



**HRVATSKI SABOR**

KLASA: 021-12/14-09/16

URBROJ: 65-14-02

Zagreb, 1. travnja 2014.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA  
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA  
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 32. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Izvešće o radu pučkog pravobranitelja za 2013. godinu - sažetak*, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora, sukladno odredbi članka 16. stavka 1. i 3. Zakona o pučkom pravobranitelju ("Narodne novine", broj 76/12) dostavila pučka pravobraniteljica, aktom od 31. ožujka 2014. godine.

**PREDSJEDNIK**

Josip Leko



REPUBLIKA HRVATSKA  
PUČKI PRAVOBRANITELJ

Broj: P.P.U – 29-19-172/14-1  
Zagreb, 31. ožujka 2014.

REPUBLIKA HRVATSKA  
**65 - HRVATSKI SABOR**  
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Prilježeno:	01-04-2014				
Klasifikacijska oznaka	221-12/14-09/16		Org. jed.	65	
Uredbeni broj	444-14-01	Pril.	3	Vrij.	03

**HRVATSKI SABOR**  
Gospodin Josip Leko, predsjednik

Trg sv. Marka 6  
Zagreb

Predmet: Redovito godišnje Izvješće pučke pravobraniteljice za 2013. i Sažetak  
redovitog godišnjeg Izvješća pučke pravobraniteljice za 2013., dostavlja se

Poštovani gospodine predsjedniče Hrvatskog sabora,

sukladno odredbi članka 16. stavaka 1. i 3. Zakona o pučkom pravobranitelju („Narodne novine“, broj 76/12), u prilogu dopisa dostavljamo cjelovito redovito godišnje Izvješće pučke pravobraniteljice za 2013. godinu, kao i njegov Sažetak.

U skladu s odredbom članka 39. Poslovnika pučkog pravobranitelja („Narodne novine“, broj 99/13), osim podataka koje proizlaze iz odredbe članka 16. Zakona o pučkom pravobranitelju, Izvješće sadrži i podatke o obavljanju poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma kao i izvješće o pojavama diskriminacije za 2013. godinu.

Molimo da tekst cjelovitog Izvješća elektroničkim putem dostavite svim zastupnicima Hrvatskog sabora.

S osobitim poštovanjem,





REPUBLIKA HRVATSKA  
PUČKI PRAVOBRANITELJ

# **Izvješće pučke pravobraniteljice za 2013. godinu**

Zagreb, 31.ožujka 2014.

# Sadržaj:

1. UVOD	1
2. STATISTIČKI PODATCI ZA 2013. GODINU	4
2.1. Podaci o postupanju Ureda	4
2.2. Statistički podaci o pojavama diskriminacije	7
2.2.1. <i>Objedinjeni podaci pravobranitelja</i>	11
2.2.2. <i>Pravosudni predmeti vezani uz diskriminaciju</i>	13
2.2.3. <i>Nedostatno prijavljivanje diskriminacije</i>	19
3. PODRUČJA ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE	22
3.1. Pravosuđe	22
3.2. Prava nacionalnih manjina	24
3.3. Diskriminacija temeljem rase ili etničke pripadnosti te nacionalnog podrijetla	29
3.3.1. <i>Romska nacionalna manjina</i>	31
3.3.2. <i>Srpska nacionalna manjina</i>	33
3.3.3. <i>Migranti, azil</i>	34
3.4. Obnova i stambeno zbrinjavanje	37
3.5. Statusna prava građana	45
3.5.1. <i>Prebivalište</i>	45
3.5.2. <i>Državljanstvo</i>	46
3.5.3. <i>Boravak stranca</i>	48
3.6. Postupanje policijskih službenika	50
3.7. Radni i službenički odnosi	55
3.7.1. <i>Prava za vrijeme nezaposlenosti</i>	55
3.7.2. <i>Radni odnosi u javnim službama</i>	56
3.7.3. <i>Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu</i>	57
3.7.4. <i>Uznemiravanje i zlostavljanje na radnom mjestu</i>	58
3.7.5. <i>Službenički odnosi</i>	59
3.8. Diskriminacija na području rada i zapošljavanja	64
3.8.1. <i>Dobna diskriminacija u području rada i zapošljavanja</i>	65
3.8.2. <i>Diskriminacija po osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože odnosno nacionalnog podrijetla</i>	68
3.8.3. <i>Članstvo u sindikatu kao osnova diskriminacije</i>	69
3.8.4. <i>Diskriminacija temeljem političkog uvjerenja</i>	70
3.8.5. <i>Diskriminacija temeljem društvenog položaja</i>	70
3.9. Umirovljenici i starije osobe	72
3.9.1. <i>Mirovinsko osiguranje</i>	72
3.9.2. <i>Socijalna sigurnost starijih osoba</i>	74
3.10. Diskriminacija temeljem dobi	79
3.11. Socijalna skrb i obiteljsko - pravna zaštita	83
3.11.1. <i>Prava iz socijalne skrbi</i>	83
3.11.2. <i>Socijalno stanovanje</i>	85
3.11.3. <i>Dugotrajnost rješavanja drugostupajskih predmeta</i>	87
3.11.4. <i>Beskućnici</i>	88
3.11.5. <i>Obiteljskopravna zaštita i skrbništvo</i>	91

3.12. Ovrhe	92
3.13. Prava hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji	95
3.14. Zdravlje	96
3.14.1. Zdravstvena zaštita	96
3.14.2. Zdravstveno osiguranje	100
3.15. Diskriminacija u području zdravlja	101
3.16. Obrazovanje	105
3.17. Diskriminacija u području i temeljem obrazovanja	107
3.18. Diskriminacija temeljem vjere	111
3.19. Neprihvatljivo i diskriminatorno izražavanje u javnom prostoru	117
3.20. Imovinskopravni odnosi	123
3.20.1. Izvlaštenje	123
3.20.2. Naknada za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine	125
3.20.3. Građenje	128
3.21. Zaštita okoliša	130
<b>4. OSOBE LIŠENE SLOBODE I OBAVLJANJE POSLOVA NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA</b>	<b>134</b>
<hr/>	
4.1. Postupanje po pritužbama osoba lišenih slobode	134
4.2. Obavljanje poslova nacionalnog preventivnog mehanizma	141
4.2.1. Obilasci mjesta u kojima se nalaze osobe lišene slobode	141
4.2.2. Davanje prijedloga i primjedbi na zakone i druge propise te nacрте zakona i drugih propisa	149
4.2.3. Međunarodna suradnja	151
4.2.4. Kapaciteti Ureda pučke pravobraniteljice za obavljanje poslova NPM-a	152
4.3. Ocjena stanja poštivanja prava osoba lišenih slobode	152
4.3.1. Uvjeti smještaja	153
4.3.2. Kvaliteta zdravstvene zaštite	154
4.3.3. Postupanje prema osobama lišenim slobode	156
4.3.4. Pravna zaštita osoba lišenih slobode	159
4.4. Zaključak i preporuke	160
<b>5. OPĆE INICIJATIVE</b>	<b>162</b>
<hr/>	
5.1. Ovrhe i ljudska prava građana	162
5.2. Referendum o ustavnoj definiciji braka kao zajednice muškarca i žene	163
5.3. Besplatna pravna pomoć – pravo na pristup pravosuđu	164
5.4. Regionalni okrugli stolovi o suzbijanju diskriminacije	165
<b>6. SUDJELOVANJE U IZRADI PROPISA</b>	<b>167</b>
<hr/>	

## 7. PROMOCIJA LJUDSKIH PRAVA, DOMAĆA I MEĐUNARODNA SURADNJA TE JAVNO DJELOVANJE 182

---

7.1. Promocija ljudskih prava	182
7.2. Suradnja s dionicima	185
7.2.1. <i>Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice</i>	185
7.2.2. <i>Suradnja s posebnim pravobraniteljicama</i>	186
7.2.3. <i>Suradnja s organizacijama civilnoga društva</i>	186
7.2.4. <i>Sudjelovanje u aktivnostima drugih dionika</i>	187
7.2.5. <i>Aktivnosti educiranja ciljanih skupina</i>	189
7.3. Međunarodna suradnja	190
7.3.1. <i>Reakreditacija statusa A</i>	190
7.3.2. <i>Izveščivanje po međunarodnim ugovorima</i>	191
7.3.3. <i>Organizacija i sudjelovanja na međunarodnim forumima</i>	193
7.3.4. <i>Sudjelovanje u radu Europske mreže za tijela za suzbijanje diskriminacije i promicanje jednakosti (EQUINET)</i>	196
7.3.5. <i>Razmjena iskustava i bilateralna suradnja</i>	197
7.4. Projektne aktivnosti	199

## 8. LJUDSKI POTENCIJALI, ORGANIZACIJA RADA I PRORAČUN UREDA 202

---

8.1. Unutarnje ustrojstvo	202
8.2. Ljudski potencijali	204
8.3. Prostorni uvjeti	204
8.4. Jačanje ureda pučkog pravobranitelja u kontekstu pristupa Europskoj uniji i obavljanja poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma	205
8.5. Proračun Ureda pučkog pravobranitelja	206

## 9. ZAKLJUČAK 209

---

# 1. UVOD

Sukladno Zakonu, pučki pravobranitelj ima obavezu podnošenja redovitog godišnjeg izvješća Hrvatskom saboru. Uz to, sukladno Zakonu o suzbijanju diskriminacije, u svom godišnjem izvješću, pučki pravobranitelj izvješćuje o pojavama diskriminacije, a sukladno Zakonu o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, izrađuje i objavljuje godišnje izvješće o obavljanju poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma. Slijedom tih obaveza, pučki je pravobranitelj do sada podnio 18 izvješća temeljem redovite nadležnosti, četiri o pojavama diskriminacije i jedno o radu NPM-a. Međutim, s ciljem davanja cjelovite i sveobuhvatne slike o zaštiti i promociji ljudskih prava i pojavama diskriminacije u Republici Hrvatskoj, Poslovníkom pučkog pravobranitelja iz 2013. je propisano, kako će pučki pravobranitelj Hrvatskom saboru podnositi cjelovito, redovito godišnje Izvješće.

Slijedom toga, ovo je prvo Izvješće koje obuhvaća postupanje pučke pravobraniteljice sukladno Zakonu o pučkom pravobranitelju i posebnim zakonima i odnosi se na zaštitu i promociju ljudskih prava i sloboda, suzbijanje diskriminacije i rad Nacionalnog preventivnog mehanizma. Važno je naglasiti kako će, sukladno odredbama Dodatnog protokola uz Konvenciju protiv torture i ZNPM-a, kojima je propisana suradnja NPM-a i Pododbora UN-a za sprječavanje mučenja, dio ovog Izvješća, koji se odnosi na zaštitu prava osoba lišenih slobode i djelovanje NPM-a, biti prevedeno i dostavljeno Pododboru, a bit će dostavljen i drugim međunarodnim institucijama i mehanizama za zaštitu prava osoba lišenih slobode.

U izvješću prikazujemo statističke podatke o postupanju u 2013. godini i podatke o pojavama diskriminacije, kako iz našeg rada, tako i objedinjene podatke svih pravobraniteljica, kao i statističke podatke za pravosudne predmete vezane uz diskriminaciju.

Analizu i ocjenu stanja navodimo prema pojedinim područjima zaštite ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, ponajviše utemeljeno na pritužbama građana, ali i drugim izvorima informacija, kao što su godišnja izvješća i javno dostupni materijali različitih aktera, stručni članci i istraživanja, ali i odgovori državnih tijela, nevladinih organizacija, socijalnih partnera, vjerskih zajednica, Savjeta za ljudska prava i drugih, na naše upite, poslane za potrebe izrade ovog Izvješća. Također navodimo i informacije o radu u 2013 godini povrh postupanja po pritužbama građana, putem sudjelovanja u javnim raspravama, davanjem prijedloga prilikom donošenja ili izmjene propisa, promoviranjem važnih tema u javnosti, uspostavljanjem sustavne suradnje s nevladinim organizacijama i drugim domaćim i međunarodnim dionicima, provođenjem projektnih aktivnosti i na druge načine.

Dvije su važne okolnosti obilježile rad institucije u 2013. godini – samo imenovanje nove pučke pravobraniteljice i zamjenica, koje je bilo popraćeno potrebom za novim ustrojstvom, odnosno obavezom donošenja podzakonskih akata važnih za rad Ureda, koji su oduzimali

značajan dio naših kapaciteta, kao i veliki porast pritužbi građana. Ukupno je zaprimljena 3021 nova pritužba, što je porast od čak 63% u odnosu na 2012. godinu, uz uistinu veliki broj telefonskih poziva i čak 459 razgovora s građanima u Uredu. Najviše ih je zaprimljeno iz Grada Zagreba i Središnje Hrvatske, što znači da prostorna udaljenost Ureda utječe i na manji broj pritužbi građana iz ostalih dijelova zemlje, budući da se ne radi samo o manjem broju stanovnika u tim regijama, već i manjoj osviještenosti građana o mogućim povredama ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije te mehanizmima njihove zaštite, uključujući i pučku pravobraniteljicu. To svakako ukazuje na potrebu otvaranja područnih ureda, što bi instituciju zasigurno učinilo dostupnijom svim građanima, neovisno u kojem dijelu zemlje žive.

Ono što je razvidno iz velikog broja obraćanja građana, jest da često ne znaju kako mogu zaštititi svoja prava i kome se trebaju obratiti za pomoć. Mnogi su od nas očekivali pravne savjete ili zastupanja, obraćali nam se jer drugdje nisu mogli dobiti relevantne informacije. Posljedice gospodarske krize i sve teže socijalno stanje naših sugrađana također su vidljivi kroz brojne pritužbe, neovisno o području na koje se odnose – socijalnu sigurnost, prava iz rada, sudjelovanje u ovršnim postupcima ili druga. I dalje nemaju dovoljno informacija o tome što je diskriminacija, odnosno ne znaju je prepoznati, a brojni građani se prijavljivanja i boje.

Iako je u RH uspostavljen relativno dobar zakonodavni okvir, provedba zakona i dalje zaostaje, a građani imaju teškoće u ostvarenju svojih zakonskih prava. Nadležna tijela im često ne odgovaraju na upite ili prekoračuju rokove u rješavanju zahtjeva, a u više njih se posebno izazovnim pokazalo pravovremeno okončanje upravnih postupaka povodom žalbi.

Mnoge teme pratimo postupajući u okviru više nadležnosti – pravobraniteljske, diskriminacijske, preventivne. Stoga, kako bismo izbjegli ponavljanje, u pojedinim temama upućujemo na druge dijelove teksta u kojima ih detaljnije obrađujemo. Određenog preklapanja ipak ima, ponajviše zbog toga što do diskriminacije uvijek dolazi u nekom području.

Tijekom 2013., uz znatno povećan obim posla, Ured je djelovao uz iznimno ograničene prostorne i financijske uvjete. Naime, izmjenama Ustava iz 2010. i Zakona o pučkom pravobranitelju iz 2012. te donošenjem ZNPM-a, znatno je na normativnoj razini ojačana uloga pučkog pravobranitelja – osim što je središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije i djeluje kao Nacionalni preventivni mehanizam, proširena je nadležnost i na sustav pravosuđa, ojačana uloga u promicanju ljudskih prava, predviđeno otvaranje područnih ureda. Na žalost, ovo normativno jačanje Ureda nije popraćeno izdvajanjem dostatnih financijskih sredstava, kako bi sve ove ovlasti Ured mogao kvalitetno i pravovremeno provoditi. To je prije svega vidljivo kroz činjenicu kako je broj zaposlenih službenika i namještenika trenutno na razini iz 2011. godine, dakle prije nego su ovlasti ureda proširene.

Sve preporuke i dokumenti relevantnih tijela Vijeća Europe, Ujedinjenih naroda i Europske Unije, traže od država članica da uredima pravobranitelja osiguraju adekvatne materijalne i



kadrovske uvjete za rad, kako bi mogle ispunjavati svoju osnovnu svrhu, a to je zaštita, promocija i monitoriranje ljudskih prava u svojim zemljama. Upravo očekivanja šire javnosti, međunarodnih dionika, ali i nas samih koji smo građanima dostupni i ulažemo svoja znanja i vještine u zaštitu i promicanje njihovih prava, postavljaju pred nas još veće izazove, a neovisnost, stručnost, pravovremenost, i relevantnost u izvršenju danih ovlasti svakako su nam prioriteta i vodilje u radu.

## 2. STATISTIČKI PODATCI ZA 2013. GODINU

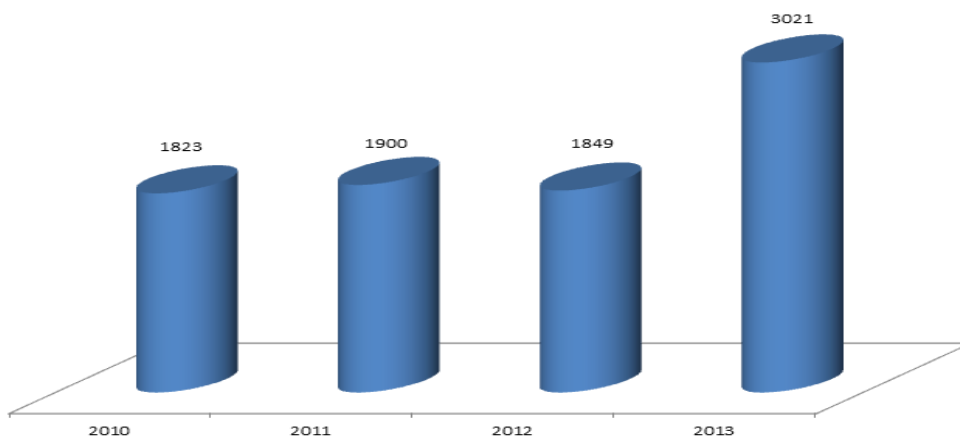
### 2.1. Podatci o postupanju Ureda

Tijekom 2013. godine, otvoren je 3021 novi predmet.

Građani su pritužbe podnosili u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik, a sukladno Zakonu o pučkom pravobranitelju (NN 76/12, u daljnjem tekstu ZoPP) zaprimane su i pritužbe poslane elektroničkim putem. Osim postupaka pokrenutih temeljem pritužbi građana koji su smatrali da su im ugrožena ili povrijeđena ustavna ili zakonska prava i slobode, ili da su diskriminirani te pritužbi koje su u ime građana podnosile treće osobe, primjerice nevladine organizacije, postupci su pokretani i na vlastitu inicijativu, temeljem saznanja iz medija.

Dodatno, svakodnevno je zapriman velik broj upita putem telefona, a u Uredu je obavljeno i 459 razgovora s građanima.

Slika: Broj otvorenih predmeta u razdoblju 2010. - 2013.:



Iz grafičkog prikaza vidljiv je značajan porast broja novootvorenih predmeta, prvenstveno zbog porasta broja pritužbi u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje. Porast broja pritužbi građana može se pripisati većem osjećaju ugroze njihovih prava, posebice zbog posljedica ekonomske krize, ali i jačoj vidljivosti institucije nego u ranijim razdobljima.

Tablica: Usporedni prikaz predmeta po temama/pravnim područjima (2012.-2013.):

<b>Područje</b>	<b>2012.</b>	<b>2013.</b>
Pravosuđe	416	366
Zdravstvo	64	221
Denacionalizacija, stambeni odnosi i drugi imovinskopravni odnosi	55	215
Radni i službenički odnosi	164	200
Financije/ovrhe	43	190
Postupanje policijskih službenika	53	186
Osobe lišene slobode (NPM)	219	221
Graditeljstvo / prostorno uređenje / buka / okoliš	62	179
Prava branitelja i članova obitelji	27	142
Stambeno zbrinjavanje	40	117
Socijalna skrb	69	93
Mirovinsko	77	92
Statusna prava (državljanstvo, prebivalište, prava stranaca, osobna iskaznica i putovnica)	63	91
Obiteljsko pravo	44	88
Predškolski odgoj, školstvo, visoko obrazovanje i znanost	28	59
Komunalne djelatnosti	30	41
Pravo na obnovu	25	23
Diskriminacija (po različitim područjima)	202	248
Ostalo	168	249
UKUPNO	1849	3021

Međutim, ukupan porast broja predmeta nije ravnomjeran po svim područjima rada. Promatrajući usporedno broj predmeta otvorenih 2012. i 2013. godine, vidi se kako je došlo do posebno značajnog porasta onih koji se tiču područja prava branitelja, financija, uključujući i ovrhe, vlasničkih i drugih stvarnih prava i stambenih odnosa, postupanja policijskih službenika, zdravstva, graditeljstva i prostornog uređenja, stambenog zbrinjavanja, ali i drugih, o čemu više pišemo u poglavljima o pojedinim od ovih područja. Pod kategoriju 'ostalo' svrstana su područja s manjim brojem pritužbi kao što su izborni sustav, pravo na pristup informacijama, rad udruga i komora, ustrojstvo i rad tijela državne uprave, kultura i sport itd.

