turskog ombudsmana.

U radu na suzbijanju diskriminacije i u 2015. nastavljena je bliska suradnja s Europskom mrežom tijela za promicanje jednakosti (EQUINET). Predstavnici Ureda aktivno su sudjelovali u radnim grupama EQUINET-a po tematskim područjima (pravo jednakosti, strateška litigacija, komunikacija), a zamjenica pučke pravobraniteljice predsjedava Radnom grupom za formiranje europskih politika. Nadalje, predstavnici ureda sudjelovali su na konferencijama, seminarima i Godišnjoj skupštini te se redovito uključivali u istraživačke projekte te u izradu EQUINET-ovih publikacija.

### **PREPORUKE:**

159. Vladi RH, da dostavi periodična izvješća UN-ovom Odboru Međunarodnoga pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Odboru za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije te donese odluku kojom će imenovati tijelo za izvještavanje po pojedinim konvencijama;
160. Vladi RH, da ratificira Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR) i Revidiranu Europsku socijalnu povelju.

## **7.3. ODNOSI S JAVNOŠĆU**

I tijekom 2015. godine nastavili smo javno komunicirati o temama iz naše nadležnosti, putem web stranice i profila Ureda na društvenim mrežama te putem medija, kako bismo informirali i senzibilizirali javnost o ljudskim pravima i slobodama te diskriminaciji i mogućnostima njezinog suzbijanja. Pri tome smo posebnu pozornost posvetili zaštiti privatnosti naših pritužitelja, kako bi nam se i dalje obraćali s povjerenjem.

Web stranica ombudsman.hr zadržala je svoju stabilnu publiku. U 2015. posjetilo ju je, gotovo isto kao i u prethodnoj godini, nešto više od 50 tisuća jedinstvenih posjetitelja, no u gotovo 20% više navrata nego 2014. godine. Najčitaniji članci bili su o Izvješću pučke pravobraniteljice za 2014., prvoj godini rada antidiskriminacijske linije, Deklaraciji o nesnošljivosti i etnocentrizmu u Hrvatskoj, otvorenju Područnog ureda u Splitu te o uvrštavanju naše institucije u studiju EQUINET-a o dobrim praksama borbe protiv diskriminacije.

Broj korisnika Twittera koji prate naš profil dosegao je 1.300. Na ovaj smo način intenzivnije komunicirali nego prethodne godine te pri tome često koristili kreativna grafička rješenja. Posebno korisnim Twitter se pokazao tijekom izbjegličke krize, kada smo direktno s terena informirali javnost o stanju na graničnim prijelazima, željezničkim postajama i kampovima te pozivali nadležne na potrebu boljeg informiranja. Najviše pozornosti privukla je objava



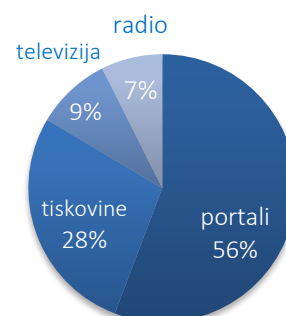
fotografija izbjeglica koji su u Tovarniku samoinicijativno čistili kolodvor od smeća, kao i naša molba Vladi RH da nam omogući pristup informacijama koje nam je načelnik jedne policijske postaje uskraćivao. Na objavu su reagirali administratori Twitter profila Vlade, kao i portal [vecernji.hr](http://vecernji.hr), koji je o tome objavio članak.



Video zapise televizijskih nastupa pučke pravobraniteljice, njezinih zamjenika i savjetnika, kao i ostala videa o ljudskim pravima i diskriminaciji, objavljivali smo na Vimeo kanalu. S 50 pogleda najgledaniji sadržaj u 2015. bio je video Izbjeglička kriza u Hrvatskoj, koju je Ured producirao koristeći fotografije s terenskih obilazaka, a bio je izuzetno zapažen i na međunarodnim konferencijama u Beču i Beogradu, nakon čega su ga na svojim stranicama objavili Agencija za temeljna prava EU te EQUINET.

Uz korištenje vlastitih kanala, značajnu pažnju posvetili smo i komuniciranju putem medija, odgovarajući na upite novinara i proaktivno ih informirajući o temama i problemima iz naše nadležnosti. Pri tome je komunikacija bila najintenzivnija na portalima, nakon kojih slijede dnevne novine, televizijske te radijske emisije. Najveći interes izazivala su Izvešće pučke pravobraniteljice za 2014. te Posebno izvješće o ljudskim pravima osoba s duševnim smetnjama u psihijatrijskim ustanovama, konferencije Izbjeglička kriza – pojmovi i prava te Daleko od grada – i od prava? Ljudska prava u ruralnim područjima, zatim aktivnosti i stručni komentari vezani uz izbjegličku krizu te teme koje smo otvarali u javnosti, poput neprepoznavanja diskriminacije i problema starijih osoba. Značajno zanimanje medija izazvalo je i otvorenje našeg trećeg područnog ureda, onog u Splitu.

Medijska zastupljenost pučke pravobraniteljice prema vrsti medija



Krajem godine započeli smo redizajn web stranice, kako bismo osigurali njezino jednostavnije korištenje te potaknuli posjetitelje da na njoj provedu više vremena, informirajući se i educirajući o ljudskim pravima i diskriminaciji.

#### 7.4. PROJEKTNE AKTIVNOSTI

Tijekom 2015. sudjelovali smo u provedbi dva projekta - PROGRESS projekta pod nazivom „Izrada Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije”, kojeg smo provodili u suradnji s ULJPPNM-om, te EU projekta “Ljudska prava osoba starije životne dobi i institucionalna skrb”, kojeg provodimo u suradnji s ENNHRI-em. Kroz projekt “Izrada Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije” izrađen je nacrt Nacionalnog Plana o čemu više pišemo u dijelu o sudjelovanju u izradi propisa. Projekt “Ljudska prava osoba starije životne dobi i institucionalna skrb” provodio se u suradnji s partnerima iz Belgije, Njemačke, Mađarske, Litve i Rumunjske. U okviru njega provedeno je pet obilazaka domova za stare i nemoćne, o čemu više pišemo u poglavljima o diskriminaciji temeljem dobi i o Nacionalnom preventivnom mehanizmu.

## 8. LJUDSKI POTENCIJALI, ORGANIZACIJA RADA I PRORAČUN UREDA

### *Unutarnje ustrojstvo i organizacija rada*

Tijekom 2015. godine Uredom pučke pravobraniteljice upravljali su pučka pravobraniteljica i tri zamjenika nadležna za pet službi, a 31. prosinca bilo je zaposleno 47 osoba.

U protekle dvije godine, djelovanje Ureda u odnosu na unutarnje ustrojstvo bilo je usmjereno prema tri cilja: jačanju kapaciteta nužnih za obavljanje svih ovlasti institucije, uspostavi mreže područnih ureda kako bi se povećala dostupnost građanima te izgradnji novog informacijskog sustava kojim će se učinkovito upravljati spisima i pratiti poslovni procesi. Što se tiče ljudskih potencijala, za to je vrijeme u Uredu zaposleno 12 službenika, pri čemu je osam službenika prešlo iz drugih državnih institucija. Od 43 službenika i namještenika, 36 je visoke, dvoje više i pet srednje stručne spreme. Program stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa do srpnja 2015. je završilo četiri polaznika, a nakon toga je primljeno 11 novih, od kojih se troje stručno usavršava u područnim uredima.

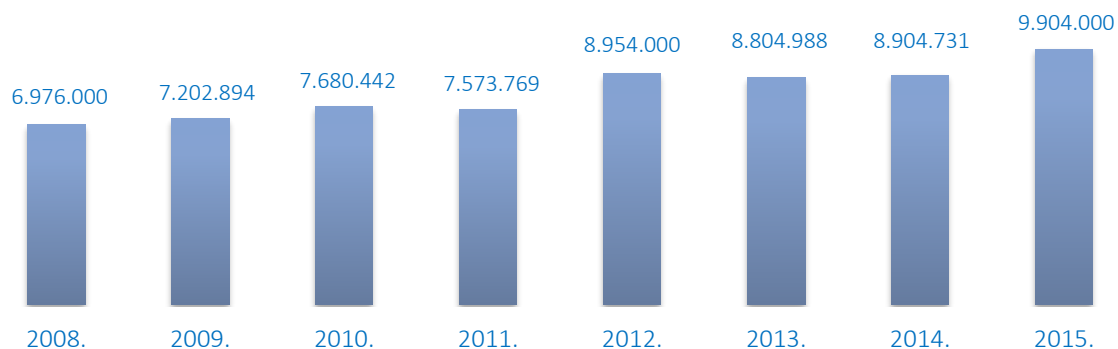
Nakon područnih ureda u Rijeci i Osijeku otvorenih u 2014., u rujnu 2015. je otvoren i treći područni ured u Splitu u kojem su zaposlene dvije savjetnice. Na ovaj način je završen projekt uspostave mreže područnih ureda koji su smješteni u gradskim centrima, opremljeni i namješteni te informacijski povezani s uredom u Zagrebu.