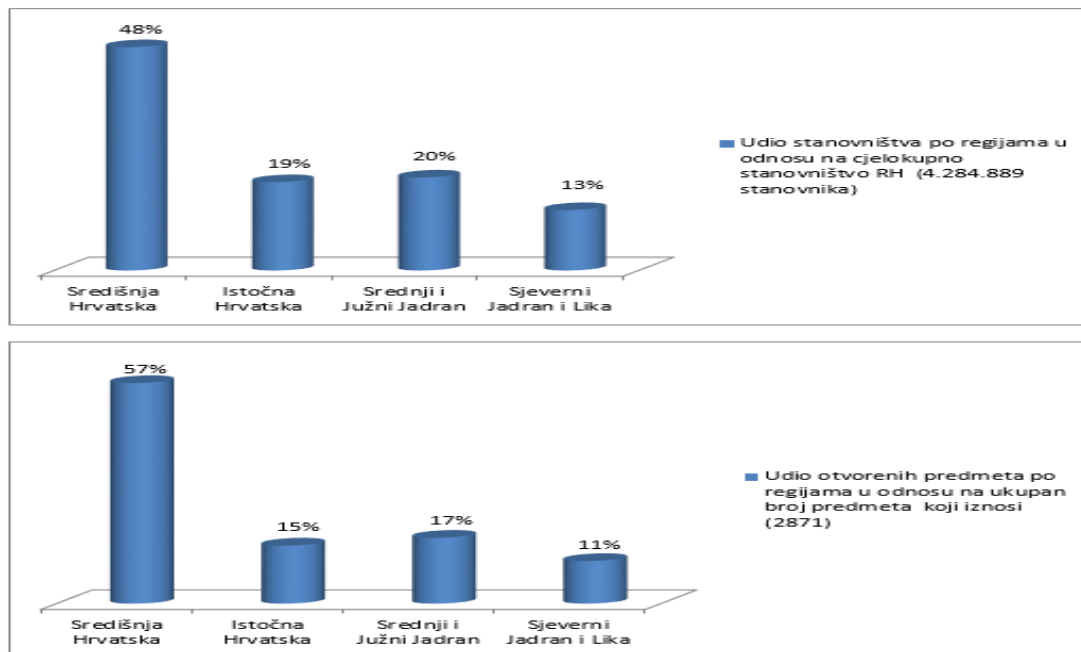
S obzirom da je ovo prvo objedinjeno izvješće koje uključuje i materiju koja se ranije obrađivala u izvješćima o pojavama diskriminacije, po prvi se puta iskazuje i broj pritužbi/predmeta koji se odnose na diskriminaciju temeljem osnova iz nadležnosti pučke pravobraniteljice. Do diskriminacije, naravno, dolazi u gore navedenim područjima, ali i nekim drugim, kao i u privatnom sektoru za koji je pučka pravobraniteljica nadležna samo kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije. Kako bi se ipak izdvojeno prikazala pojavnost diskriminacije na pojedinim područjima, broj diskriminacijskih predmeta razvrstan

je po područjima primjene Zakona o suzbijanje diskriminacije (NN br. 85/08, 112/12, u daljnjem tekstu ZSD), kako od strane pučke pravobraniteljice, tako i usporedno s podacima posebnih pravobraniteljica, prikazujemo u poglavlju 2.2.

Statistički podatci o rasprostranjenosti pokazuju kako je od ukupnog broja pritužbi, njih 150 zaprimljeno iz inozemstva. Od pritužbi iz RH najviše ih je iz Grada Zagreba i okolice, odnosno iz Središnje Hrvatske. Da je manji broj pritužbi došao iz drugih dijelova Hrvatske, može se objasniti ne samo manjim brojem stanovnika u tim regijama, već i manjom osviještenošću građana o mogućim povredama ljudskih prava te mehanizmima njihove zaštite, uključujući pučku pravobraniteljicu.

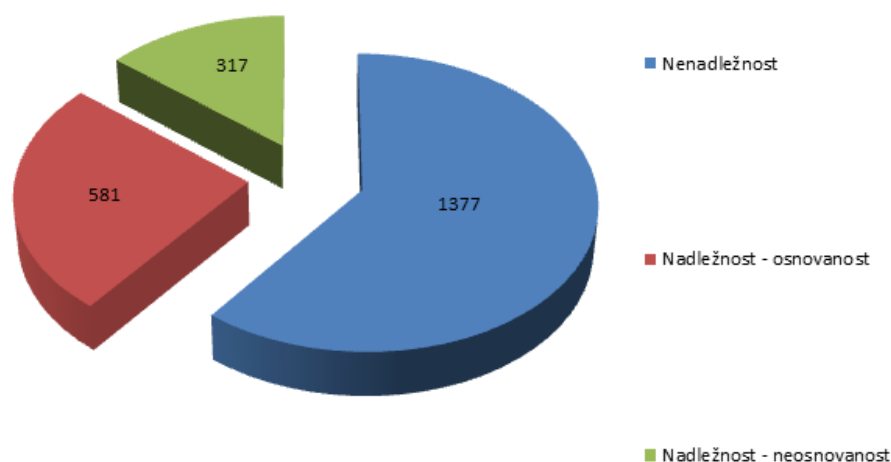
Naime, shematskim prikazom udjela pritužbi iz središnje Hrvatske koja uključuje i Zagreb, vidljivo je da je udio pritužbi iz tog dijela zemlje, u kojem građani lakše mogu doći do Ureda pučke pravobraniteljice (57%), veći od ukupnog udjela stanovnika te regije u stanovništvu Hrvatske (48%), dok je s pritužbama iz drugih regija obrnuta situacija - njihov postotak je manji no što je postotak stanovništva iz tih regija. Iz tog možemo zaključiti kako prostorna udaljenost ureda utječe i na manji broj pritužbi građana iz ostalih dijelova zemlje. To svakako ukazuje na potrebu otvaranja područnih ureda, što bi Ured pučke pravobraniteljice zasigurno učinilo dostupnijim svim građanima RH, neovisno u kojem dijelu zemlje žive.

Slika: Rasprostranjenost pritužbi/pritužitelja u RH



Uz 3021 novi predmet, tijekom godine postupano je i u 483 predmeta prenesenih (nedovršenih) iz ranijih godina. Od 3021 predmeta otvorenih 2013. godine, dovršeno je postupanje u njih 2.275.

Slika: Prikaz predmeta po nadležnosti i osnovanosti



Od 2275 novih predmeta iz 2013. godine na kojima je rad tijekom godine završen, 898 ih je bilo u nadležnosti pučke pravobraniteljice, dok 1377 nije. Od 1377 predmeta izvan nadležnosti 660 predmeta bilo je iz područja za koja pučka pravobraniteljica nije nadležna, u 557 ih nismo bili u mogućnosti postupati iz postupovnih razloga (primjerice jer je po istoj pravnoj stvari započet sudski postupak ili se radi o već presuđenoj stvari ili jer pritužbe nisu sadržavale potrebne podatke, a stranke ih niti nakon ponovljenog poziva nisu dopunile), a u 160 predmeta u kojima zbog nenadležnosti nismo do kraja proveli ispitni postupak, strankama su pružene obavijesti o pravima i obvezama te mogućnostima sudske i druge zaštite. Od 898 predmeta iz nadležnosti pučke pravobraniteljice, slijedom provedenog ispitnog postupka neosnovanim je ocijenjeno 317, a osnovanim 581 predmet.

Poseban je problem izostanak pravovremenog odgovora nadležnih tijela na upite pučke pravobraniteljice. Među tijelima koja nisu ažurna u dostavi očitovanja, posebice se ističu Ministarstvo socijalne politike i mladih, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo uprave, Porezna uprava Ministarstva financija, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje.

## 2.2. Statistički podatci o pojavama diskriminacije

Tijekom 2013., počeli smo koristiti novu bazu podataka o pritužbama zbog diskriminacije, čija su metodologija praćenja i način bilježenja podataka nešto drugačiji nego do tada. Tijekom 2013. godine otvoreno je 248 novih predmeta koji se odnose na diskriminaciju, što je povećanje od 22,77% u odnosu na prošlu godinu.

Tablica: Broj pritužbi iz 2013. godine po osnovama diskriminacije<sup>1</sup>:

Osnova diskriminacije	Broj pritužbi	Postotak
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože, nacionalno podrijetlo	57	22.98%
Dob	16	6.45%
Zdravstveno stanje	14	5.64%
Spol	11	4.43%
Obrazovanje	8	3.22%
Članstvo u sindikatu	7	2.82%
Invaliditet	7	2.82%
Političko ili drugo uvjerenje	6	2.41%
Vjera	5	2.01%
Imovno stanje	4	1.61%
Spolna orijentacija	4	1.61%
Društveni položaj	3	1.20%
Bračni ili obiteljski status	1	0.4%
Višestruka diskriminacija	60	24.19%
Nema osnove po ZSD-u	45	18.14%
UKUPNO	248	100%

Kao i prethodnih godina, najzastupljenija osnova u pritužbama na diskriminaciju jest rasa ili etnička pripadnost, boja kože i nacionalno podrijetlo, koja čini 22,98 % od ukupnog broja zaprimljenih pritužbi. Pri tome, iako ZSD kao zabranjene osnove diskriminacije odvojeno navodi 'nacionalno i socijalno podrijetlo' s jedne strane te 'rasu, etničku pripadnost i boju kože' s druge strane, zbog preklapanja pojmova nacionalno podrijetlo i etnička pripadnost, pritužbe temeljem ovih osnova, kao i do sada u izvješćima o pojavama diskriminacije, iskazujemo zbirno.

Kao i prijašnjih godina, u velikom broju pritužbi uopće nije ili je kao diskriminacijska osnova iskazana neka od osobnih značajki koje sukladno ZSD-u ne predstavljaju diskriminacijsku osnovu. Unatoč brojnim aktivnostima koje su proteklih pet godina provedene s ciljem osvješćivanja šire javnosti o sadržaju ZSD-a, ovaj podatak ukazuje na potrebu ulaganja dodatnih napora u podizanje javne svijesti o tome što je diskriminacija prema ZSD-u.

Zahvaljujući novoj metodologiji njihovog praćenja, ovim smo Izvješćem u mogućnosti prikazati i pritužbe u kojima je prijavljena diskriminacija temeljem više diskriminacijskih

---

<sup>1</sup> Statistički podatci pučke pravobraniteljice koji se odnose na osnove diskriminacije različiti su u odnosu na statistike prikazane u dijelu Izvješća sa objedinjenim podacima svih pravobraniteljskih institucija. Razlika proizlazi iz činjenice da su u dijelu sa objedinjenim statistikama pritužbe na višestruku diskriminaciju raščlanjene prema prevladavajućoj osnovi.

osnova, što je rezultiralo iskazanim velikim brojem pritužbi na višestruku diskriminaciju. U njima se pritužuje ukupno 136 diskriminacijskih osnova u različitim kombinacijama, međutim i tu je najzastupljenija osnova rasa, etnička pripadnost, boja kože i nacionalno podrijetlo koja se pojavljuje 50 puta u različitim kombinacijama. Slijede je spol, vjera i dob, no pritužbe koje se odnose na osnovu iz nadležnosti posebnih pravobraniteljstava upućivali smo, barem u odnosu na tu diskriminacijsku osnovu, na nadležno postupanje posebnim pravobraniteljicama.

Tablica: Broj pritužbi zaprimljenih tijekom 2013. godine po područjima diskriminacije<sup>2</sup>:

Područje diskriminacije	Broj pritužbi	Postotak
Rad	64	25.81%
Uprava	25	10.08%
Zapošljavanje	25	10.08%
Pravosuđe	15	6.05%
Javno informiranje i mediji	11	4.43%
Obrazovanje	7	2.82%
Pristup dobrima i uslugama	7	2.82%
Socijalna skrb	7	2.82%
Zdravstveno osiguranje	7	2.82%
Stanovanje	7	2.82%
Znanost	5	2.01%
Sport	3	1.20%
Mirovinsko osiguranje	3	1.20%
Zdravstvena zaštita	3	1.20%
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama	1	0.40%
Pritužbe sa višestrukim područjima	25	10.08%
Diskriminacija – ostalo	33	13.31%
UKUPNO	248	100%

U ovom se Izvješću po prvi puta prikazuju podatci o broju pritužbi na diskriminaciju po područjima koja su uža od onih navedenih u ZSD-u. Primjerice, dok smo do sada prikazivali jedan podatak za diskriminaciju u području 'obrazovanja, znanosti i sporta', sada su podatci prikazani zasebno za svaki segment navedenog područja, što nam svakako omogućava detaljniji uvid u pojavnost diskriminacije.

---

<sup>2</sup> Statistički podatci pučke pravobraniteljice koji se odnose na područja diskriminacije različiti su u odnosu na statistike prikazane u dijelu Izvješća sa objedinjenim podacima svih pravobraniteljskih institucija. Razlika proizlazi iz činjenice da su u dijelu sa objedinjenim statistikama pritužbe sa višestrukim područjima raščlanjene prema prevladavajućem području.

Veliki je broj pritužbi u kojima građani pritužuju omalovažavajuće odnosno ponižavajuće postupanje ili smatraju da su diskriminirani, ali ne upućuju na neko specifično područje diskriminacije.

Kada govorimo o područjima diskriminacije, već je petu godinu za redom najveći broj pritužbi koje se odnose na područje rada, radnih uvjeta, mogućnost obavljanja samostalne ili nesamostalne djelatnosti, uključujući kriterije za odabir i uvjete pri zapošljavanju te napredovanju, pristupa svim vrstama profesionalnog usmjeravanja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja te prekvalifikacije. U 25 pritužbi kojima se pritužuje diskriminacija u više područja po istoj osnovi, pritužuje se ukupno 50 različito kombiniranih područja, među kojima su najzastupljenije područje pravosuđa i uprave te rada i zapošljavanja, a veliki je i broj pritužbi koje općenito ukazuju na diskriminaciju.

Od 248 pritužbi zaprimljenih tijekom 2013., 45,56% ih je upućeno od strane muškaraca, a 36,29 % od strane žena, dok se 17,74% pritužbi odnosi na diskriminaciju mješovite grupe osoba (muškaraca i žena), a jedna se pritužba, koju smo prosljedili na nadležno postupanje pravobraniteljici za ravnopravnost spolova, odnosila na diskriminaciju transrodne osobe.

Od 248 predmeta otvorenih 2013. godine, dovršeno je postupanje u njih 145. Osim toga, tijekom 2013. godine dovršen je rad na 44 predmeta iz ranijih godina.

Od 145 novih pritužbi iz 2013. godine na kojima je rad tijekom godine završen, 57 je bilo u nadležnosti pučke pravobraniteljice i dopušteno. Ostale su bile nedopuštene, među kojima i one koje upućuju na sumnju na diskriminaciju, no po kojima ne možemo postupati radi nadležnosti posebnih pravobraniteljica, radi toga što je po istoj pravnoj stvari započet sudski postupak ili se radi o već presuđenoj stvari. Određeni dio nedopuštenih pritužbi odnosi se na one koje ne sadrže potrebne podatke, a stranka ju niti nakon ponovljenog poziva nije nadopunila. Tako smo zaprimili 21 pritužbu koja se odnosila na diskriminaciju s osnove spola, spolne orijentacije, rodnog izražavanja te bračnog ili obiteljskog statusa, a koje su upućene na nadležno postupanje pravobraniteljici za ravnopravnost spolova. Sedam pritužbi zbog diskriminacije s osnova invaliditeta dostavljene su pravobraniteljici za osobe s invaliditetom, a pritužbe koje smo zaprimili zbog diskriminacije djece, bez obzira na prituženu osnovu, ustupljene su pravobraniteljici za djecu.



Tablica: Pritužbe po kojima je postupano po odredbama ZSD-a prema načinu rješavanja

Način rješavanja predmeta	Broj riješenih predmeta
Nakon ispitnog postupka utvrđeno da nema diskriminacije	39
Predmet dovršen upućivanjem mišljenja, preporuke, upozorenja ili priopćenjem za javnost	16
Nije utvrđena diskriminacija, ali postoji sumnja u povredu prava	2
Zabrana retroaktivne primjene ZSD-a	8
Upućeno posebnim pravobraniteljima	35
Stranka odustala od zahtjeva	21
Vodi se sudski postupak	19
Presuđena stvar	5
UKUPNO	145

Dakle, od 57 dopuštenih predmeta, njih 16 ili 28,07% je bilo osnovano te su poduzete aktivnosti sukladno ovlastima koje proizlaze iz ZSD – upućene su preporuke, mišljenja, upozorenja ili inicijative za izmjenu propisa.

### 2.2.1. Objedinjeni podatci pravobranitelja

Kao i prijašnjih godina, i ovim ćemo Izvješćem, radi cjelovitog prikaza rada, izložiti statističke podatke o radu po pritužbama na diskriminaciju svih pravobraniteljskih institucija. U skladu s obvezama koje proizlaze iz ZSD-a, podatci o radu posebnih pravobranitelja u području suzbijanja diskriminacije u 2013. godini prikupljeni su i obrađeni u uredima pravobraniteljice za djecu, pravobraniteljice za ravnopravnost spolova i pravobraniteljice za osobe s invaliditetom.

Tablica: Pritužbe u kojima je postupano po ZSD-u raspoređene po spolu pritužitelja

Uredi pravobranitelja				
Spol pritužitelja	pučki	za osobe s invaliditetom	za djecu	za ravnopravnost spolova
Žena	89	3	6	190
Muškarac	112	3	9	63
Anonimna pritužba	2	0	0	0
Grupa	43	1	10	71
Nema pritužitelja	2 <sup>3</sup>	0	0	0
UKUPNO	248	7	25	324

<sup>3</sup> Predmeti otvoreni na inicijativu pučke pravobraniteljice.

Tablica: Pritužbe u kojima je postupano po ZSD-u raspoređene po osnovama diskriminacije

Uredi pravobranitelja				
Osnova	pučki	za osobe s invaliditetom	za djecu	za ravnopravnost spolova
Rasa ili etnička pripadnost ili boja kože	81	0	4	0
Spol	16	0	0	291
Vjera	10	0	4	0
Političko ili drugo uvjerenje	11	0	2	0
Nacionalno ili socijalno podrijetlo	0 <sup>4</sup>	0	3	0
Imovno stanje	5	0	3	0
Članstvo u sindikatu	10	0	0	0
Obrazovanje	10	0	2	0
Društveni položaj	5	0	1	0
Bračni ili obiteljski status	5	0	1	7
Dob	21	0	0	1
Zdravstveno stanje	16	0	1	0
Invaliditet	8	7	4	1
Rodni identitet ili izražavanje	0	0	0	4
Spolna orijentacija	5	0	0	20
Nema osnove po ZSD	45	0	0	0
UKUPNO	248	7	25	324

<sup>4</sup> Zbog preklapanja pojmova nacionalno podrijetlo i etnička pripadnost podatak za pritužbe temeljem ovih osnova, kao i ranijih godina, iskazujemo zbirno (pod etničkom pripadnošću), dok pritužbi temeljem socijalnog podrijetla nije bilo.