Tijekom 2015. razvijan je i novi sustav upravljanja predmetima. Osim same uspostave nove aplikacije i nabave informatičke opreme, razvoj informacijskog sustava zahtijevao je i promjenu internih dokumenata i poslovnih procesa.

### *Proračun Ureda pučkog pravobranitelja*

Pučki pravobranitelj je institucija koja, osim tradicionalne ombudsmanske funkcije, obavlja i poslove središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije, Nacionalnog preventivnog mehanizma te zaštite i promocije ljudskih prava u skladu s obavezama koje proizlaze iz statusa A UN-a. S druge strane, proračunska sredstva dodijeljena Uredu dugi niz godina nisu odgovarala potrebama obavljanja svih navedenih ovlasti. Ipak, proračunsko povećanje u 2015. zadovoljilo je osnovne preduvjete za normalno funkcioniranje Ureda, no nužno je održati tu razinu u 2016. te u projekciji za 2017.-2018. U slučaju novih zakonskih izmjena kojima bi se instituciji dodavale nove ovlasti, nužno je voditi računa o Načelima UN-a koja se odnose na status nacionalnih institucija (Pariškim načelima) te za to osigurati adekvatna sredstva u proračunu.

*Usporedni pregled proračuna Ureda pučkog pravobranitelja od 2008. do 2015. godine*



Proračun za 2015. izvršen je u iznosu od 9.717.843,47 kuna što je 97,76% planiranog, pri čemu su rashodi za zaposlene izvršeni 97,28%, materijalni rashodi 99,16%, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine 100% od planiranog proračuna.

## 9. ZAKLJUČAK

Tijekom 2015. pučka pravobraniteljica postupala je u 13% više predmeta u odnosu na 2014., a čak 80% više nego 2012., što zasigurno govori o boljoj dostupnosti Ureda građanima, dok pregled i analiza stanja u ovom Izvešću, kao i dostupne informacije o mjeri u kojoj su nadležna tijela postupala po preporukama pučke pravobraniteljice, ukazuju da se na svim razinama vlasti i upravljanja mora uložiti znatno više napora u sprječavanje kršenja ljudskih prava i sloboda te diskriminacije.

Najveći broj pritužbi i dalje pristiže za područje pravosuđa, a pretežno se odnose na nezadovoljstvo sudskim odlukama i dugotrajnost sudskih postupaka. No nepovjerenje građana i dalje je prisutno u gotovo svim područjima povodom kojih nam se obraćaju, s osjećajem nejednakosti pred zakonom.

Dugogodišnje loše gospodarsko stanje u zemlji dodatno produbljuje poteškoće s kojima se suočavaju najranjivije skupine društva. Uvođenje zajamčene minimalne naknade nije pokazalo adekvatne rezultate u poboljšanju socijalnog statusa radno nesposobnih te nezaposlenih osoba, kao ni samohranih roditelja ili jednoroditeljskih obitelji. Velik broj starijih osoba i dalje živi u neprihvatljivim uvjetima, ne mogu zadovoljiti osnovne životne potrebe, nemaju adekvatnu skrb i njegu, često su žrtve diskriminacije, a izostavljeni su i iz planova rješavanja problema socijalnog stanovanja. Radnici su u strahu od gubitka posla, nezaposleni ga teško pronalaze, a među pritužbama na diskriminaciju najčešće su upravo one na području rada i zapošljavanja.

U ruralnim područjima nedovoljno su dostupne javne usluge što osobito pogađa najranjivije skupine stanovništva i doprinosi njihovoj socijalnoj isključenosti, a upravo njihova dostupnost mora biti jedan od indikatora uspješnosti najavljene reforme javne uprave. Suradnja državnih i lokalnih donositelja odluka pri tome je od ključne važnosti, jednako kao i iznalaženje inovativnih rješenja u suradnji s europskim i međunarodnim dionicima.

Pritužbe branitelja ukazuju kako sustav podrške nije prilagođen njihovim stvarnim potrebama te ga je nužno učiniti efikasnijim. Često navode kako ih društvo tretira kao teret, a podatci koje smo prikupili govore kako raste njihov broj među beskućnicima, kao i broj mladih te žena.