Tablica: Pritužbe u kojima je postupano po ZSD-u po prituženim područjima diskriminacije

Uredi pravobranitelja				
Područja	Pučki	za osobe s invaliditetom	za djecu	za ravnopravnost spolova
Rad i radni uvjeti	94	3	0	89
Obrazovanje, znanost i sport	16	2	22	13
Soc. sigurnost, soc. skrb, mirovinsko i zdravstveno	18	0	3	139
Zdravstvena zaštita	4	0	0	4
Pravosuđe i uprava	50	0	0	27
Stanovanje	7	0	0	0
Javno informiranje i mediji	15	1	0	24
Pristup dobrima i uslugama	9	1	0	12
Članstvo u sindikatu, NVO i političkim strankama	1	0	0	12
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	0	0	0	4
Diskriminacija općenito	34	0	0	0
UKUPNO	248	7	25	324

Tablica: Pritužbe u kojima je postupano po ZSD-u po prituženim tijelima/osobama

Uredi pravobranitelja				
Pritužena tijela/osobe	Pučki	za osobe s invaliditetom	za djecu	za ravnopravnost spolova
Fizička osoba	40	0	2	45
Pravna osoba	49	1	2	60
Pravna osoba s javnim ovlastima	62	4	19	121
Organizacija civilnog društva	3	0	0	10
Pravosudno tijelo	15	1	0	9
Tijelo državne uprave	59	1	1	71
Tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	20	0	1	8
UKUPNO	248	7	25	324

### 2.2.2. Pravosudni predmeti vezani uz diskriminaciju

Prema čl. 14. ZSD, sva su pravosudna tijela dužna voditi evidencije o sudskim predmetima vezanim uz diskriminaciju i osnovama diskriminacije po kojima se oni vode te ih dostavljati Ministarstvu pravosuđa, koje ih potom do 1. veljače treba dostaviti pučkoj pravobraniteljici.

Prema podacima Ministarstva pravosuđa tijekom 2013., vođeno je ukupno 283 različitih sudskih postupaka vezanih uz diskriminaciju u kojima je donijeto ukupno 85 pravomoćnih sudskih odluka.

### Građanski predmeti

Sudska zaštita u parničnom postupku po ZSD može se ostvariti na nekoliko načina: u postupku koji se vodi radi utvrđivanja nekog drugog prava pa se pitanje diskriminacije utvrđuje kao prethodno pitanje ili u postupku po posebnim tužbama za zaštitu od diskriminacije, a kojima se od suda može tražiti utvrđivanje diskriminacije, njezinu zabranu ili otklanjanje, naknadu štete te objavu presude kojom je utvrđena diskriminacija u medijima na trošak tuženika. Sudska zaštita može se ostvarivati i u parnicama povodom udružnih tužbi, koje se podnose za zaštitu prava na postupanje većeg broja osoba.

Tijekom 2013. godine vodilo se ukupno 152 parničnih postupaka radi diskriminacije i to po 100 tužbi iz prethodnog razdoblja te po njih 52 podnesene tijekom 2013. godine.

U 46 posebnih antidiskriminacijskih tužbi, građani su tražili utvrđivanje diskriminacije, u četiri njezinu zabranu ili otklanjanje te u devet naknadu štete. Ostale podatke nemamo, što može značiti da se radi o kumulaciji zahtjeva odnosno da se tražilo i utvrđivanje diskriminacije i naknada štete istodobno, ali može značiti i da su tužitelji tražili objavu presude o postojanju diskriminacije na račun tuženika u medijima.

Pravomoćno je završeno 29 postupka i to 15 u roku godine dana, a 14 u duljem roku, tako što su usvojene tek dvije tužbe dok ih je 12 odbijeno, a 15 postupaka riješeno je na drugi način, odnosno okončani su iz procesnih razloga i bez donošenja odluka o glavnoj stvari. Nedovršenih postupaka ostaje 123.

DORH je zaprimio 5 zahtjeva za mirnim rješavanjem sporova u antidiskriminacijskim parničnim postupcima koji su obvezni prije utuživanja RH, sukladno Zakonu o parničnom postupku. Svi su zahtjevi odbijeni, no bez obzira na to što nije došlo do mirnog rješenja spora i nagodbe, građani i dalje imaju mogućnost tužiti RH sudovima i tako ostvariti zaštitu od diskriminacije.

### Kazneni predmeti

Temeljem podataka Ministarstva pravosuđa, tijekom 2013. godine vođeno je 17 kaznenih postupaka povezanih s diskriminacijom i to 12 postupaka koji se nastavljaju iz prethodnog razdoblja, dok je pet pokrenuto 2013. godine.

Početkom 2013. godine stupio je na snagu novi Kazneni zakon (NN br. 125/11 u daljnjem tekstu: KZ) koji propisuje nekoliko kaznenih djela povezanih s diskriminacijom kao što su: mučenje i drugo okrutno neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, povreda ravnopravnosti građana, povreda slobode izražavanja nacionalne pripadnosti, spolno

uznemiravanje i javno poticanje na nasilje i mržnju. Nemamo podatke zbog kojih se od navedenih kaznenih djela vodilo ovih 17 postupaka, a u trenutku pisanja ovog Izvješća nema ih niti DORH, budući da tek prikuplja i obrađuje podatke o svim kaznenim i prekršajnim djelima za 2013. godinu. Međutim, raspoložemo podatkom da je pravomoćno dovršen tek jedan kazneni postupak, osuđujućom presudom donesenom u roku godine dana. Nedovršenih postupaka ostaje 16.

### Prekršajni predmeti

Tijekom 2013. godine je vođeno ukupno 114 prekršajnih postupaka povezanih s diskriminacijom (58 su prenesena iz ranijih godina), od čega ih je 55 pravomoćno dovršeno. Nedovršenih postupaka ostaje 59.

Donijeta je 41 osuđujuća presuda, 11 oslobađajućih presuda, a tri postupka dovršena su iz procesnih razloga. Što se tiče trajanja postupaka, njih 49 dovršeno je u roku godine dana, a šest postupka preko tog roka. Neriješenih predmeta ostaje 59.

ZSD propisuje nekoliko prekršaja povezanih s diskriminacijom: uznemiravanje spolno uznemiravanje, nepodnošenje očitovanja, podataka i dokumentacije pučkom pravobranitelju i posebnim pravobraniteljicama te sankcioniranje viktimizacije. No, prekršaje povezane s diskriminacijom nalazimo i u drugim propisima kao što su: Zakon o ravnopravnosti spolova, Zakon o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima, Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira. Međutim, iz podataka koje nam je dostavilo Ministarstvo pravosuđa, ne može se utvrditi o kojim je točno prekršajima riječ.

### Upravnosudski predmeti

S obzirom na karakteristiku upravnog spora kao spora o zakonitosti upravnih akata, upitno je primjenjuje li se pravilo o incidentalnoj zaštiti od diskriminacije iz ZSD-a u upravnim sporovima, i na koji način.

Kako bismo dobili što potpuniju sliku, osim podataka Ministarstva pravosuđa, zatražili smo i one o sudskim predmetima povezanim s diskriminacijom i od Upravnih sudova u Zagrebu, Osijeku, Splitu i Rijeci te Visokog upravnog suda RH. Upravni sudovi u Osijeku, Splitu i Zagrebu naveli su kako nisu imali predmete povezane s diskriminacijom (no ovaj podatak kada je riječ o sudu u Zagrebu uzimamo s rezervom jer znamo za jedan upravni spor povezan s diskriminacijom, budući da nas je stranka pozvala na njegovo monitoriranje i da su djelatnici Ureda pučke pravobraniteljice nazočili ročištu kao javnost). Upravni sud u Rijeci naveo je kako su imali osam predmeta u kojima su se stranke pozivale na neki oblik diskriminacije odnosno neravnopravnosti (dvije tužbe su djelomično usvojene, a ostalih šest je odbijeno). Visoki upravni sud RH sudio je u jednom predmet u kojem je tužba odbačena.

Mogućnost utvrđivanja diskriminacije i u upravnosudskom sporu posebno je važna za državne službenike i službenike lokalne i područne samouprave, čija se prava vezana uz rad ostvaruju u upravnim postupcima, a zakonitost donesenih akata potom se ispituje u upravnosudskim sporovima. Stoga nerazmatranje pitanja diskriminacije u upravnom sporu, već eventualno upućivanje tužitelja da to čine pri redovnim sudovima u posebnim postupcima, ne samo da bi generiralo nove sudske postupke i opterećivalo sudove, već bi i sustav zaštite od diskriminacije učinilo nedostupnijim i neefikasnijim.

Statističke podatke o broju sudskih postupaka (po vrstama postupaka i osnovama diskriminacije) vođenih tijekom razdoblja od 2010. do 2013. godine, kao i broju pravomoćnih odluka donesenih tijekom te tri godine, prikazujemo u sljedećim tablicama:

Tablica: Broj svih postupaka vođenih u razdoblju 2010. - 2013.

<b>Sudski postupci</b>	<b>2010. godina</b>	<b>2011. godina</b>	<b>2012. godina</b>	<b>2013. godina</b>
Građanski postupci	39	65	116	152
Kazneni postupci	14	17	16	17
Prekršajni postupci	15	58	95	114
UKUPNO	68	140	227	283

Tablica: Broj pravomoćnih odluka u razdoblju 2010. - 2013.

<b>Pravomoćne sudske odluke</b>	<b>2010. godine</b>	<b>2011. godina</b>	<b>2012. godina</b>	<b>2013. godina</b>
Građanski postupci	3	13	16	29
Kazneni postupci	2	6	4	1
Prekršajni postupci	4	26	37	55
UKUPNO	9	45	57	85

Tablica: Broj svih postupaka vođenih tijekom 2013. po osnovama diskriminacije

Osnove diskriminacije (preuzete po Obrascima)	Građanski postupci	Kazneni postupci	Prekršajni postupci	Ukupno
Rasa ili boja kože	3	5	11	19
Etnička pripadnost	0	5	11	16
Spol	15	2	45	62
Spolna orijentacija	9	1	6	16
Jezik	0	0	0	0
Vjera	2	0	1	3
Političko ili drugo uvjerenje	7	0	2	9
Nacionalno podrijetlo	17	2	25	44
Socijalno podrijetlo	0	0	0	0
Imovno stanje	2	0	3	5
Članstvo u sindikatu	9	0	1	10
Društveni položaj	13	1	6	20
Bračni ili obiteljski status	2	1	0	3
Dob	4	0	1	5
Obrazovanje	7	0	0	7
Zdravstveno stanje	7	0	1	8
Invaliditet	5	0	0	5
Genetsko naslijeđe	0	0	0	0
Rodni identitet	0	0	0	0
Izražavanje (po svim osnovama diskriminacije)	50	0	1	51
UKUPNO	152	17	114	283

Tablica: Broj svih postupaka vođenih tijekom protekle četiri godine po osnovama diskriminacije

<b>Broj svih postupaka vođenih tijekom određenog razdoblja po osnovama diskriminacije</b>				
<b>Godina.</b>	<b>2010.</b>	<b>2011.</b>	<b>2012.</b>	<b>2013.</b>
Rasa ili boja kože	6	5	16	19
Etnička pripadnost	13	17	15	16
Spol	4	22	43	62
Spolna orijentacija	12	25	15	16
Jezik	0	0	0	0
Vjera	1	2	3	3
Političko ili drugo uvjerenje	0	1	3	9
Nacionalno podrijetlo	7	23	39	44
Socijalno podrijetlo	0	1	0	0
Imovno stanje	5	6	4	5
Članstvo u sindikatu	0	6	11	10
Društveni položaj	1	5	17	20
Bračni ili obiteljski status	2	3	3	3
Dob	2	2	5	5
Obrazovanje	5	5	4	7
Zdravstveno stanje	2	3	2	8
Invaliditet	3	4	5	5
Genetsko nasljeđe	0	0	0	0
Rodni identitet	0	0	1	0
Izražavanje po svim osnovama	5	10	41	51
<b>UKUPNO</b>	<b>68</b>	<b>140</b>	<b>227</b>	<b>283</b>

Kako smo prijašnjih godina isticali, postoje brojni problemi s dostatnošću statističkih podataka vezanih uz sudske predmete i diskriminaciju pa temeljem njih nije moguće napraviti sustavnu i sveobuhvatnu analizu o postojanju diskriminacije, niti o učinkovitosti sustava zaštite, pogotovo vezano uz oblike diskriminacije, područja, specifikaciju prekršaja i kaznenih djela i sl. Stoga smo tijekom 2013. godine u suradnji s Ministarstvom pravosuđa dogovorili novi statistički model praćenja, izrađeni su novi Obrasci (objavljeni u NN br. 151/13 od 16. prosinca 2013.), kao i upute sudovima za njihovo prikupljanje, a koje je trebalo početi primjenjivati od 1. siječnja 2014. Također, kako bi se dobila što kvalitetnija slika, Ministarstvo se, sukladno i preporukama pučke pravobraniteljice, obvezalo sudovima pružati kontinuiranu potporu u prikupljanju ovih podataka.



## PREPORUKE:

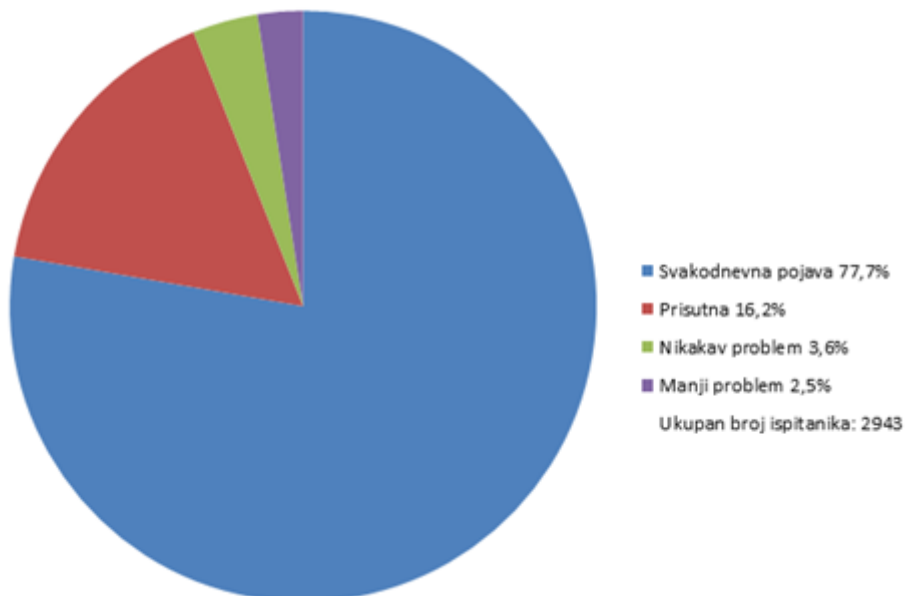
1. Pravosudnoj akademiji, da organizira edukacije sudaca upravnih sudova o antidiskriminacijskom zakonodavstvu u RH.

### 2.2.3. Nedostatno prijavljivanje diskriminacije

Prešućivanje diskriminacije zbog straha od posljedica koje mogu uslijediti nakon njenog prijavljivanja, ali i njeno prihvaćanje kao uobičajenog načina postupanja, odnosno mirenje sa diskriminatornim okolnostima, dovode do neprijavlivanja diskriminacije nadležnim tijelima. Diljem Europe, ali i u RH, upravo je neprijavlivanje diskriminacije jedan od najvećih problema vezano uz njeno učinkovito suzbijanje. Nedostatno prijavljivanje stoga predstavlja i jedan od najvećih izazova u radu tijela za suzbijanje diskriminacije pa je veliki dio aktivnosti potrebno usmjeriti na podizanje svijesti o tome što je diskriminacija i kome se građani mogu obratiti, kako bi ih se potaklo na prijavljivanje.

Prema rezultatima interaktivne on-line ankete koja se provodila na web stranicama [www.ombudsman.hr](http://www.ombudsman.hr) od rujna 2009. do prosinca 2013. godine i kroz koju je prikupljeno 2960 odgovora, vidljivo je kako 77,76% građana diskriminaciju doživljava kao svakodnevnu pojavu. Da diskriminacija ne predstavlja nikakav problem u našem društvu, odnosno da je ona manji problem, drži svega 6,1% sudionika ankete.

Slika: Rezultati ankete – Diskriminacija u RH 2009. – 2014.



Unatoč tome, pritužbe koje su nam upućene zbog diskriminacije čine svega 8,2% od ukupnog broja pritužbi koje smo zaprimili tijekom 2013. godine. Proizlazi da se, iako je prema percepciji građana diskriminacija vrlo raširena, relativno malen broj njih odlučuje na njeno prijavljivanje.

Razlozi neprijavljivanja su brojni. Neke osobe ne žele biti tretirane kao žrtve, druge se mire sa okolnostima i prihvaćaju situaciju u kojoj su se našle i ne osjećaju se dovoljno snažnima ispravljati nepravdu koja im je počinjena. Žrtve diskriminacije ponekad su, osjećajući kako su same doprinijele neželjenom postupanju, posramljene okolnostima u kojima su se našle i žele da se o tome što manje zna. Prisutan je i strah od mogućih posljedica pa čak i represije zbog prijavljene diskriminacije, a prisutno je i nepovjerenje u sustav. Kao osobe koje su izložene raznim oblicima neželjenog postupanja, žrtve diskriminacije često gaje sumnju u njegovu objektivnost i učinkovitost. Strah od dodatne viktimizacije zbog prijavljivanja posebno je prisutan u području rada. Primjerice, u jednom smo predmetu od strane sindikata zamoljeni da ne iniciramo postupanje inspekcije rada, jer se radnici boje za svoja radna mjesta. Radnici od sindikata traže tajnost, ne žele o svojim problemima razgovarati, niti s upravom, niti s institucijama, a posebno zabrinjava kada se sindikalni povjerenici ustručavaju izjašnjavati o nepravilnostima, mobbingu i diskriminaciji.

Neprepoznavanje diskriminacije zasigurno je jedan od razloga nedostatnog prijavljivanja. Građani su u velikom broju nesvjesni postojanja sustava zaštite od diskriminacije koji obuhvaća zakonski okvir, središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije i mogućnost traženja sudske zaštite. Razlozi tomu mogu biti različiti i stoga svake godine propitujemo optimalne strategije komunikacije sa ciljanim skupinama.

Problem nedostatnog prijavljivanja diskriminacije mora se promatrati multidisciplinarno: sa zakonodavno-pravnog, postupovnog, komunikacijskog i sociološkog aspekta. Savršeno provedena kampanja može rezultirati samo minimalnim pomakom, ukoliko nedostaje zakonski okvir koji jamči što jednostavniji postupak prijavljivanja diskriminacije. Kako bi se građane potaknulo da, unatoč strahu od štetnih posljedica, ipak prijave moguću diskriminaciju, potrebna je i učinkovita provedba jamstva zaštite od viktimizacije. Iako ZSD predviđa i prekršajno sankcioniranje onoga tko dovede u nepovoljniji položaj osobu koja je u dobroj vjeri prijavila diskriminaciju ili na bilo koji način sudjelovala u postupku zbog diskriminacije, do danas nismo zabilježili postupke pokrenute u tom smislu. Na žalost, ovaj podatak ne govori da slučajeva tzv. sekundarne viktimizacije nije bilo. I sami smo, postupajući po pritužbama, uočili primjere kada su pritužitelji odustali, odnosno povukli svoje već dostavljene pritužbe bojeći se mogućih štetnih posljedica, a što je detaljnije opisano u dijelu izvješća koji se odnosi na diskriminaciju u području rada i zapošljavanja.

ZSD se odnosi na postupanje svih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima te sve fizičke i pravne osobe. Stoga bi, s ciljem motiviranja potencijalnih žrtava diskriminacije na njeno prijavljivanje nadležnim institucijama, svaki od navedenih čimbenika trebao, u skladu sa nadležnostima,

provoditi aktivnosti koje će svojim sadržajem i oblikom biti prilagođene potrebama, mogućnostima i socijalnim predispozicijama svake ciljane skupine. Informacije o postojanju sustava zaštite od diskriminacije treba plasirati na način koji je razumljiv pojedinim ciljanim skupinama, koristeći formate prilagođene navikama i potrebama svake od njih. Korištenje jednostavnog i razumljivog jezika može doprinijeti boljoj apsorpciji informacije, a javno prezentiranje uspješno završenih postupaka koji su rezultirali zaštitom diskriminirane osobe, može doprinijeti dodatnom motiviranju drugih žrtava da potraže zaštitu. Mi smo to učinili putem naše web stranice na kojoj su objavljene informacije o nekoliko uspješno završenih postupaka pokrenutih zbog diskriminacije, a takav bi primjer mogli slijediti i drugi dionici.

Osvijestivši problem nedostatnog prijavljivanja diskriminacije, poduzeli smo i aktivnosti usmjerene na informiranje o zakonodavnom i institucionalnom okviru za zaštitu od diskriminacije, podizanje razine svijesti o njenim pojavama, kao i na senzibiliziranje javnosti za prepoznavanje slučajeva diskriminacije. U sklopu projekta „Uspostava cjelovitog sustava za zaštitu od diskriminacije“ financiranog iz programa predpristupne pomoći IPA, u 2013. godini izdali smo „Smjernice za prepoznavanje slučajeva diskriminacije“ namijenjene prvenstveno zaposlenicima javnopravnih tijela kao važnoj ciljnoj skupini, kako bi na jednom mjestu mogli pronaći sve bitne informacije o sustavu zaštite od diskriminacije. Zaposlenici javnopravnih tijela koji u svakodnevnom radu kontaktiraju s potencijalnim žrtvama diskriminacije, ne samo da moraju biti upoznati s pravnim okvirom kako ne bi diskriminirali građane, već imaju i značajnu ulogu u širenju tih informacija i pružanju podrške žrtvama pri kontaktiranju nadležnih pravobraniteljskih institucija. S obzirom na svrhu i cilj njenog tiskanja, publikacija sa smjernicama je podijeljena predstavnicima tijela državne uprave i organizacija civilnog društva, ali i državnim institucijama u kojima se očekuje prisustvo velikog broja predstavnika najosjetljivijih društvenih skupina (Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavodi za mirovinsko osiguranje, Državni inspektorat).

Naposljetku, prijavljivanje diskriminacije se može promatrati na dvije razine. S jedne strane to su prijave kada osoba koja je bila ili jest diskriminirana očekuje konkretno djelovanje usmjereno na zaštitu svojih prava. S druge strane, postoje i pritužbe koje ne traže izravnu reakciju, vezanu uz konkretan slučaj, nego žele osvijestiti institucije o postojanju određenog problema i njegovoj eventualnoj raširenosti. Uvažavajući navedena dva aspekta, kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije postupamo po konkretnim pritužbama, uključujući i anonimnim, koje često samo žele ukazati na postojeći problem, ali i pratimo stanje pojedinih osjetljivih skupina, uočavamo diskriminatorne pojave i nastojimo djelovati preventivno. Kako nam je kontinuirani cilj borba protiv nedostatnog prijavljivanja odnosno povećanje broja pritužbi na diskriminaciju, poduzeli smo i brojne aktivnosti usmjerene na upoznavanje potencijalnih žrtava s mogućnostima zaštite od diskriminacije, zakonskim okvirom i nadležnim tijelima. Osim korištenja medija i naše web stranice, tu je i suradnja s organizacijama civilnog društva, posebno sa regionalnim kontakt točkama za suzbijanje diskriminacije, o čemu više pišemo u poglavlju 7.4.

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

#### **3.1. Pravosuđe**

Ovlasti pučke pravobraniteljice u odnosu na rad sudova su ograničene, jer sukladno ZoPP, možemo ispitivati pritužbe samo ako se radi o nepotrebnom odugovlačenju postupka ili očitoj zloporabi ovlasti, kada možemo zatražiti očitovanje predsjednika nadležnog suda.

Međutim, iako je ispitivanje pritužbi u predmetima o kojima se vodi sudski postupak izuzetak od pravila u našem postupanju, broj pritužbi koje smo zaprimili u 2013. godini govori o nezadovoljstvu građana radom sudova.

U ovoj izvještajnoj godini, pritužbe su se u najvećem dijelu odnosile na redovne sudove. Građani su se obraćali radi nezadovoljstva sudskim odlukama, a razlozi njihovog obraćanja i primjedbe koje iznose na pojedine pravomoćne sudske presude, motivirane su njihovim nezadovoljstvom krajnjim nepovoljnim ishodom sudskih postupaka, no podnose i argumentirane primjedbe kojima upozoravaju na povrede prava na pošteno suđenje. Također, sve više ističu nezadovoljstvo sadašnjim stanjem u pravosuđu, očekujući od države da im osigura uvjete za ostvarenje prava na učinkovito suđenje. Tako su građani upozoravali na slučajeve sudačkog nepoštivanja zakonskih odredbi o izuzeću od suđenja radi sukoba interesa, zloporabu ovlasti suca pri donošenju presude zbog izostanka i iskazivanju pravomoćnosti bez prethodne uredne dostave tužbe s pozivima tuženicima, kao i na nepravilnost u postupanju zemljišnoknjižnog odjela s posljedicom protupravnog lišavanja upisa vlasništva na nekretnini. Građani su nadalje upozoravali na nepravilno obavljanje poslova sudske uprave pri dodjeli predmeta i redosljedu rješavanja predmeta koje nije u skladu sa Sudskim poslovníkom, s ciljem osobnog utjecaja na donošenje sudske odluke. Zabilježeno je čak podnošenje pojedinačnih kaznenih prijavi protiv sudaca i državnih odvjetnika osobno.

U 2013. godini bilježimo i uobičajeni, velik priljev pritužbi koje se odnose na dugotrajnost postupka – njih 109 od 366. Zaprimili smo pritužbe građana na prekoračivanje rokova za rješavanje predmeta temeljem odluka kojima je usvojen zahtjev podnositelja za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, no broj tih pritužbi je manji u odnosu na prethodne godine. Međutim, predmeti u kojima su se takve pritužbe podnosile, ukazuju da i danas postoje postupci koji se na sudovima vode 20 godina i dulje. U slučajevima nepotrebnog odugovlačenja sudskih postupaka, sukladno ZoPP tražili smo očitovanja predsjednika sudova. Predsjednici sudova su uglavnom u zakonskom roku dostavljali očitovanja, a požurnice smo slali u samo nekoliko slučajeva. To ukazuje na činjenicu da sudovi ipak sve više vode računa o suđenju u razumnom roku kao jednom od osnovnih ljudskih prava. Međutim, zaprimili smo i pritužbu na dugotrajnost sudskog postupka do kojeg je došlo radi toga što je spis na sudu zagubljen. Budući da je prema podacima Ministarstva pravosuđa u 2013. godini zabilježeno

4938 predmeta po zahtjevima za suđenje u razumnom roku, a iznos ukupno isplaćenih naknada je 27.004.055,48 kuna, očito je da se još uvijek radi o velikom problemu unutar pravosudnog sustava.

Treći ozbiljan problem u funkcioniranju rada sudova koji smo uočili iz pritužbi građana, odnosi se na pravosudnu upravu i nedostatno osiguravanje materijalnih i financijskih sredstva potrebnih za uredno i redovno poslovanje sudova. Uslijed nagomilavanja dugova, dolazi do sve većeg kašnjenja i zastoja u ispunjavanju financijskih obaveza sudova, a zabilježeni su problemi isplata pravomoćno dosuđenih naknada za intelektualne usluge prema sudionicima u postupku (troškova kaznenog postupka strankama, porotnicima, vještacima i odvjetnicima). Primjerice, godišnji proračun Općinskog kaznenog suda u Zagrebu iznosi 4 milijuna i 300 tisuća kuna, a uplaćuje se po dijelovima svaki mjesec tijekom godine. Međutim, dospjele obveze tog suda samo po stavci nepodmirenih obaveza za intelektualne usluge iznose preko 13 milijuna kuna. Računovodstvo sa zakašnjenjem isplaćuje obveze još iz 2012. godine te se sa sigurnošću može predvidjeti, ukoliko se godišnji proračun ovoga suda i ne povisi, kako se dosadašnje dospjele obveze na tom sudu neće moći podmiriti niti u sljedeće 3 godine. Vezano uz ovaj problem, obratili smo se ministru financija i ministarstvu pravosuđa, pozivom na poduzimanje radnji i potrebnih mjera radi njegovog rješavanja te osiguravanja uvjeta za uredno i redovno poslovanje sudova, kako funkcioniranje cjelokupnog pravosudnog sustava ne bi bilo ugroženo.

U odnosu na rad državnog odvjetništva, zaprimili smo manji broj pritužbi, u kojima su građani ukazivali na zlouporabu ovlasti odugovlačenjem državno odvjetničkog postupanja (18 godina), na nepostupanja ODO po kaznenoj prijavi duže od 3 godine, na podizanje optužnice za silovanje i naknadnog odustanka od gonjenja koje je imalo za posljedicu gubitak radnog mjesta i ugleda u društvu te na nepravilnosti u radu USKOK-a u pogledu načina ispitivanja svjedoka. Osim pritužbi na rad državnog odvjetništva u cjelini, pučkoj pravobraniteljici upućena je i zamolba u kojoj se tražio nadzor nad radom ODO te pokretanje kaznenog progona. Budući da ZoPP-om pučka pravobraniteljica nema ovlasti u odnosu na državno odvjetništvo, pritužbe smo prosljeđivali Ministarstvu pravosuđa, neposredno nadređenom državnom odvjetniku ili Glavnom državnom odvjetniku.

U 2013. godini zaprimili smo i malobrojne, ali ozbiljne pritužbe na rad i postupanje javnih bilježnika. Najvažnija se odnosila na odgođeno dostavljanje rješenja o ovrsi strankama, dvije ili tri godine nakon njihove pravomoćnosti te s tim u vezi i nametanje obveze plaćanja zateznih kamata građanima, iako im se kašnjenje ne može pripisati u krivnju. Pritužitelji su također iznosili primjedbe na rad javnih bilježnika koje se odnose na nepoštivanje propisanog postupka te nedostatke u rješenjima, kao i na višestruko veće troškove ovrhe javnih bilježnika od samoga duga.

Pritužbe na odvjetnike upućivale su na probleme sa plaćanjem odvjetničkog honorara te na nezadovoljstvo obavljenim zastupanjem, kako odvjetnika tako i odvjetničkih društava. Zaprimljene su pritužbe i na ponašanje pojedinih odvjetnika suprotno Kodeksu odvjetničke

etike, a u jednom primjeru čak i zbog prešućivanja stranci o isplati dosuđene naknade štete i zadržavanja cjelokupnog iznosa. Upućivane su i pritužbe na rad Hrvatske odvjetničke komore radi dugotrajnosti odlučivanja disciplinskih tijela, kao i neobavješćavanja podnositelja o ishodu disciplinskog postupka.

Relativno malobrojne pritužbe na Ministarstvo pravosuđa kao najviše tijelo nadležno za obavljanje poslova pravosudne uprave odnosile su se uglavnom na neodgovaranje na predstavke te neprovođenja inspekcijskog nadzora kojeg su predlagali pritužitelji. Prema podacima Ministarstva pravosuđa, u Upravi za organizaciju pravosuđa je u 2013. godini ukupno zaprimljeno 1535 novih predstavki građana, što je manji broj u odnosu na 2012., a prosječno trajanje ispitivanja predstavke iznosi 45 dana. Pravosudna inspekcija Ministarstva pravosuđa izvršila je neposredan nadzor zakonitosti i pravilnosti obavljanja poslova sudske uprave u 25 sudova, a protiv četiri suca pokrenuti su stegovni postupci. U isto vrijeme, na rad državnih odvjetništava zaprimljeno je 45 predstavki, a na rad javnih bilježnika 29 predstavki.

### **3.2. Prava nacionalnih manjina**

Po prvi puta se u izvješću pučke pravobraniteljice posebno obrađuju prava nacionalnih manjina kao dio kompleksa ljudskih prava, pri čemu u ovom poglavlju obrađujemo prava nacionalnih manjina, a u poglavlju o etničkoj diskriminaciji izvješćujemo o situacijama kada se pripadnike nacionalnih manjina stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na druge osobe.

Prava i slobode pripadnika nacionalnih manjina jamče se Ustavom RH, a obveza zaštite prava nacionalnih manjina proizlazi i iz Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe, koja je za RH stupila na snagu 1998. godine. Osnovni propis koji određuje položaj i prava pripadnika nacionalnih manjina u RH pak predstavlja Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, u daljnjem tekstu: UZPNM) donesen 2002. godine.

Nacionalna manjina, u smislu UZPNM, je skupina hrvatskih državljana čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju RH, a njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja.

U RH se osigurava ostvarivanje posebnih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina koja oni uživaju, pojedinačno ili zajedno s drugim osobama koje pripadaju istoj nacionalnoj manjini. To su: uporaba imena i prezimena na manjinskom jeziku i pismu, dobivanje osobne iskaznice i na manjinskom jeziku i pismu, služenje svojim jezikom i pismom, privatno i u javnoj uporabi te u službenoj uporabi, odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu kojim se služe, uporaba svojih znamenja i simbola, kulturna autonomija održavanjem, razvojem i iskazivanjem vlastite kulture, te očuvanjem i zaštitom svojih kulturnih dobara i tradicije, pravo na očitovanje svoje vjere te na osnivanje vjerskih zajednica zajedno s drugim pripadnicima te vjere, pristup sredstvima javnog priopćavanja i obavljanja djelatnosti javnog priopćavanja (primanje i širenje informacija) na jeziku i pismu kojim se služe,

samoorganiziranje i udruživanje radi ostvarivanja zajedničkih interesa, zastupljenost u predstavničkim i izvršnim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosudnim tijelima, sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina te zaštitu od svake djelatnosti koja ugrožava ili može ugroziti njihov opstanak, ostvarivanje prava i sloboda.

S ciljem poboljšanja provedbe UZPNM, donesen je Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, za razdoblje od 2011.-2013. godine (u daljnjem tekstu APPUZPMN) Prema posljednjem dostupnom Izvješću Vlade RH o provođenju UZPNM iz srpnja 2013. godine, aktivnosti u području službene i javne uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina i zapošljavanja državnih službenika u tijelima državne uprave, nisu rezultirale željenim učincima.

#### Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave

I dalje je na snazi Odluka o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i Uredima Vlade RH, iz prosinca 2009. godine, što je općenito rezultiralo manjim brojem novih zapošljavanja tijekom 2012. godine, pa i manjim brojem novozaposlenih pripadnika nacionalnih manjina. Podatci za 2013. godinu još nisu dostupni budući je izvješće o provođenju UZPNM u pripremi.

Međutim, krajem 2011. godine Vlada je donijela, u skladu s APPUZPMN, Plan prijama pripadnika nacionalnih manjina u državnu službu u tijela državne uprave za razdoblje od 2011. do 2014. godine (NN 65/11). Svrha je ovog Plana utvrđivanje realnih mogućnosti povećanja broja pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave u razdoblju od 2011. do 2014. godine, radi postizanja njihove zastupljenosti od 5,5% od ukupnog broja zaposlenih u navedenim tijelima. Prema podacima Ministarstva uprave, postotak zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave na dan 31. prosinca 2013. godine još je uvijek na razini od 3,5%.

Na nedostatke ovog Plana prijama ukazao je i Savjet za nacionalne manjine, smatrajući kako je razlogom smanjenja udjela zaposlenosti manjina i činjenica kako se Plan ne odnosi na nova radna mjesta, već samo na upražnjena, koja su slobodna za zapošljavanje zbog prestanka službe državnog službenika, i to samo ako nije moguća preraspodjela poslova između postojećih službenika. Pri tome se zapošljavanje provodi uz primjenu klauzule *2 otišla za 1 jednog novozaposlenog* te ako se radi o mjestima koje je neophodno popuniti za izvršavanje obveza preuzetih prema EU i ukoliko su za njihovo zapošljavanje osigurana potrebna financijska sredstva. Stvarno popunjavanje radnih mjesta na temelju kratkoročnih planova se izvršava sukladno financijskim mogućnostima, iz čega proizlazi da utvrđivanje planova ne znači i stvarno popunjavanje planiranih radnih mjesta jer financijska sredstva nisu osigurana.

Također, postoje odstupanja u podacima koje je Ministarstvo uprave dostavljalo za potrebe izrade godišnjih izvješća pučkog pravobranitelja tijekom siječnja i veljače 2014. godine, od onih koje su objavljeni u Izvješću Vlade RH o provedbi APPUZPMN iz srpnja 2013. godine. Gledajući postotne udjele, ova odstupanja su uistinu mala u odnosu na ukupni broj zaposlenih u tijelima državne uprave koji iznosi preko 50.000 i broje nekoliko stotina državnih službenika, odnosno nekoliko desetaka pripadnika nacionalnih manjina. Naime, u nekim ranijim izvješćima Ministarstva uprave, osobe koje su bile nepoznate nacionalnosti pribrajane su nacionalnim manjinama, a u nekima nisu. Ipak, zamjetan je napredak u tom smislu, budući da nam je Ministarstvo uprave za 2013. godinu dostavilo podatke o ukupnom broju zaposlenih u tijelima državne uprave sa točnim brojem svih pripadnika nacionalnih manjina te brojem osoba koje su se izjasnile kao pripadnici neopredijeljene nacionalne manjine, odnosno kao pripadnici ostalih manjina, što ove godine daje pouzdaniju sliku zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave. Nadamo se da će se ovakav način prikupljanja podataka nastaviti i u budućnosti.

Tablica: Podaci dostavljeni za potrebe izrade godišnjih izvješća pučke pravobraniteljice:

<b>Godina</b>	<b>Ukupan broj zaposlenih u tijelima državne uprave</b>	<b>Broj zaposlenih nacionalnih manjina</b>	<b>Postotni udio zaposlenih nacionalnih manjina</b>
2010.	51.559	n/a	n/a
2011.	51.645	1.754	3,39%
2012.	51.362	1.728	3,36%
2013.	52.385	1.832	3,49%

Uzimajući to u obzir, i dalje je potrebno ulagati dodatne napore kako bi se prikazali provjereni i pouzdani podatci iz kojih će biti razvidno koje nacionalne manjine su obuhvaćene te u kojim tijelima je koliko pripadnika koje manjine zaposleno, kako bi se mogli donositi zaključci o ostvarenju ovog prava pripadnika nacionalnih manjina.

Također, jedan dio pritužbi koje je od pripadnika nacionalnih manjina tijekom 2013. godine zaprimio Savjet za nacionalne manjine, odnosi se na neostvarivanje prava prednosti pri zapošljavanju, a koju pred ostalim kandidatima pod istim uvjetima imaju pripadnici manjina, u skladu sa člankom 22. UZPNM. Naime, korisnicima prava još uvijek nije poznato u kojoj se fazi javnog natječaja treba pozvati na pravo prednosti pri zapošljavanju, budući da se kandidati u prijavi na natječaj nisu pozvali na pravo prednosti, no pozivaju se na isto u žalbi nakon što nisu dobili posao, iako se na ostvarivanje prava prednosti treba pozvati pri samoj prijavi na natječaj. Kako bi se to prevladalo, tijela državne uprave bi trebala učinkovitije obavještavati korisnike prava na prednost pri zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina, u kojoj se fazi javnog natječaja treba pozvati na pravo prednosti pri zapošljavanju.

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

2013. godinu svakako je obilježila inicijativa grupe građana za raspisivanjem referenduma, kojim bi se tražilo sadržajno mijenjanje članka 12. stavka 1. UZPNM podizanjem



kvalifikacijskog praga za ostvarivanje prava na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma manjina. Tijekom izvještajnog razdoblja, prikupljeni su potpisi građana za održavanje referenduma s pitanjem: „Jeste li za to da se članak 12. stavak 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina mijenja tako da glasi: „Ravnopravna službena upotreba jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine ostvaruju se na području jedinice lokalne samouprave, državne uprave i pravosuđa kada pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje polovicu stanovništva takve jedinice?“.

Članak 12. UZPNM propisuje kako se ravnopravna službena uporaba jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine ostvaruje na području jedinice lokalne samouprave kada pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje trećinu stanovnika jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave, kada je to predviđeno međunarodnim ugovorima, kada je to propisano statutom lokalne jedinice u skladu s odredbama posebnog zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u RH te sukladno stečenim pravima.

Od međunarodnih dokumenata kojima se štite manjinska prava, najveću važnost pridajemo Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe (NN, Međunarodni ugovori 14/97), a RH je u fazi izrade četvrtog Izvješća o provedbi Okvirne konvencije, koje je Savjetodavnom odboru za Okvirnu konvenciju trebalo biti dostavljeno 1. veljače 2014.