U blagom je porastu broj pritužbi na diskriminaciju, no još uvijek nedovoljno za zaključak kako su građani bolje informirani o tome što diskriminacija jest i kako se od nje mogu zaštititi. Stoga je i dalje važno provoditi edukacije stručnjaka, provoditelja zakona, predstavnika institucija i udruga kako bi sustav zaštite od diskriminacije bio učinkovitiji.

I dalje su prisutne predrasude, stereotipi i netrpeljivost prema manjinama. Tako je svaka četvrta pritužba na diskriminaciju koju smo zaprimili bila na osnovu rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla, pri čemu su posebno ugrožene srpska i romska nacionalna manjina. Ovi podatci, uz nedovoljno razvijenu sudsku praksu, primjetno zaoštavanje retorike u javnom prostoru tijekom izborne, 2015. godine, i netrpeljivosti izražavane uslijed izbjegličke

krize, ukazuju na potrebu redovitog i dosljednijeg korištenja ovlasti koje djelatnicima policijskog i pravosudnog sustava stoje na raspolaganju, u sprječavanju i sankcioniranju govora mržnje i zločina iz mržnje.

U porastu je i broj pritužbi na diskriminaciju na osnovu dobi, kako starijih, tako i mlađih građana, slijede one na osnovi zdravstvenog stanja, obrazovanja, političkog uvjerenja, a potom i vjere. Pregled pojava diskriminacije uključuje i podatke posebnih pravobraniteljica, s kojima prema potrebi surađujemo i na pojedinačnim pritužbama, u skladu sa Sporazumom o suradnji, čime je osigurana kvalitetnija zaštita ranjivih skupina društva.

Osnovni uzroci kršenja prava osoba lišenih slobode i dalje su normativne manjkavosti te nedostatak resursa. Pritužbe pučkoj pravobraniteljici najčešće su se odnosile na kvalitetu i dostupnost zdravstvene zaštite u zatvorskom sustavu, koja zbog načina njezine organizacije nije zadovoljavajuća pa ju je potrebno izdvojiti iz Ministarstva pravosuđa i integrirati u mrežu javnog zdravstva. Obilasci Nacionalnog preventivnog mehanizma pokazali su i kako uvjeti smještaja osoba lišenih slobode u policijskim postajama i pritvorskim jedinicama uglavnom nisu u skladu s međunarodnim i zakonskim standardima. Dio prisilno hospitaliziranih osoba s duševnim smetnjama mora participirati u troškovima prisilnog zadržavanja i smještaja u psihijatrijskoj ustanovi, pa je taj iznos u cijelosti nužno osigurati u državnom proračunu.

U rujnu 2015. Hrvatska se suočila s izbjegličkom krizom, a prolazak više od 550 tisuća izbjeglica nije značajnije utjecao na svakodnevni život i sigurnost njenih građana. Do kraja je godine izbjeglicama koje su balkanskom rutom prošle kroz Hrvatsku u načelu osiguran pristup traženju međunarodne zaštite, besplatan prijevoz, zdravstvena zaštita, smještaj i zadovoljavanje osnovnih životnih potreba. Takvim pristupom izbjegličkoj krizi podjednako se odgovorilo potrebi za poštivanjem ljudskih prava i sloboda izbjeglica kao i primjeni načela solidarnosti i zaštiti nacionalnih interesa.

Kako bi se ostvarila učinkovitija zaštita i promocija ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, Ured pučke pravobraniteljice radio je i na unaprjeđenju domaće i međunarodne suradnje s brojnim dionicima. Na lokalnoj razini to je posebno bilo ostvareno djelovanjem područnih ureda, na nacionalnoj je uključivala cijeli niz državnih i neovisnih tijela, uključujući i posebne pravobraniteljice, te udruga, a na međunarodnoj je rezultiralo izborom pučke pravobraniteljice za predsjedavajuću Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava.