Savjetodavni odbor u svome Tematskom komentaru iz 2012. upozorava države članice, kako postavljanje praga za ostvarivanje prava na ravnopravnu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina mora biti fleksibilno. Prag ne smije biti postavljen tako da pripadnici manjina moraju činiti polovicu sveukupnog stanovništva nekog lokalnog područja, odnosno tako postavljen prag izravna je povreda Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Dodatno se naglašava važnost uporabe jezika i pisma manjina u javnosti, posebice u odnošenju s tijelima vlasti, budući da su jezična prava učinkovita jedino ako mogu biti korištena u javnoj sferi. Javna uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina, uključujući i ravnopravno korištenje manjinskih jezika i pisama pred tijelima vlasti, ključna su poluga zakonodavnih, administrativnih i programskih napora za očuvanje, promociju i razvoj manjinskih jezika i pisama, u sklopu politike zaštite prava nacionalnih manjina.

U RH je trenutno 5 manjinskih jezika u službenoj uporabi u 27 gradova ili općina, dok je temeljem statuta lokalne jedinice u skladu s odredbama posebnog zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, u službenoj uporabi 6 manjinskih jezika u 30 lokalnih jedinica. Međutim, ukoliko bi se putem referenduma na predloženi način izmijenio Ustavni zakon, u RH bi u službenoj uporabi bio samo 1 manjinski jezik u 17 jedinica lokalne samouprave, i to upravo manjinski jezik i pismo čiju službenu uporabu želi onemogućiti spomenuta referendumska inicijativa. Stoga bi predložena izmjena UZPNM, na način povećanja udjela pripadnika nacionalnih manjina u stanovništvu jedinica lokalne samouprave sa sadašnje 1/3 na udio od najmanje polovice stanovništva, predstavljala nedopustivo smanjenje njihovih prava.

Nadalje, vezano uz druge modalitete ravnopravne službene uporabe manjinskog jezika i pisma, podaci Savjeta za nacionalne manjine govore kako pripadnici nacionalnih manjina nisu iskazali veći interes za ostvarivanje ovih prava pred državnim tijelima prvog stupnja i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, dok s druge strane podaci Ministarstva unutarnjih poslova, zaključno sa 13. prosinca 2013. godine, govore kako postoji porast u korištenju prava iz članka 9. UZPNM, temeljem kojeg pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo koristiti svoje prezime i ime na jeziku kojim se služe, odnosno imaju pravo da se obrazac osobne iskaznice tiska i popunjava i na jeziku i pismu kojim se služe. U odnosu na broj ovakvih isprava izdanih tijekom 2012. godine, najveći porast korištenja prava primjetan je među pripadnicima rusinske manjine (uvećanje od 200 %), slijedi talijanska manjina sa uvećanjem od 139 %, češka manjina sa povećanjem broja iskaznica na manjinskom jeziku od 132 %, slovačka sa povećanjem od 100 % te srpska manjina sa povećanjem broja iskaznica od 35 %, dok mađarska manjina bilježi porast broja iskaznica od 17 %. Pri tome, najveći broj iskaznica u 2013. godini izdan je talijanskoj manjini (ukupno 6.248 iskaznica), dok ostalih pet manjina ovo pravo koriste u vrlo malom broju (srpska manjina u 110 slučajeva, češka u 65, mađarska u 27 te rusinska i slovačka u 3, odnosno 2 slučaja tijekom 2013. godine). Sve policijske uprave u RH u mogućnosti su izdati isprave na jeziku manjine, no unatoč tome tijekom 2013. godine ukupno je izdano 726 uvjerenja na manjinskim jezicima, što je pad broja u odnosu na 2012. godinu, dok zahtjeva za provođenjem službenog postupka na jeziku manjine tijekom 2013. godine nije bilo.

#### PREPORUKE:

2. Tijelima državne uprave, da pripreme kratkoročne planove prijama pripadnika nacionalnih manjina za svaku kalendarsku godinu u skladu sa Planom prijama pripadnika nacionalnih manjina u državnu službu u tijela državne uprave za razdoblje od 2011. do 2014. godine, uvažavajući pri tome analizu Ministarstva uprave o provođenju Plana prijama, odnosno do postizanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave u iznosu od 5,5 %.
3. Vladi RH, da u državnom proračunu osigura financijska sredstava za provođenje Plana prijama pripadnika nacionalnih manjina u državnu službu u tijela državne uprave za razdoblje od 2011. do 2014. godine
4. Ministarstvu uprave, da u slučaju neispunjenja zastupljenosti od 5,5 % u razdoblju od 2011. do 2014. godine, pripremi Plan prijama pripadnika nacionalnih manjina u državnu službu u tijela državne uprave za naredno razdoblje, uz osigurana financijska sredstva.
5. Ministarstvu uprave, da nastavi voditi provjerene i pouzdane podatke iz kojih će biti razvidno koje nacionalne manjine su obuhvaćene podacima o zastupljenosti manjina u tijelima državne uprave te u kojim tijelima je koliko pripadnika koje manjine zaposleno, a

kako bi se s pouzdanjem mogli donositi zaključci o ostvarenju prava pripadnika nacionalnih manjina na zastupljenost u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima i tijelima uprave jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

6. Tijelima državne uprave, da pri zapošljavanju novih službenika i namještenika provode mjere koje će učinkovitije obavještavati korisnike prava na prednost pri zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina te u kojoj se fazi javnog natječaja treba pozvati na pravo prednosti pri zapošljavanju.

7. Hrvatskom saboru i Vladi, da očuvaju stečenu razinu korištenja i primjene prava na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine.

### **3.3. Diskriminacija temeljem rase ili etničke pripadnosti te nacionalnog podrijetla**

Osnova rase, etničke pripadnosti ili boje kože kao i osnova nacionalnog podrijetla zaštićene su diskriminacijske osnove zbog, povijesno gledano, marginaliziranog društvenog položaja pripadnika skupina koje su se nalazile u manjini u nekom društvu, koji se nastavlja i danas kroz različite oblike isključivanja i nepovoljnije postupanje u pojedinim područjima života.

Rasizam je predrasuda koja u temelju ima ideju o tome da unutar ljudskog roda postoje različite rase, koje osim razlike u boji kože znače i razlike u karakteru, ponašanju i sposobnostima. Premda je u suvremenoj znanosti teorija o rasama potpuno osporena i jasno je da su razlike u rasama društveno konstruirane, rasizam je još uvijek raširen i osobe ne-bijele boje kože zbog toga i na individualnoj razini i na razini grupe doživljavaju diskriminaciju diljem Europe, ali i u Hrvatskoj. Ksenofobija je također negativan stav utemeljen na predrasudama prema pripadnicima grupe koju se doživljava kao „stranu“ ili „imigrantsku“, a to koga doživljavamo „stranim“ ovisi o povijesnim okolnostima i odnosima među pojedinim državama i društvenim grupama. Naposljetku, na predrasudama je utemeljena i mržnja na nacionalnoj osnovi koja također ima uzroke u povijesnim i političkim okolnostima i koja motivira diskriminatorno postupanje. Ovi negativni stavovi prema osobama koje jesu ili za koje se misli da su različite etničke pripadnosti, boje kože ili nacionalnog podrijetla utemeljeni na predrasudama, očituju se kroz lošije postupanje prema njima, odnosno diskriminaciju.

Zastupljenost ksenofobnih stavova i stavova netrpeljivosti prema pojedinim etničkim skupinama i nacionalnim manjinama te vjerskim skupinama u Hrvatskoj ispitivao je Centar za mirovne studije u istraživanju provedenom od travnja do srpnja 2013. godine, koje je pokazalo kako na općenitoj razini građani/ke ne podržavaju diskriminaciju, podržavaju multikulturalizam te ne iskazuju ksenofobične stavove. Ksenofobiju nešto izraženije iskazuju u dva područja – strahu da će strani doseljenici oduzimati posao ljudima koji tu žive te sumnji da strancima neće biti interes naše zemlje na prvom mjestu. Veću ksenofobiju iskazuju stariji,

oni koji nemaju među prijateljima pripadnike drugih nacija, oni koji svoju političku orijentaciju procjenjuju više desnom, oni koji imaju manje iskustva s mijenjanjem mjesta boravišta, oni nižeg obrazovanja i oni koji osjećaju veću ekonomsku nesigurnost. Nadalje, ispitivanje stavova prema dodjeli hrvatskog državljanstva strancima te useljenicima različitih kategorija pokazuje kako se građani više slažu s restriktivnom nego liberalnom politikom dodjele državljanstva, a kada je riječ o otvorenosti prema useljavanju ekonomskih migranata, stranaca koji dolaze na školovanje te tražitelja azila, prema useljavanju ekonomskih migranata i tražitelja azila postoji negativan stav. Ispitivanje stavova prema određenim grupama pokazalo je kako najveću razinu netrpeljivosti građani iskazuju prema Romima te nakon toga prema Srbima, dok su stavovi prema Bošnjacima netolerantni u nešto manjoj mjeri. Visoki postotak ksenofobije građani iskazuju i prema općenitoj kategoriji tražitelja azila, ali i onim skupinama s kojima nisu dolazili u većoj mjeri u doticaj (pr. Kinezi ili Arapi) tako da je moguće zaključiti kako je netolerancija i ksenofobija najizraženija prema skupinama s kojima su građani/ke u svakodnevnom doticaju te isto tako, potpuno oprečnim skupinama, onima s kojima nisu do sada bili u pretjeranom doticaju.

Najekstremniji izraz ksenofobije i netrpeljivosti na nacionalnoj osnovi su zločini iz mržnje, kaznena djela u kojima je motiv počinitelja mržnja spram osoba drugog etniciteta. Prema trenutno dostupnim podacima koje objedinjuje Ured Vlade Republike Hrvatske za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, tijekom 2013. godine MUP i DORH su zabilježili 57 slučajeva zločina iz mržnje te je podignuto 16 optužnica. Kada se radi o motivima počinjenja djela, u 48 slučajeva motiv počinjenja bila je rasa, etnička pripadnost ili nacionalno podrijetlo. Prema podacima Ministarstva pravosuđa, vezano uz kazneno djelo zločina iz mržnje, u 2013. godini primljeno je u rad 17 predmeta, od čega su se 2 odnosila na mržnju temeljem rase ili boje kože, 6 na etničku pripadnost, 1 na vjeru te 7 na mržnju temeljem nacionalnog podrijetla, dok je jedno djelo bilo temeljeno drugom osnovom. Ukupno je riješeno 14 predmeta, od toga je 8.5 osuđujućih presuda, a 5.5 oslobađajućih presuda. Vezano uz prekršajna djela posebno označena vezano uz zločin iz mržnje, ukupno su bila procesuirana 23 prekršajna djela, od čega je u jednom predmetu optužni prijedlog odbačen, donesena je 1 odbijajuća ili oslobađajuća presuda te je doneseno 9 pravomoćnih presuda i izrečeno 8 prekršajnih sankcija.

Osim sudskih postupaka u tijeku, tijekom 2013. godine Ministarstvo unutarnjih poslova je zabilježilo 35 kaznenih djela motiviranih mržnjom, od kojih je pet još uvijek nerazriješeno, a u 30 slučajeva podnijete su kaznene prijave. Prema podacima ministarstva, najčešći motiv počinjenja ovih kaznenih djela je mržnja temeljem nacionalnog podrijetla, i to kod 19 djela prema Srbima, kod četiri mržnje prema Romima te u tri djela prema Hrvatima.

Svi navedeni podatci, kao i pritužbe građana koje zaprimamo, potvrđuju kako je u RH rasna ili etnička diskriminacija u velikoj mjeri usmjerena na pripadnike nacionalnih manjina. Kao i prijašnjih godina, posebno prikazujemo stanje za dvije nacionalne manjine, romsku i srpsku nacionalnu manjinu, pripadnici kojih su, temeljem različitih pokazatelja, najugroženiji od diskriminacije temeljem etniciteta odnosno nacionalne pripadnosti.

### 3.3.1. Romska nacionalna manjina

Krajem 2012. godine Vlada RH usvojila je Nacionalnu strategiju za uključivanje Roma, za razdoblje od 2013. do 2020. godine, s kojom se temeljni strateški dokument RH za integraciju pripadnika romske nacionalne manjine usklađuje s Priopćenjem Komisije Europskom Parlamentu, Vijeću, Europskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija o Okviru EU za nacionalne strategije integracije Roma do 2020. godine. Također, 1. srpnja 2012. godine je započelo jednogodišnje predsjedanje RH Desetljećem za uključivanje Roma 2005.-2015., a među prioritetima hrvatskog predsjedanja bilo je povezivanje Desetljeća za uključivanje Roma i Okvira EU, povezivanje glavnih uspjeha Desetljeća u obrazovanju s obrazovnom politikom EU i položajem romskog jezika, povezivanje povijesnog iskustva Roma u Europi s promicanjem tolerancije i nediskriminacije Roma te mladi Romi u akciji za toleranciju i priznavanje.

U prosincu 2013. godine usvojena je Preporuka Vijeća kao instrument na EU razini namijenjen inkluziji Roma, čijim usvajanjem su se države članice obvezale poduzeti mjere i akcije usmjerene ka premošćivanju razlika između Roma i ostatka stanovništva, a koje se sastoje od poduzimanja mjera koje su prilagođene situaciji u kojoj se Romi nalaze, kao i njihovim konkretnim potrebama, pri čemu osobito zabrinjava položaj romske djece te Roma državljana trećih zemalja koji kao migranti dolaze u EU. Države članice obvezale su se kako će, radi postizanja rezultata na ovom području, podupirati rad te unaprjeđivati kapacitete tijela za promicanje jednakosti, i to osiguravanjem dostatnih sredstava kako bi potpora ovih tijela Romima žrtvama diskriminacije, a u Hrvatskoj ovu zadaću obavlja upravo pučka pravobraniteljica, bila učinkovita. Osim toga, države članice su se obvezale promicati dijalog između svojih nacionalnih kontakt točaka za integraciju Roma i nacionalnih tijela za promicanje jednakosti, u čemu RH već ostvaruje dobre rezultate kroz kontakte pučke pravobraniteljice sa Uredom za ljudska prava i prava nacionalnih manjina kao nacionalnom kontakt točkom.

Studije o društvenom položaju Roma u Hrvatskoj umnogome odgovaraju općoj slici položaja Roma u Europi, uz izostanak nekih najstrašnijih nasilnih oblika rasizma. Tako posljednja dostupna studija<sup>5</sup> o položaju Roma u Hrvatskoj, koju je u RH izradio Hrvatski pravni centar u okviru FRANET-a, istraživačke mreže Agencije za temeljna prava EU, navodi kako su značajne razlike između Roma i ne-Roma u Hrvatskoj još uvijek vrlo vidljive. Pri tome, tijekom 2013. godine pučka pravobraniteljica nije zaprimila pritužbe koje bi izravno upućivale na ovakve slučajeve nejednakosti, odnosno one koje su se odnosile na pripadnike romske nacionalne manjine nisu u dovoljnoj mjeri pružale podatke o položaju Roma u Hrvatskoj, koji proizlazi iz spomenute i sličnih studija. Stoga radi što boljeg upoznavanja sa stvarnim okolnostima u kojima se nalazi romska manjina, stanje vezano uz diskriminaciju Roma pratimo kroz kontakte sa organizacijama civilnog društva te predstavnicima i vijećima

---

<sup>5</sup> <http://fra.europa.eu/sites/default/files/situation-of-roma-2012-hr.pdf>

romske nacionalne manjine. Činjenicu da ne dobivamo pritužbe koje bi u pravoj mjeri prikazivale okolnosti diskriminacije Roma možemo povezati i s općenitom pojavom nedovoljnog prijavljivanja diskriminacije, a ujedno i sa društvenom isključenošću Roma, koji nam se očito ne obraćaju u mjeri u kojoj, prema istraživanjima, diskriminacija Roma postoji. Kako bi se ove prepreke premostile, svakako ćemo uložiti dodatne napore prema tome da postanemo dostupniji i vidljiviji ovim građanima koji su izloženi povećanoj socijalnoj isključenosti, između ostaloga i putem čvršće povezanosti s organizacijama i inicijativama usmjerenima ka njihovu uključivanju, tim više što postoje jasne indikacije kako je Romima otežano ostvarivanje prava koja su većinskom stanovništvu lako dostupna.

Primjerice, stopa upisa u srednje škole dva puta je manja među Romima nego među ne-Romima te je prosječan broj godina koji Romi provode obrazujući se, upola manji od prosječnog broja godina koje ne-Romi provode u obrazovnom sustavu. Osim toga, Romi u Hrvatskoj imaju dva puta manju mogućnost da će se zaposliti nego ne-Romi, što je osobito važno kad se uspoređi sa podacima iz popisa stanovništva provedenog 2011. godine, koji navode kako je prosječna starost Roma 21,9 godina. Nadalje, iako je stopa siromaštva u Hrvatskoj relativno visoka, dva puta je više izražena među Romima, a prihodi Roma su dva puta manji nego prihodi ne-Roma. Potpore iz sustava socijalne skrbi i doplatak za djecu važni su izvori prihoda mnogih romskih obitelji, a pri pokušaju njihovog ostvarivanja, opet se susreću sa predrasudama i stereotipima.

Osobit problem predstavlja i činjenica kako su mnoga romska naselja sagrađena nezakonito, što smo upozoravali i u Izvješću o pojavama diskriminacije za 2012. godinu te koristimo priliku još jednom upozoriti jedinice lokalne samouprave da pojačaju aktivnosti izrade prostornih planova i stvaranja nužnih prostorno planskih pretpostavki za legalizaciju bespravno izgrađenih objekata te uređenje i opremanje lokacija na kojima se nalaze romska naselja. Pri tome, svakako je pozitivan primjer romskog naselja u Kutini sa oko 1000 stanovnika, koje svojom uređenošću i opremljenošću svjedoči o uključenosti romskog stanovništva u širu društvenu zajednicu.

Vezano za legalizaciju bespravno sagrađenih objekata, obzirom da Zakon o prebivalištu propisuje da se na adresu koja nije evidentirana u registru prostornih jedinica ne može izvršiti prijava prebivališta ili boravišta, a da postupak legalizacije neevidentiranih objekata još nije završen, zbog čega postoji mogućnost da osobe ne mogu regulirati svoje prebivalište, za pozdraviti je, primjerice, podatak kako Policijska uprava brodsko-posavska pomaže Romima pri reguliranju prebivališta savjetujući ih o dobivanju rješenja o kućnom broju izdanog od nadležnog ureda za katastar, koji dodjeljuje privremene kućne brojeve za one objekte koji ga nisu imali.

Prema podacima MUP-a, sa svrhom prijave prebivališta Romima se izjasnilo: PU vukovarsko-srijemskoj 39 osoba; u PU osječko-baranjskoj 182 osobe; u PU brodsko-posavskoj 183 osobe; u PU međimurskoj 648 osoba; u PU istarskoj 79 osoba; u PU zagrebačkoj 359 osoba. Pri tome, podatak o nacionalnosti prilikom prijave prebivališta nije

obavezan, a MUP ne raspolaže podatkom o broju podnesenih zahtjeva za prijavu prebivališta osoba romske nacionalnosti, nego samo o onim zahtjevima koji su pozitivno riješeni.

Romska manjina se u RH nalazi u nezavidnom položaju uslijed više usko isprepletenih okolnosti. Osim općenitih politika na državnoj razini, bilo bi osobito važno poboljšati uključenost predstavnika i vijeća ove nacionalne manjine u procese donošenja politika i planova na lokalnoj razini, u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Važno je osim toga i daljnje osnaživanje i potpora organizacijama civilnog društva koje su važni partneri pri umanjuju poteškoća s kojima se ova manjina suočava.

### *3.3.2. Srpska nacionalna manjina*

Najčešće nam se na diskriminaciju temeljem etničke pripadnosti, odnosno nacionalnog podrijetla, pritužuju pripadnici srpske nacionalne manjine. I ovdje su posebice zastupljene pritužbe na području rada i zapošljavanja, o čemu više pišemo u poglavlju 3.8. Također, zaprimili smo i pritužbe koje se odnose na diskriminaciju i na drugim područjima, kako pripadnika srpske nacionalne manjine koji nikada nisu napuštali RH, tako i povratnika.

Unatoč protoku vremena i naporima usmjerenim stvaranju uvjeta održivog povratka, kao i uključivanja uvjeta nastavka rješavanja otvorenih pitanja na području povratka izbjeglica u Ugovor o pristupanju RH Europskoj uniji, činjenica jest kako je povratak izbjeglica, pretežito Srba, u RH u nekoliko posljednjih godina usporen. Međutim, ovaj trend je svakako očekivan i s obzirom na protek vremena od završetka rata, uslijed mnogih životnih, obiteljskih, bioloških i drugih razloga.

Jedan od razloga smanjenja broja povratka u RH su i poteškoće pri ostvarivanju prava na stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskog prava, u velikoj većini Srba koji su RH napustili od 1991. do 1995. godine, no o ovom problemu detaljnije ćemo izvještavati u sljedećem poglavlju.

CMS je u listopadu 2013. godine predstavio Studiju povratka izbjeglica u RH, koja je mapirala razloge zbog kojih se građani srpske nacionalnosti koji su izbjegli od 1991. do 1995. godine nisu vratili u Hrvatsku. Kao najveće prepreke povratku u RH sudionici studije navode strah od diskriminacije, zatim pitanje sigurnosti u mjestima s većinski hrvatskim stanovništvom, pitanje zapošljavanja te činjenicu kako su mjesta u koja bi se trebali/željeli vratiti uglavnom napuštena. Skoro svi su naveli kako drže da bi na neki način bili diskriminirani ukoliko bi živjeli u Hrvatskoj, a osobito ukazuju na problem diskriminacije na poslu ili djece u školi.

Nevladine organizacije koje godinama pružaju pomoć povratnicima, ukazuju kako je nepostojanje mogućnosti za zapošljavanje povezano s diskriminacijom temeljem nacionalne pripadnosti, zapravo najteža prepreka u povratku srpskih izbjeglica. Naime, nemogućnost nalaženja zaposlenja u lokalnoj sredini neminovno vodi ka otežanoj (re)integraciji u lokalnu

sredinu. S druge strane, osoba koja živi u okolnostima loše ekonomske perspektive i loše lokalne integracije, gubi volju za povratkom. Stoga, ne samo da se Srbi ne vraćaju u mjesta iz kojih su izbjegli, već je prisutna i tendencija mnogih koju su se vratili na odlazak u treće zemlje, što vide kao izlaz iz okolnosti u kojima za njih nema posla u mjestima u kojima žive.

Iz navedenih istraživanja i pojava uočenih na područjima nastanjenim uglavnom pripadnicima srpske nacionalne manjine, može se zaključiti kako su Srbi, povratnici u RH, još uvijek daleko od socijalne uključenosti u hrvatsko društvo, a posebno im je otegotno zapošljavanje, koje bi ovu uključenost moglo poboljšati. Dodatno otežavajuća okolnost je ekonomska kriza, koja je negativno utjecala na sve dijelove hrvatskog društva, a ranjive skupine postale su još ranjivije. Povratnici uglavnom i žive na područjima od posebne državne skrbi, koja su bila najviše zahvaćena ratom, a sada su na mnogo načina izolirana, čime su usluge i mjere potrebne za stvaranje uvjeta održivog povratka, prije svega razvijena mreža socijalnih usluga, financijska i tehnička pomoć te razvijena infrastruktura, sve nedostupnije. Stoga bi pri rješavanju ovih poteškoća valjalo uzeti u obzir prijedloge nevladinih organizacija koje dobro poznaju opisane probleme, a koje bi dovele do poboljšanja, uključujući subvencioniranje zapošljavanja manjina u poduzetničkom sektoru na područjima od posebne državne skrbi, zapošljavanje u okviru projekata socijalnog poduzetništva te okretanje strukturnih europskih fondova prema integracijskim projektima, kako bi demografski i ekonomski revitalizirali zajednicu te ojačali održivi povratak i reintegraciju.

### *3.3.3. Migranti, azil*

Kako smo već ranije naveli, istraživanje CMS-a pokazuje kako u RH postoji negativan stav prema useljavanju ekonomskih migranata, stranaca koji dolaze na školovanje te tražitelja azila, prema kojima građani iskazuju visoki postotak ksenofobije, a koji se ogledaju u primjerima diskriminacije ovih osoba. Primjerice, u nekim noćnim klubovima postoji praksa zaštitara da na ulazu od svih posjetitelja traže uvid u osobnu iskaznicu i u klub ne puštaju osobe koje imaju iskaznicu tražitelja azila, ili dokumente traže samo od osoba druge boje kože, kojima uskraćuju ulazak ukoliko imaju samo iskaznicu tražitelja azila.

Nadležna tijela bi trebala sankcionirati ovakvo ponašanje, no svakako treba i ujednačenim, sveobuhvatnim pristupom provoditi politike koje će takve pojave preduhitriti, odnosno spriječiti. Jedan od načina je svakako uključivanje migranata u društvo, odnosno provođenje dosljedne migracijske politike. Početkom 2013. godine Hrvatski sabor je usvojio Migracijsku politiku za razdoblje 2013. – 2015., no državna migracijska politika u Hrvatskoj, za sada migracije ponajviše promatra kao sigurnosni problem te većinom posvećuje pažnju regulaciji pitanja azila i mjerama sprječavanja nezakonitih migracija, dok su ekonomski, socijalni i kulturni učinci migracijskih tokova na društvo primitka zanemareni.

Svakako je pozitivan korak osnivanje Stalnog povjerenstva za provedbu integracije stranaca u hrvatsko društvo i Radne skupine za operativnu provedbu zadaća Stalnog povjerenstva. Donesen je Akcijski plan za uklanjanje prepreka za integraciju stranaca koji predviđa mjere



koje je potrebno provoditi kontinuirano, kroz suradnju resornih tijela nadležnih za obrazovanje, zdravlje, socijalnu politiku, rad, kulturu, stanovanje, unutarnje poslove, vanjske poslove, zatim Državnog ureda za Hrvate izvan RH, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, znanstvenih institucija, Hrvatskog Crvenog križa i organizacija civilnoga društva. Mjere će osobito biti usmjerene na reguliranje položaja i integraciju azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom, s obzirom na posebnu ranjivost i specifičnost situacije u kojima se nalaze.

Iako se može činiti kako RH s teškom gospodarskom situacijom neće biti osobito zanimljiva i privlačna migrantima, iskustva zemalja članica pokazuju da broj imigranata raste s pristupanjem neke zemlje EU. Tako i broj tražitelja azila u RH raste te je u 2013. godini 1226 stranaca izrazilo namjeru podnošenja zahtjeva za azil, a najviše ih je bilo iz Sirije (229), Afganistana (196) te Somalije (139). Usporedbe radi, 2004. godine, ukupno je 107 stranaca zatražilo azil. Iz podataka MUP-a razvidno je kako je 2010. godine odobreno pet zahtjeva za azil, odnosno devet zahtjeva za supsidijarnu zaštitu, dok je 2013. godine odobreno sedam zahtjeva za azil i 16 zahtjeva za supsidijarnu zaštitu. Dakle, unatoč velikom porastu broja podnesenih zahtjeva za azil, odobrava se njih relativno mali broj.

U RH svi tražitelji azila smješteni su u prihvatilištima za tražitelje azila u Kutini i u Zagrebu, no prema podacima primljenim od Hrvatskog Crvenog križa nužno je trajno rješavanje prostora adekvatnog Prihvatilišta za tražitelje azila, s dovoljnim kapacitetom prihvata i smještaja u vrijeme velikog priljeva tražitelja, kakav se dogodio krajem 2012. i početkom 2013. Realno je očekivati da će se ovakav povećan priljev tražitelja azila ponoviti i to u znatno većem broju. Odnos lokalnog stanovništva, u skladu sa istraživanjem CMS-a nije osobito naklonjen tražiteljima azila smještenim u Prihvatilištu u zagrebačkom naselju Dugave, čiji su stanovnici tijekom 2013. godine pokrenuli peticiju protiv tražitelja azila, tražeći da se Prihvatilište izmjesti na neku drugu lokaciju, a obrazloženje peticije je sadržavalo ksenofobne i rasističke stavove.

Također, tražitelji azila čiji je zahtjev odbijen, a ne mogu se vratiti u zemlju podrijetla, predstavljaju izuzetno osjetljivu i ranjivu skupinu, budući da im nisu dostupne relevantne informacije i pomoć. Nedostaci u sustavu socijalne skrbi otežavaju rad s poslovno nesposobnim osobama, maloljetnicima, starijim i nemoćnim osobama, teško bolesnima, osobama s invaliditetom, trudnicama, samohranim roditeljima s maloljetnom djecom, osobama s duševnim smetnjama te žrtvama trgovanja ljudima, mučenja, silovanja ili drugog psihičkog, fizičkog i seksualnog nasilja – specifične potrebe ovih vrlo osjetljivih skupina uopćen sustav skrbi za azilante jednostavno ne prepoznaje, što smatramo nedopustivim.

Tečaj hrvatskog jezika za osobe kojima je odobrena zaštita nije bio dostupan ni tijekom 2013. godine, što i dalje izravno nepovoljno utječe na daljnje obrazovanje i zapošljavanje, budući da im je bez dokaza o položenom hrvatskom jeziku 1. stupnja, tržište rada nedostupno. Osim toga, tijekom boravka u prihvatilištu, ne uvažavaju se specifične kulturološke, vjerske i običajne razlike i potrebe pa tako obroci u pučkoj kuhinji nisu prilagođeni osobama koje ne

konzumiraju svinjsko meso, iako to proizvodi diskriminatoran učinak na osobe islamske vjeroispovijesti.

#### PREPORUKE:

8. Jedinicama lokalne samouprave, da pojačaju aktivnosti izrade prostornih planova i stvaranja nužnih prostorno planskih pretpostavki za legalizaciju bespravno izgrađenih objekata, uređenju i opremanju lokacija na kojima se nalaze romska naselja.

9. Ministarstvu unutarnjih poslova, da vodi evidenciju i o ukupnom broju zaprimljenih prijava prebivališta za pripadnike Romske nacionalne manjine, kako bi se usporedbom s brojem pozitivno riješenih zahtjeva moglo ocijeniti, u kojoj mjeri mogu zadovoljiti uvjete za prijavu prebivališta propisane zakonom.

10. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava te Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova EU, da izrade programe i osiguraju sredstva za subvencioniranje zapošljavanja manjina u poduzetničkom sektoru na područjima od posebne državne skrbi, zapošljavanje manjina u okviru projekata socijalnog poduzetništva te okretanje strukturnih europskih fondova prema integracijskim projektima.

11. Vladi RH te Ministarstvu unutarnjih poslova, da dorade državnu migracijsku politiku tako da se veća pažnja usmjeri na ekonomske, socijalne i kulturne učinke migracijskih tokova te dosljednu provedbu mjera predviđenih Akcijskim planom za integraciju stranaca.

12. Ministarstvu unutarnjih poslova, da trajno riješi prostor adekvatnog Prihvatišta za tražitelje azila sa dovoljnim kapacitetom prihvata i smještaja i za slučaj velikog priljeva tražitelja.

13. Ministarstvu unutarnjih poslova, da uključi potrebe specifičnih skupina azilanata (npr. trudnica, samohranih roditelja, osoba lišenih poslovne sposobnosti) u sustav skrbi za azilante.

14. Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, da organizira tečajeve hrvatskog jezika za osobe kojima je odobrena zaštita, kako bi dobili pristup tržištu rada.

15. Ministarstvu unutarnjih poslova, da uvažava specifične kulturološke, vjerske i običajne razlike i potrebe osoba u sustavu zaštite tijekom boravka u Prihvatištu za tražitelje azila.

### 3. 4. Obnova i stambeno zbrinjavanje

*„14.07.2003. smo podnijeli zamolbu za stambeno zbrinjavanje. Od tada su se dobijale mnoge donacije iz EU-a, ali mi još nismo stambeno zbrinuti. Za cijelu 2013. godinu smo prvi na jednoj od lista za stambeno zbrinjavanje (vidljivo također na internet stranici ministarstva regionalnog razvoja i EU fondova), ali sa time nismo ništa dobili, jer smo još uvijek stambeno nezbrinuti. U razgovoru sa pojedinim djelatnicima ovog ministarstva kažu mi iako smo prvi na jednoj od lista prvenstva ne mora značiti da ćemo biti stambeno zbrinuti. Ne znam zašto se prave te liste, ako se ne poštuju, zašto stvaramo zakon ako ga ne poštujemo. Od 20.3.2013. majka mi je nepokretna i leži u bolničkom krevetu kod kuće. Ja i brat uz pomoć kućne njege se brinemo o njenom životu.“*

Kroz programe obnove i stambenog zbrinjavanja, osobito bivših nositelja stanarskih prava, svoja prava u velikoj većini pokušavaju ostvariti pripadnici srpske nacionalne manjine koji su tijekom rata napustili RH te se pokušavaju vratiti ili su se već vratili, a još nisu ostvarili prava iz tih programa.

Tijekom 2013. godine došlo je do izmjena Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN 039/2013) te osnivanja novog tijela nadležnog za planiranje, pripremu, organizaciju i nadzor stambenog zbrinjavanja za izbjeglice, prognanike i povratnike, bivše nositelje stanarskih prava te druge korisnike stambenih programa - Državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje kojem su 1. svibnja 2013. godine u nadležnost prenijeti poslovi koji su do tada bili u djelokrugu Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU. Ovim izmjenama, dodatno je usložen i opterećen već ionako vrlo opsežan i nejasan korpus propisa koji reguliraju prava osoba koje se vraćaju ili dolaze na područja posebne državne skrbi, o kojima pišemo u godišnjim izvješćima pučkog pravobranitelja već niz godina.

Naime, Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN 86/08, 57/11, 51A/13, u daljnjem tekstu ZPPDS) kojim RH potiče povratak i ostanak stanovništva koje je prebivalo na područjima posebne državne skrbi prije Domovinskog rata te naseljavanje državljana RH svih zanimanja, osobito onih koji mogu obavljanjem djelatnosti pridonijeti gospodarskom i društvenom razvoju područja posebne državne skrbi, kroz nekoliko oblika poticajnih mjera, uključujući i mjere stambenog zbrinjavanja, do sada se mijenjao preko 10 puta, ukoliko uzmemo u obzir prvi propis pod tim nazivom koji je stupio na snagu 1996. godine i koji je uveo poticajne mjere za naseljavanje i razvitak područja posebne državne skrbi, kroz dodjelu kuća i stanova.

Pojam stambenog zbrinjavanja na području posebne državne skrbi prvi put susrećemo u Zakonu o izmjenama i dopunama ZPPDS iz 2002. godine te je nakon toga mijenjan još tri puta. Prestao je važiti 31. prosinca 2008. godine, a u srpnju 2008. godine donesen je sada važeći ZPPDS (NN 86/08), koji je mijenjan i dopunjen 2011. godine te su tom izmjenom u područje njegove primjene čak uključeni i korisnici koji, suprotno nazivu zakona, izvan područja posebne državne skrbi imaju u vlasništvu oštećenu ili razorenu obiteljsku kuću

te bivši nositelji stanarskog prava koji izvan područja posebne državne skrbi imaju u vlasništvu oštećenu kuću ili građevinsko zemljište.

U 2013. godini ovaj propis je mijenjan dva puta, prvi put osnivanjem Državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje u travnju te još jednom u studenom, kada su izmijenjene odredbe o poreznim olakšicama građana koji prebivaju na području posebne državne skrbi. Iako je i Ustavni sud naveo da je otežano utvrditi točan sadržaj Zakona zbog grešaka u numeraciji članaka prilikom njegovih izmjena i dopuna, do danas pročišćeni tekst nije dostupan.

S druge strane, stambeno zbrinjavanje izvan područja posebne državne skrbi, koje je inicirano 2003. godine donošenjem Zaključka o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, koji su živjeli u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskog prava) na područjima RH, regulirano je posebnim nizom propisa koji nemaju zakonsku snagu, već se radi o zaključcima, odlukama i uredbama Vlade RH, što smatramo neprihvatljivim, osobito sa stajališta pravne sigurnosti građana.

Nadalje, izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi koje su stupile na snagu 1. svibnja 2013. godine postupci po svim zahtjevima za stambeno zbrinjavanje na i izvan područja su objedinjeni u prvom stupnju pred uredima državne uprave u županijama, odnosno upravnim tijelom Grada Zagreba, nadležnima prema mjestu stambenog zbrinjavanja, što svakako jest dobrodošla izmjena koja je uvažila preporuku pučkog pravobranitelja. Međutim, činjenica je kako je stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskog prava izvan područja posebne državne skrbi još uvijek uređeno podzakonskim aktima. Istovremeno se tako primjenjuju:

1. Zaključak o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živjeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nositelji stanarskog prava) na područjima RH, koja su izvan područja posebne državne skrbi (NN 100/03, 179/04 i 79/05), temeljem kojeg se rješavaju još neriješeni zahtjevi podneseni u skladu s njegovim odredbama.
2. Odluka o stambenom zbrinjavanju povratnika – bivših nositelja stanarskog prava izvan područja posebne državne skrbi ( NN 29/11 i 139/11), temeljem koje se rješavaju još neriješeni zahtjevi podneseni u skladu s njenim odredbama.
3. Odluka o stambenom zbrinjavanju povratnika – bivših nositelja stanarskog prava izvan područja posebne državne skrbi (NN 42/13), koja je stupila na snagu 17. travnja 2013. godine

Sasvim je jasno, kako je iz ove brojnosti i složenosti propisa korisnicima programa stambenog zbrinjavanja izuzetno teško razlučiti koji propis je na snazi, odnosno koji se primjenjuje na njihov zahtjev. Sami su postupci pretjerano dugotrajni, o čemu smo već izvještavali. Uvođenje novih tijela i ujednačenog postupanja odnosno primjene Zakona o općem upravnom postupku u prvi stupanj odlučivanja, koliko je god dobrodošlo, kroz primjenu brojnih

složenih, nejasnih i opsežnih materijalnih zakonskih i podzakonskih propisa, dodatno će pridonijeti dugotrajnosti postupaka.

Tijekom 2013. godine, građani su nam se prituživali na oglašivanje, odnosno nerješavanje njihovih zahtjeva za stambeno zbrinjavanje, što je bio nastavak trenda s kraja 2012. godine, što je nadležno ministarstvo tumačilo pripremom novih propisa, u očekivanju kojih se nisu primjenjivali niti oni na snazi. Stvaranjem Državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje, došlo je do dodatnog odugovlačenja postupaka budući da su propisi o unutarnjem ustrojstvu, kao pretpostavka za rad Državnog ureda, doneseni tek početkom kolovoza 2013. godine. Zbog toga je i došlo do porasta broja pritužbi pučkoj pravobraniteljici tijekom 2013. godine od čak 115 % .

Stoga smo tijekom 2013. Godine uspostavili suradnju sa Državnim uredom za obnovu i stambeno zbrinjavanje, kako bismo raspravili postojeća zakonska rješenja i njihovu primjenu radi pronalaženja učinkovitijih načina postupanja i rješavanja predmeta stambenog zbrinjavanja. Zadovoljstvo nam je reći kako je suradnja uspostavljena brzo, no još uvijek očekujemo zamjetnije rezultate, odnosno brže rješavanje predmeta i dostavu očitovanja pučkoj pravobraniteljici. Iako smo zatražili očitovanje na niz dopisa, prijedloga, inicijativa i pritužbi koje smo uputili kako Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova EU, tako i Državnom uredu, na neke dopise nikada nismo primili odgovore niti postoji trag da su zaprimljeni, dok na neke dopise i inicijative odgovore primamo tek nekoliko mjeseci nakon slanja.