## POPIS KRATICA

AOB - Austrijski odbor ombudsmana  
APT - Asocijacija za prevenciju mučenja  
CAT - Odbor protiv mučenja UN-a  
CEB - Razvojna banka Vijeća Europe  
CPT - Europski odbor za sprječavanje mučenja i neljudskog postupanja ili kažnjavanja  
CZSS - Centar za socijalnu skrb  
DORH - Državno odvjetništvo Republike Hrvatske  
DUOSZ - Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje  
DUUDI - Državni ured za upravljanje državnom imovinom  
DUZS - Državna uprava za zaštitu i spašavanje  
DZS - Državni zavod za statistiku  
EACEA - Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu djelatnost i kulturu  
ECOSOC - Ekonomsko i socijalno vijeće Ujedinjenih naroda  
EK - Europska komisija  
ENNHRI - Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava  
EQUINET - Europska mreža tijela za promicanje jednakosti  
ESLJP - Europski sud za ljudska prava  
EU - Europska unija  
FINA - Financijska agencija  
FRA - Agencija za temeljna prava Europske unije  
HANFA - Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga  
HAZU - Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti  
HCK - Hrvatski crveni križ  
HKDM - Hrvatska komora dentalne medicine  
HKMS - Hrvatska komora medicinskih sestara  
HLK - Hrvatska liječnička komora  
HLPF - Politički forum visoke razine za održivi razvoj  
HNB - Hrvatska narodna banka  
HNS - Hrvatski nogometni savez  
HOK - Hrvatska odvjetnička komora  
HRT - Hrvatska radiotelevizija  
HZMO - Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje  
HZZ - Hrvatski zavod za zapošljavanje  
HZZO - Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje  
ICC NHRI - Međunarodni koordinacijski odbor za nacionalne institucije  
IOI - Međunarodni Ombudsman Institut  
IPE - Institut za političku ekologiju  
JLPS - Jedinice lokalne i područne samouprave  
JRS – Isusovačka služba za izbjeglice  
MB - Ministarstvo branitelja  
MGPU - Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja  
MORH - Ministarstvo obrane Republike Hrvatske  
MP - Ministarstvo pravosuđa

MSPM - Ministarstvo socijalne politike i mladih  
MU - Ministarstvo uprave  
MUP - Ministarstvo unutarnjih poslova  
MVEP - Ministarstvo vanjskih i europskih poslova  
MZ - Ministarstvo zdravlja  
MZOIP - Ministarstvo zaštite okoliša i prirode  
MZOS - Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta  
NHRI - Nacionalne institucije za ljudska prava  
NPM - Nacionalni preventivni mehanizam  
OCD - Organizacija civilnog društva  
OECD - Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj  
PU - Policijska uprava  
SDF - Srpski demokratski forum  
SNV - Srpsko Narodno Vijeće  
SUZS - Središnji ured uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa  
UEFA - Europska nogometna federacija  
ULJPPNM - Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina  
VEM - Vijeće za elektroničke medije  
VSRH - Vrhovni sud Republike Hrvatske

#### PROPISI /DOKUMENTI

EKLJP - Europska konvencija o ljudskim pravima  
ICESCR - Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima  
KZ - Kazneni zakon  
UPR - Univerzalni periodični pregled stanja ljudskih prava  
UZPNM - Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina  
ZIKZ - Zakon o izvršavanju kazne zatvora  
ZKP - Zakon o kaznenom postupku  
ZMPZ - Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti  
ZNPМ - Zakon o nacionalnom preventivnom mehanizmu  
ZNS - Zakon o najmu stanova  
ZOBPP - Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći  
ZOE - Zakon o energiji  
ZoOGO - Zakon o održivom gospodarenju otpadom  
ZOI - Zakon o osobnoj iskaznici  
ZOMO - Zakon o mirovinskom osiguranju  
ZOO - Zakon o obveznim odnosima  
ZOP - Zakon o prebivalištu  
ZoR - Zakon o radu  
ZOV - Zakon o vodama  
ZOZO - Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju  
ZPNIZ - Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama  
ZPPDS - Zakon o područjima posebne državne skrbi  
ZPUT - Zakon o pružanju usluga u turizmu  
ZS - Zakon o strancima



ZSD - Zakon o suzbijanju diskriminacije  
ZSS - Zakon o socijalnoj skrbi  
ZTP - Zakon o tajnosti podataka  
ZUJPNM - Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina  
ZZDVO - Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju  
ZZODS - Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama  
ZZVICIR - Zakon o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata  
ZoZZ - Zakon o zdravstvenoj zaštiti

#### OSTALO

HIA - Procjena utjecaja na zdravlje  
HNPROO - Hrvatski nacionalni portal registra onečišćavanja okoliša  
MIPEX - Indeks razvijenosti politika i integracije migranata  
ROO - Preglednik Registra onečišćavanja okoliša  
ZMN - Zajamčena minimalna naknada

## *BILJEŠKE*

A series of horizontal dashed lines for taking notes.

Lined area for text entry, consisting of multiple horizontal dashed lines.

A series of horizontal dashed lines for writing, spanning the width of the page.

Lined area for text input, consisting of multiple horizontal dashed lines.