Nadalje, iz redovitih kontakata sa pritužiteljima, organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i drugim akterima, utvrdili smo poteškoće pri primjeni propisa u konkretnim slučajevima na terenu. Naime, iako su od 1. Svibnja 2013. Godine postupci po svim zahtjevima za stambeno zbrinjavanje na i izvan područja objedinjeni u prvom stupnju pred uredima državne uprave u županijama, odnosno nadležnim upravnim tijelom Grada Zagreba, nadležnima prema mjestu stambenog zbrinjavanja, poteškoće pri provođenju ove odredbe su očigledne. Novonadležnim tijelima nejasni su propisi, smatraju ih manjkavima i nedorečenima, a u nekim slučajevima i kontradiktornima, odnosno neprovedivima. Postupak preuzimanja predmeta za koje su nadležni od svibnja 2013. Godine trebao je biti dovršen tek u siječnju 2014. Godine. Zato ne iznenađuje što uredi državne uprave u županijama još uvijek vrlo sporo donose rješenja o pravu na stambeno zbrinjavanje. Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje od srpnja do prosinca 2013. Godine nadležnim je uredima državne uprave u županijama odnosno upravnom tijelu grada Zagreba dostavio 8.112 predmeta postupaka po podnesenim zahtjevima za stambeno zbrinjavanje. Od ovog broja 6.717 odnosi se na stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi, na utvrđivanje statusa nositelja stanarskih prava i članova njihovih obitelji, uvjete i postupak stambenog zbrinjavanja na područjima posebne državne skrbi i izvan područja posebne državne skrbi podnositelja – bivših nositelja stanarskog prava, koje je uredbom propisala Vlada RH te na postupak i uvjete za ostvarivanje prava u provedbi Programa pomoći Vlade RH za povratak

Hrvata u BiH kroz darovanje osnovnog građevinskog materijala za obnovu ili izgradnju oštećenih ili uništenih kuća. Ostalih 1.395 zahtjeva odnosi se na zahtjeve za stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskih prava izvan područja posebne državne skrbi, a koji su zaprimljeni temeljem već gore spomenutih zaključaka i odluka o stambenom zbrinjavanju bivših nositelja stanarskog prava izvan područja posebne državne skrbi.

Osim toga, još uvijek je neriješeno 20.500 zahtjeva za stambeno zbrinjavanje svih kategorija korisnika na i izvan područja posebne državne skrbi. Međutim, činjenica jest da ni svi korisnici programa stambenog zbrinjavanja kojima su zahtjevi pozitivno riješeni nisu uistinu, fizički, stambeno zbrinuti. Naime, od ukupno 49.763 pozitivno riješenih zahtjeva za stambeno zbrinjavanje na i izvan područja posebne državne skrbi, njih 11.307 odnosi se na administrativno pozitivno riješene zahtjeve kojima nije osiguran smještaj. Ovo znači da su podnositelji zahtjeva uvršteni u liste reda prvenstva u očekivanju dostupnog smještaja ili im je izdana suglasnost za stambeno zbrinjavanje, ali im još nije izdato rješenje o načinu stambenog zbrinjavanja, budući da ne postoje raspoložive stambene jedinice.

Tablica: Prikaz zahtjeva za stambeno zbrinjavanje prema fazama rješavanja, na i izvan područja posebne državne skrbi, na dan 24.siječnja 2014.

	<b>Broj zahtjeva</b>	<b>Pozitivno riješeni zahtjevi – osiguran smještaj</b>	<b>Pozitivno riješeni zahtjevi – smještaj nije osiguran</b>	<b>Negativno riješeni zahtjevi</b>	<b>Neriješeni zahtjevi</b>
PPDS	70.182	36.937	11.026	4.980	17.239
Izvan PPDS	7.087	1.519	281	2.026	3.261
UKUPNO	77.269	38.456	11.307	7.006	20.500

Kod bivših nositelja stanarskog prava, od ukupno 9.402 pozitivno riješena zahtjeva, 824 zahtjeva su pozitivno administrativno riješena, odnosno, ne postoje raspoložive stambene jedinice za smještaj ovih podnositelja zahtjeva.

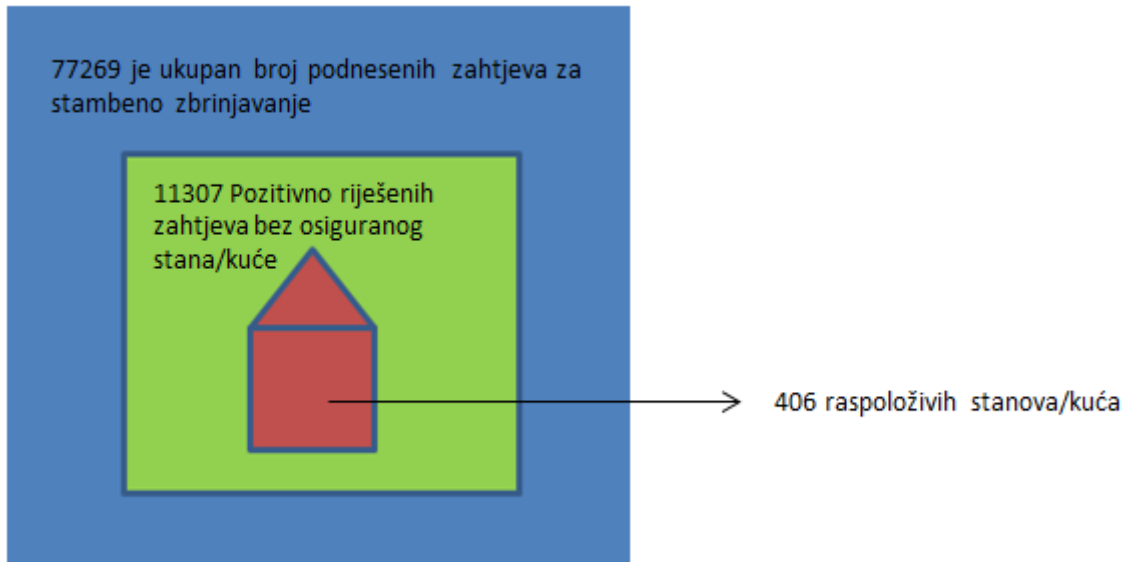
Tablica: Prikaz zahtjeva za stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskih prava, prema fazama rješavanja:

	<b>Broj zahtjeva</b>	<b>Pozitivno riješeni zahtjevi – osiguran smještaj</b>	<b>Pozitivno riješeni zahtjevi – smještaj nije osiguran</b>	<b>Negativno riješeni zahtjevi</b>	<b>Neriješeni zahtjevi</b>
BNSP (PPDS)	10.732	7.059	543	1.794	1.336
BNSP (izvan PPDS)	7.087	1.519	281	2.026	3.261
UKUPNO	17.819	8.578	824	3.820	4.597

Ukoliko broj administrativno riješenih zahtjeva za stambeno zbrinjavanje za koje nije osiguran smještaj stavimo u suodnos sa brojem raspoloživih stambenih jedinica koji nam je dostavio Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje, a koji iznosi 339 jedinica na

područjima posebne državne skrbi, uz još 67 jedinica izvan područja posebne državne skrbi, razvidno je kako u dogledno vrijeme očekivanja korisnika čiji su zahtjevi pozitivno riješeni neće biti ispunjena.

Slika: Prikaz odnosa broja podnesenih zahtjeva, pozitivno riješenih zahtjeva bez osiguranog stana/kuće i raspoloživih stanova/kuća



Nadalje, izmjenama i dopunama ZPPDS određeno je kako podnositelji zahtjeva koji nisu riješeni, a koji se nalaze na listama reda prvenstva za 2013. Godinu imaju mogućnost nadopuniti podnesene zahtjeve do 31. Ožujka 2014. Godine, dok će ga u protivnom ured državne uprave, odnosno nadležno upravno tijelo Grada Zagreba kao nepravodoban, odnosno nepotpun, odbaciti rješenjem. Kako velikom većinom podnositelji nisu upoznati sa ovom odredbom, zahtjevi će im biti odbačeni budući da su u listu isprava kojima treba popratiti podneseni zahtjevi dodane nove isprave, koje ne smiju biti starije od 6 mjeseci.

Zahtjeve pak za stambeno zbrinjavanje podnesene prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZPPDS 2011. Godine, o kojima nije odlučeno, ili koji nisu uvršteni u liste prioriteta, a koje podnositelji zahtjeva u roku od godinu dana od 1. Svibnja 2013. Godine ne dopune odgovarajućim dokazima, uredi državne uprave u županijama, odnosno nadležno tijelo Grada Zagreba, odbit će rješenjem. U odnosu na ove korisnike, može se očekivati sličan ishod kao kod gore spomenutih korisnika koji su bili uvršteni u liste reda prvenstva.

Iako izmjenama i dopunama ZPPDS jest predviđeno kako se zahtjev za stambeno zbrinjavanje na području posebne državne skrbi može podnijeti u razdoblju od 1. Siječnja do 31. Ožujka tekuće godine, iz prikazanog opterećenja neriješenim zahtjevima i predmetima koji još nisu prebačeni uredima državne uprave te izrazito malom broju raspoloživih stambenih jedinica, može se zaključiti kako je vjerojatno da će vrlo mali broj zahtjeva za stambeno zbrinjavanje biti riješen u tekućoj godini. U tom slučaju će podnositelj zahtjeva morati podnijeti novi zahtjev za stambeno zbrinjavanje, što će problem neučinkovitosti

sustava stambenog zbrinjavanja perpetuirati unedogled, odnosno dok se ne dostigne razina neučinkovitosti koja će imati odvraćajući učinak na potencijalne korisnike stambenog zbrinjavanja. To je u izravnoj koliziji sa proglašenom svrhom zakona – poticanje povratka i ostanka stanovništva koje je prebivalo na područjima posebne državne skrbi prije Domovinskog rata te naseljavanjem državljana koji mogu obavljanjem djelatnosti pridonijeti gospodarskom i društvenom razvoju ovih područja.

Prosječno trajanje procesa stambenog zbrinjavanja od ulaska u RH do dobivanja krova nad glavom je oko 8 godina, a prosječan trošak za četveročlanu obitelj je oko 4500 eura. UNHCR navodi kako je od 2012. godine provedba stambenog zbrinjavanja dramatično usporena te je u 2012. Godini 177 obitelji uselilo u stanove i kuće koje su dobili kroz taj program, dok je 2013. Godini samo 81 obitelj povratnika stambeno zbrinuta, što predstavlja tek 4% stambenih jedinica dodijeljenih za stambeno zbrinjavanje u 2011. Godini.

Osim toga, prilikom ostvarivanja prava vezanih uz povratnički status, nakon dužeg razdoblja nerješavanja zahtjeva, opet uz obrazloženje kako se očekuje donošenje novih propisa koji reguliraju to područje, krajem listopada 2013. godine Vlada RH donijela je Uredbu o uvjetima za utvrđivanje i gubitak statusa izbjeglice, prognanika odnosno povratnika (NN 133/13). Uredba je u par mjeseci svoje primjene izazvala nedoumice i poteškoće, kako tijelima koja je trebaju primijeniti, a to su sada uredi državne uprave, tako i korisnicima koji su zatražili priznavanje statusa povratnika. Naime, status povratnika prema ovoj Uredbi stječe se danom koji se utvrdi kao dan povratka u RH i traje šest mjeseci od toga dana, a utvrđuje se u upravnom postupku, uzimajući u obzir sve raspoložive dokaze, isprave, dokumente i saslušanje stranke.

Tako smo već zaprimili pritužbu povodom utvrđenja statusa povratnika više članova obitelji koja se u RH vratila 2006. godine, a kojima je 2013. godine utvrđen status povratnika u trajanju od 6 mjeseci, znači 2007. godine. Iako osoba kojoj je utvrđen status prognanika i povratnika može ostvariti pravo na novčanu pomoć i zdravstvenu zaštitu po posebnom propisu, propisano je kako se ta prava ostvaruju za vrijeme trajanja statusa prognanika ili povratnika. Kako je u ovom konkretnom slučaju status povratnika prestao trajati pred 7 godina, nejasno je kako će, odnosno mogu li uopće članovi ove obitelji ostvariti pravo na zdravstvenu zaštitu, odnosno na novčanu pomoć.

Konačno, ni nedostaci na koje smo u odnosu na stambeno zbrinjavanje upozorili u Izvješću o pojavama diskriminacije za 2012. godinu, nisu otklonjeni. I dalje nema prihvatljivog opravdanja za činjenicu da se Odlukom o prodaji stanova u vlasništvu RH iz 2011. godine, Srbima povratnicima, bivšim nositeljima stanarskih prava, činjenica da su bivši nositelji stanarskih prava ne valorizira u punoj mjeri ili u određenom postotku, kao i građanima većinom hrvatske nacionalne pripadnosti koji su stanove otkupljivali 1990-ih. Unatoč očekivanju kako će najavljene izmjene predmetne Odluke uravnotežiti uvjete, odnosno uzeti u



obzir navedene nejednakosti u postupanju, nova Odluka o prodaji stanova u vlasništvu RH (NN 144/13), u bitnom je istovjetna ranijoj odluci o uvjetima otkupa.

Nadalje, još u studenom 2012. godine upozorili smo MRRFEU, nositelja izrade izmjena i dopuna Zakona o područjima posebne državne skrbi, na činjenicu da Zakon dovodi građane u nejednak položaj, u dijelu koji se odnosi na nepovoljan položaj naseljenika u urbanim područjima (područje gradova Benkovac, Drniš, Glina, Gospić, Hrvatska Kostajnica, Knin, Karin Gornji, Lipik, Novska, Obrovac, Otočac, Pakrac, Petrinja, Slunj), u odnosu na naseljenike na uglavnom ruralnim područjima. Naime, naseljenici iz urbanih područja ne mogu dobiti darovanjem u vlasništvo nekretnine u kojima su stambeno zbrinuti, već iste mogu dobiti samo u najam, za razliku od naseljenika koji su stambeno zbrinuti u ruralnim krajevima. Ove odredbe ipak nisu izdvojene iz ZPPDS.

Tijekom 2013. godine postupali smo i po pritužbama vezanim uz otkup nekretnina koje su namijenjene stambenom zbrinjavanju, pri čemu su građani ukazivali na nedostatak informacija o njihovu svojstvu odnosno građevinskom stanju i trenutno raspoloživoj dokumentaciji, a postavilo se i pitanje legalizacije. Tada nadležno MRRFEU navodilo je kako u postupcima prodaje ili darovanja stanova ili kuća usmeno izvještava stranku o stanju nekretnine i dokumentaciji kojom raspolažu o nekretnini, o provedbi postupaka za legalizaciju nekretnine, navodeći kako stranke nakon toga potpisuju te kod javnog bilježnika ovjeravaju izjavu o tome da su upoznate sa stanjem nekretnine. Problem je u tome što izjava ne sadrži detaljniji opis nekretnine i popis dokumentacije te se njome ne ostvaruju načela sadržana u Zakonu o obveznim odnosima (NN, br. 35/05, 41/08 i 125/11, u daljnjem tekstu: ZOO), koji uređuje ugovorne i izvan ugovorne odnose različitih subjekata u pravnom prometu te nalaže kako sudionici u ovim odnosima trebaju biti ravnopravni. Iako utvrđivanje valjanosti ugovora kao i postojanje mana volje pri njihovom sklapanju spada u sudsku nadležnost, smatramo kako javnopravna tijela prigodom sklapanja ugovora imaju dvostruki zadatak - štiti interese RH, ali i interese njezinih građana, pojedinaca s kojima stupanju u ugovorne odnose, a pogotovo kada je riječ o osobama starije životne dobi i bez valjanog pravnog zastupanja i znanja.

Nadalje, iako smo još u 2012. godini izvijestili kako je u pripremi prijedlog koji bi mogao biti dobra osnova za rješenje preostalih petnaestak slučajeva vlasnika nekretnina koje je preuzela na upravljanje RH, a u koje su bili useljeni privremeni korisnici, do pomaka u rješavanju ovih problema tijekom izvještajnog razdoblja nije došlo. Neki od vlasnika i dalje ne mogu stupiti u posjed svoje imovine ili im je imovina devastirana, odnosno nemaju nikakav smještaj, a dodatni im problem predstavlja što su, po presudama, dužni isplatiti bivšim privremenim korisnicima znatne iznose s naslova ulaganja u kuće dobivene na korištenje.

Zaključno, Vlada je u planu normativnih aktivnosti za 2014. godinu najavila donošenje Zakona o stambenom zbrinjavanju, stručni nositelji kojeg će biti MRRFEU / Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje, a donosit će se u II. tromjesečju 2014. godine, dok je za IV. tromjesečje najavljeno donošenje Zakona o prestanku važenja ZPPDS. Razvidno je stoga da

će ovo ionako složeno administrativno područje doživjeti još promjena, uslijed čega je važno da podnositeljima zahtjeva snalaženje u ovim propisima ne bude još više otežano, a postupak ostvarenja prava još dugotrajniji. Bilo bi iznimno važno da pri donošenju tog zakona bude provedena sveobuhvatna, široka i detaljna javna rasprava, uz sudjelovanje tijela zaduženih za provođenje propisa, kao i ostalih ključnih dionika, a uz posvećivanje posebne pažnje očuvanju prava stečenih postojećim programom stambenog zbrinjavanja.

#### PREPORUKE:

16. Vladi RH, da stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskog prava na područjima izvan područja posebne državne skrbi uredi zakonom.

17. Uredima državne uprave u županijama, odnosno upravnom tijelu Grada Zagreba te Državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da zahtjeve za stambeno zbrinjavanje riješe u tijeku kalendarske godine u kojoj su podneseni ili Vladi RH da ukine obvezu ponovnog podnošenja zahtjeva ukoliko isti nije riješen u kalendarskoj godini u kojoj je podnesen.

18. Vladi RH, da osigura dodatna sredstva/stambene jedinice za stambeno zbrinjavanje korisnika čiji su zahtjevi za stambeno zbrinjavanje administrativno riješeni, ali im nisu osigurane stambene jedinice.

19. Vladi RH, da donese normativne izmjene 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.

20. Vladi RH, da ujednači pravni okvir temeljem kojeg se povratnicima - bivšim nositeljima stanarskih prava valorizira, u punoj mjeri ili u određenom postotku, činjenica da su bivši nositelji stanarskih prava kako je to vrijedilo kada su stanove otkupljivali građani većinom hrvatske nacionalne pripadnosti.

21. Vladi RH i Državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da riješe preostalih petnaestak predmeta zauzete privatne imovine čiji vlasnici još uvijek ne mogu stupiti u posjed svoje imovine, odnosno koja je devastirana, a koji moraju isplatiti novčane iznose privremenim korisnicima na ime izvršenih ulaganja.

22. Državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje te Agenciji za promet nekretninama, da u pripremi i pri sklapanju kupoprodajnih i drugih ugovora pripreme izjave o prihvaćanju uvjeta kupoprodaje i drugih pravnih poslova koje, kao i sami ugovori, sadržavaju i opis nekretnine i taksativno navedenu dokumentaciju vezanu uz nekretninu.

23. Državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da provede sveobuhvatnu, široku i detaljnu javnu raspravu o novom Zakonu o stambenom zbrinjavanju, uz sudjelovanje tijela zaduženih za provođenje propisa, kao i ostalih dionika, uz posvećivanje posebne pažnje očuvanju prava stečenih postojećim programom stambenog zbrinjavanja.

### **3.5. Statusna prava građana**

#### *3.5.1. Prebivalište*

Nakon stupanja na snagu Zakona o prebivalištu u prosincu 2012. godine, tijekom 2013. godine obraćali su nam se hrvatski državljani koji žive izvan RH tražeći informacije o odredbama tog zakona i kakve će posljedice biti za građane koji žive u inozemstvu, a imaju prijavljeno prebivalište u domovini, osobito što se tiče prava glasa na izborima. Nemali broj građana zatražio je i konkretno tumačenje odredbi ZOP-a pritužujući se da nemaju dovoljne informacije o tome od strane službenih tijela RH te da se u tom smislu, kao osobe izvan domovine, smatraju zakinutima zbog nemogućnosti saznanja traženih informacija. U pritužbama je osobito bila izražena bojazan građana iz inozemstva da odjavom prebivališta u RH, iako su hrvatski državljani, gube mogućnost glasovanja na izborima. U takvim smo slučajevima informirali građane da je pravo glasovanja hrvatskim državljanima na izborima regulirano Zakonom o registru birača, a ne Zakonom o prebivalištu, sukladno kojem se hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u RH i žele glasovati na izborima, trebaju aktivno registrirati radi glasovanja u inozemstvu ili domovini.

U onim slučajevima u kojima su građani slali upite o konkretnim posljedicama primjene novog zakona u njihovim pojedinačnim slučajevima, s obzirom da se prebivalište prijavljuje i odjavljuje u policijskim upravama odnosno postajama, građane smo upućivali da tumačenje odredbi ZOP –a zatraže direktno od MUP-a.

I u medijima su bili objavljivani tekstovi o problemima s kojima se građani susreću nakon što su promijenjena pravila o prijavi prebivališta. Tako je u jednom slučaju bio istaknut primjer građanina, beskućnika, kojem je istekao rok važenja osobne iskaznice, a koji nije mogao prijaviti prebivalište sukladno odredbama novog zakona pa nije niti mogao pribaviti novu osobnu iskaznicu. Njemu su policijski službenici učestalo provjeravali identitet i prekršajno ga prijavljivali zbog nevažeće osobne iskaznice. S obzirom da ZOP sadrži odredbu prema kojoj je moguće da nadležno tijelo osobi koja nema mjesto i adresu stanovanja niti sredstva kojima bi mogla namiriti potrebu stanovanja, iznimno rješenjem utvrdi prebivalište na adresi ustanove socijalne skrbi ili kod drugih pružatelja usluge smještaja, u konkretnom slučaju dali smo preporuku nadležnoj policijskoj upravi da građanina, s obzirom da se zahtjev podnosi osobno, upozna sa spomenutom odredbom zakona te da se u tom smislu poduzmu odgovarajuće radnje radi zaštite njegovih prava. Kasnijim očitovanjem nadležne policijske uprave informirani smo da mu je omogućeno prijaviti prebivalište i preuzeti novu osobnu iskaznicu, iz čega proizlazi da je naša preporuka prihvaćena.

### 3.5.2. Državljanstvo

*„Moj brat i ja otišli smo u ured konzulata Republike Hrvatske da podnesemo zahtjev za prijem u državljanstvo po osnovu podrijetla. Naša majka i djed državljanin su Republike Hrvatske od rođenja a baka ima državljanstvo po članku 16. Zakona o hrvatskom državljanstvu. Djedovi roditelji i preci su također živjeli na teritoriji današnje općine. Uz naš zahtjev za pijem u državljanstvo priložili smo dokaze koje i Vama dostavljamo u preslici. Osoba koja je sa nama vodila inervju po završenom pregledu naših zahtjeva, iste nam je vratila sa usmenim obrazloženjem da smo postali punoljetni i da smo sa punoljetstvom izgubili pravo na hrvatsko državljanstvo. Završila je intervju sa nama i nije htjela da nas sasluša kako je ne našom krivicom došlo do ove nepravde prema nama... Cijeneći okolnosti, a glede članka 11. I 16., molimo da se i nama omoguće ista prava jer nismo krivi za stanje u kojem smo se našli. Mi se osjećamo kao građani Hrvatske zajedno sa majkom, djedom i bakom. Mi smo pohađali i uspješno završili gimnaziju u Katoličkom školskom centru u B. i upisali fakultete. Molimo Vas za pomoć u ostvarenju našeg, ne našom krivicom, izgubljenog prava i da himna majke, djeda i bake bude i naša himna i da „lijepu svoju“ zvanično nosimo u svom srcu zajedno sa Vama i svim građanima Hrvatske“.*

Zakonom o hrvatskom državljanstvu (NN, 53/91, 70/91 – ispravak, 28/92, 113/93 i 130/11, u daljnjem tekstu ZOHD) osobama koje su imale prebivalište u RH na dan 8. listopada 1991. godine, a koje su korisnici programa povratka ili obnove ili stambenog zbrinjavanja (povratnici), dana je mogućnost da odmah po odobrenju stalnog boravka steknu i hrvatsko državljanstvo prirođenjem. Naime, u tom slučaju priznaje im se zakonom propisana duljina trajanja boravka u RH koja je uvjet za stjecanje hrvatskog državljanstva. Unatoč tome, prema podacima koje smo dobili od MUP-a, proizlazi da je zaprimljeno tek 15 zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva povratnika u RH. Od toga, dva su predmeta riješena pozitivno, u deset predmeta izdana su zajamčenja o primitku u hrvatsko državljanstvo, dok je u tri predmeta u tijeku upravni spor.

Navedeni podatci ukazuju na otežanu mogućnost povratnika da zadovolje propisane uvjete za stjecanje hrvatskog državljanstva, prvenstveno reguliran stalni boravak koji je glavni uvjet za stjecanje državljanstva. Naime, iako je Zakonom o strancima (NN, 130/11 i 74/13, u daljnjem tekstu ZS) propisana mogućnost da se stalni boravak može odobriti strancu koji je imao prebivalište u RH na dan 08. listopada 1991. godine, a koji je korisnik programa povratka ili obnove ili stambenog zbrinjavanja, i za kojeg je utvrđeno da se vratio s namjerom da trajno živi u RH, pritužbe ukazuju da postupak pribavljanja dokaza o tome traje zabrinjavajuće dugo. Samim time, dugotrajnost postupaka reguliranja statusa povratnika u RH rezultira malim brojem odobrenih stalnih boravaka, što se u konačnici manifestira minimalnim brojem zaprimljenih zahtjeva povratnika za stjecanje hrvatskog državljanstva.

Nadalje, tijekom izvještajnog razdoblja pojavilo se i pitanje u svezi primjene odredbe članka 24. ZOHD. Njome se propisuje osobno podnošenje zahtjeva za stjecanje državljanstva prirođenjem ili prestanak državljanstva, osim ako je riječ o osobi s invaliditetom. Građanima nije jasno zašto moraju osobno podnijeti zahtjev jer su time onemogućeni da ih pri započinjanju postupka zastupaju opunomoćenici, a njihov se identitet, sukladno Zakonu o općem upravnom postupku, može utvrditi i tijekom provođenja postupka. Za naglasiti je da prije izmjena i dopuna Zakona o hrvatskom državljanstvu 2011. godine nije bila propisana obveza osobnog podnošenja zahtjeva. Od MUP-a smo zatražili očitovanje o konkretnim

razlozima kojima su se rukovodili kada su 2011. godine predložili da se izmjenama i dopunama ZOHD propiše obveza osobnog podnošenja zahtjeva za stjecanje državljanstva prirođenjem ili za prestanak državljanstva, te očekujemo odgovor.

U svezi postupaka stjecanja hrvatskog državljanstva, obraćale su nam se osobe nezadovoljne negativnim rješenjima MUP-a u kojima se njihov zahtjev odbija jer nisu dokazale pripadnost hrvatskom narodu, što je jedna od pretpostavki koje se traže ZOHD-om. Pripadnost hrvatskom narodu utvrđuje se ranijim deklariranjem te pripadnosti u pravnom prometu, navođenjem u pojedinim javnim ispravama, zaštitom prava i promicanjem interesa hrvatskog naroda i aktivnim sudjelovanjem u hrvatskim kulturnim, znanstvenim i sportskim udrugama u inozemstvu.

Podnositelji zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva kao pripadnici hrvatskog naroda u svojim pritužbama navode kako se nedovoljno vrednuje okolnost da žive u državama u regiji te da se tijekom raspada bivše države, zbog osobne sigurnosti, nisu usudili javno isticati činjenicu da su Hrvati, nastojeći na taj način izbjeći nelagodne situacije u svome okruženju. Navode da prilike nisu bile takve da se bez straha moglo isticati svoje hrvatsko podrijetlo. Stoga se podnositelji zahtjeva teško mire s okolnošću da se u ocjenjivanju dokaza o pripadnosti hrvatskom narodu takav splet okolnosti ne uzima u obzir. Ovakav stav osobito izražavaju oni podnositelji zahtjeva za hrvatsko državljanstvo iz inozemstva kojima jedan od roditelja nije pripadnik hrvatskog naroda. Smatraju da ih se, time što se zbog razloga osobne sigurnosti nisu se izjašnjavali kao Hrvati, pojednostavljeno smatra pripadnicima drugog naroda, iako se nisu izjašnjavali niti kao pripadnici drugog naroda.

Ovakve slučajeve najbolje ilustrira primjer građanina koji nam se obratio prituživši se na rješenje MUP-a kojim se njegovoj kćeri odbija zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo jer nije dokazala pripadnost hrvatskom narodu. Građanin navodi da je hrvatski državljanin koji živi u RH i pripadnik hrvatskog naroda te da ne može prihvatiti da njegova kćer iz prvog braka, rođena u Republici Srbiji gdje i živi, koja održava bliske odnose s obitelji u Hrvatskoj i svake ih godine posjećuje te koja druge obitelji osim njih nema, po mišljenju nadležnog tijela nije Hrvatica, zato što je ocijenjeno da nisu ispunjeni zakonski uvjeti.

Osobit problem čini i dugotrajnost postupaka stjecanja hrvatskog državljanstva. Nerijetko pritužbe ukazuju da se vrijeme trajanja tih postupaka mjeri u godinama, čak i u slučajevima za koje se može reći da spadaju u jednostavnije. Kao primjer može poslužiti slučaj građanke koja se s kćerkom doselila iz Australije i koja je podnijela zahtjev za stjecanje državljanstva kao potomak iseljenika koji su iz bivše države emigrirali još 60-ih godina prošlog stoljeća.

Osim pritužbe na dugotrajnost i način vođenja postupka, stranka nam jedostavila i opsežnu dokumentaciju o povijesti svoje obitelji te potvrdu hrvatskog kluba iz jednog australskog grada kojim se potvrđuje da je njezin otac njihov član od 1974. godine te da je bio aktivan i cijenen član hrvatske zajednice u Australiji. Zahtjev za stjecanje hrvatskog državljanstva podnesen je osamnaest mjeseci prije obraćanja pučkoj pravobraniteljici, a građanka je tijekom

trajanja postupka imala status stranca s odobrenim privremenim boravkom iz humanitarnih razloga. MUP-u smo poslali dopis zatraživši očitovanje o okolnostima slučaja te obavijest kada se može očekivati donošenje meritornog rješenja u konkretnom slučaju. Pristiglim očitovanjem obaviješteni smo da je pritužiteljica napokon primljena u hrvatsko državljanstvo, ali ne kao potomak iseljenika, već kao pripadnica hrvatskog naroda.

### *3.5.3. Boravak stranca*

Osim problema uočenih u postupcima odobravanja stalnog boravka povratnika, koji su vezani uz rad tijela nadležnog za izdavanje potvrda da je podnositelj zahtjeva korisnik programa povratka ili obnove ili stambenog zbrinjavanja, a koji su već opisani u području vezano za državljanstvo – prema podacima MUP-a zahtjeve za stalni boravak korisnika programa povratka ili obnove ili stambenog zbrinjavanja te za strance koji neprekidno imaju odobren privremeni boravak najmanje tri godine, a u statusu izbjeglice su bili najmanje deset godina – podnijelo je 288 osoba. Od toga, pozitivno je riješeno njih 174, negativno 81, dok ih je 33 još u postupku rješavanja.

Značajan broj pritužbi koje smo primili u svezi vođenja postupaka odobrenja boravka strancima odnosio se na njihovo trajanje. Naime, osobe koje pokreću postupke za produžetak privremenog boravaka ili za odobrenje stalnog boravka su one koje u RH već imaju prethodno regulirane privremene boravke i u tom smislu nadležnom tijelu uglavnom su poznati svi relevantni podatci potrebni za donošenje pozitivne ili negativne odluke o boravku. Međutim, pojedine pritužbe ukazuju da neki postupci za odobravanje privremenog ili stalnog boravka traju znatno duže od roka propisanog ZUP-om.

Tako nam se, primjerice, obratila strana državljanka s višegodišnjim reguliranim privremenim boravkom u RH, supruga hrvatskog državljanina, s pritužbom u svezi duljine trajanja postupka odobrenja stalnog boravka. Ona je podnijela pritužbu kada je od nadležne policijske uprave, koju je kontaktirala tri mjeseca nakon podnošenja zahtjeva, obaviještena da okončanje postupka može očekivati tek kroz idućih šest mjeseci. Kod nje je to izazvalo opravdanu bojazan da postupak neće biti okončan niti do isteka postojećeg odobrenog privremenog boravka u svrhu spajanja obitelji. To znači da bi u međuvremenu ponovo morala podnijeti zahtjev i za produženje privremenog boravka jer, sukladno ZS, u trenutku donošenja odluke o odobrenju stalnog boravka, mora imati odobren privremeni boravak.

MUP smo pozvali da nas obavijesti o tome kada se može očekivati meritorno okončanje postupka, a nedugo nakon toga doneseno je rješenje i podnositeljici je odobren stalni boravak.

Slična situacija zbila se u predmetu podnositeljice zahtjeva za produžetak privremenog boravka iz humanitarnih razloga. Naime, podnijela je zahtjev za sebe i devetoro djece, a zbog duljine trajanja produženja privremenog boravka, bilo im je otežano ostvarivanje drugih prava, osobito reguliranja zdravstvenog osiguranja. Naime, ZS omogućuje, u postupcima produžetka privremenog boravka, samo ostanak u državi do izvršnosti odluke o zahtjevu, ali

ne i korištenje ostalih prava koja su imali tijekom prethodno odobrenog privremenog boravka. Tako primjerice, osobe koje su temeljem prethodno odobrenog privremenog boravka imale regulirano zdravstveno osiguranje ili pravo na rad, zbog dugotrajnosti vođenja postupka, ta prava nemaju do donošenja nove pozitivne odluke, unatoč pravu na ostanak u državi tijekom trajanja postupka.

I u konkretnom slučaju postupak je okončan nedugo nakon našeg obraćanja MUP-u, uz obrazloženje da je do produženog trajanja postupka došlo zbog obavljanja dodatnih službenih radnji u postupku vezanih za dostavljanje valjanih putnih isprava za djecu.

Pučkoj pravobraniteljici obraćale su se i osobe koje su rođene i od rođenja žive u RH, ali su se, zbog neriješenog statusa, nakon navršene punoljetnosti našle u situaciji da mogu regulirati tek privremeni boravak. Naime, za reguliranje stalnog boravka i stjecanja hrvatskog državljanstva potrebno je višegodišnje kontinuirano reguliranje privremenog boravka. Osobe u takvoj situaciji smatraju da je nedovoljno vrednovana okolnost da su rođeni u RH, u njoj žive od rođenja, te da kao djeca nisu mogli utjecati na obvezu svojih roditelja ili skrbnika da reguliraju njihov status.

Ovakvu situaciju upravo ilustrira slučaj građanke o čijoj statusnoj situaciji smo obaviješteni od strane Hrvatskog crvenog križa. Iako je rođena u Zagrebu 1990. godine i nikada nije napuštala državno područje RH, tek je 2013. godine regulirala privremeni boravak iz humanitarnih razloga. Naime, nedugo nakon rođenja, majka je dade na čuvanje jednoj obitelji u drugom gradu i prekida svaki kontakt s djetetom. Majka je još sljedećih sedam godina imala odobren stalni boravak. Dijete nije pohađalo školu, u jednom periodu bilo je u tretmanu nadležnog Centra za socijalnu skrb. Unatoč tome, niti tada nije bio pokrenut postupak za reguliranje njezinog statusa. Tek 2013. godine, s navršениh 23 godine prvi je puta regulirala privremeni boravak iz humanitarnih razloga.

Osobe u ovakvoj situaciji stalni su boravak mogle steći tek nakon daljnjih pet godina reguliranog privremenog boravka. Nakon odobravanja stalnog boravka, mogle su podnijeti zahtjev za stjecanje hrvatskog državljanstva. Stoga, kako bi se pomoglo osobama koje su očito bez svoje krivnje kao punoljetne osobe našle se situaciji da trebaju regulirati tek prvi privremeni boravak u svojoj domovini, iako su u njoj rođene i od rođenja u njoj žive, sudjelovali smo s našim prijedlozima u postupku izmjena i dopuna Zakona o strancima, o čemu detaljnije pišemo u poglavlju 6.

#### PREPORUKE:

24. Policijskim upravama odnosno postajama, da postupke produžetka privremenog i odobrenja stalnog boravka stranaca trebaju završavati u rokovima propisanim ZUP-om. Osobito treba voditi računa da se postupci odobrenja stalnog boravka okončaju prije isteka

postojećeg privremenog boravka, kako bi podnositelji zahtjeva bili pošteđeni podnošenja novog, dodatnog zahtjeva za reguliranje privremenog boravka i financijskih troškova koji idu uz to.

25. Ministarstvu unutarnjih poslova, da izmjenom Zakona o strancima propiše da se strancu tijekom postupka produžetka privremenog boravka, osim već priznatog prava na ostanak u državi do izvršnosti odluke o zahtjevu, priznaju i ostala prava koja proizlaze iz ranijeg statusa koji je prestao, osim ako je do dugotrajnosti vođenja postupka produžetka boravka došlo krivnjom podnositelja zahtjeva.

### **3.6. Postupanje policijskih službenika**

*„Pišem vam radi prijetnje. Prijeti mi da će me zaklat vrijeda mi mamu u grobu non stop. Kaže da imaju kuće meju da je to njegovo a ja ništa. To je zadruga nije podijeljena. A ja nemam novac. On se širi po dvorištu a na ne smijem iz kuće van. On došao na moj ulaz. Tjera ga da je to njegov ulaz. Ne mogu više pošto imam toga više. Hvala. Policija mu neće ništa.“*

#### Postupanje Službe za unutarnju kontrolu i Povjerenstva za postupanje po pritužbama u Ministarstvu unutarnjih poslova

Sustav kontrole primjene policijskih ovlasti prema građanima sastoji se od nadzora unutar MUP-a te građanskog nadzora nad radom policije kojeg provodi Povjerenstvo za postupanje po pritužbama u MUP-u (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo).

Služba za unutarnju kontrolu, ustrojena unutar Kabineta ministra unutarnjih poslova, između ostalog provodi unutarnju kontrolu zakonitosti, profesionalnosti i etičnosti rada policijskih službenika i drugih zaposlenika te ustrojstvenih jedinica Ministarstva; analizira i ocjenjuje zakonitost primjene policijskih ovlasti; provodi postupke po pritužbama i predstavkama fizičkih i pravnih osoba; organizira ili samostalno obavlja operativne provjere podataka i izvješća, sistematizira ih te inicira rad operativnih službi sa svrhom rješavanja konkretnog slučaja te nadzire pokrenute postupke do njihove realizacije; prema potrebi uključuje se u provedbu izvanrednog nadzora rada policijskih službenika i drugih zaposlenika te ustrojstvenih jedinica Ministarstva; prati stanje unutarnje stege i profesionalne etike.

Povjerenstvo postupa po prigovorima građana nezadovoljnih odgovorom ustrojstvenih jedinica ministarstva i provedenim postupkom provjere pritužbenih navoda. Čine ga dva člana predstavnika javnosti imenovanih od strane Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora te policijski službenik MUP-a kao treći član Povjerenstva.

Sukladno Zakonu o policiji, kad fizička ili pravna osoba podnese predstavku ili pritužbu na rad policijskog službenika ili drugog zaposlenika Ministarstva, odnosno ustrojstvene jedinice policije ili druge ustrojstvene jedinice Ministarstva, smatrajući da su njoj ili nekome drugom



povrijeđena prava ili prekršen zakon, obveza je rukovoditelja obavijestiti podnositelja predstavke ili pritužbe o utvrđenom činjeničnom stanju i poduzetim mjerama u roku od 30 dana od dana primitka predstavke, odnosno pritužbe.

Prema dostupnim podacima, građani su prepoznali važnost civilnog nadzora nad primjenom policijskih ovlasti te su Povjerenstvu uputili 221 pritužbu. Od toga, zbog objektivnih ograničavajućih razloga u radu Povjerenstva koji se odnose na mogućnost sastajanja članova te na zahtjevnost postupka ispitivanja pritužbenih navoda, u 171 slučaju još se nije postupalo u smislu razmatranja sadržaja i donošenja odluke. O mogućim znatnim zaostacima u radu, odnosno da nisu u mogućnosti upućivati odgovore strankama u propisanom roku od 90 dana, Povjerenstvo je u ožujku 2013. godine obavijestilo Hrvatski sabor i ministra unutarnjih poslova, uz napomenu da će nastavak rada Povjerenstva u postojećem zakonskom okviru neminovno dovesti do zaostataka u radu koje u danim okolnostima neće biti moguće otkloniti kroz duže vremensko razdoblje. Iako je o nemogućnosti postupanja u propisanim rokovima Povjerenstvo pisanim putem obavještavalo i same podnositelje pritužbi, može se ocijeniti da se nemogućnošću ažurnog rješavanja pritužbi građanima nedvojbeno umanjuje zaštita njihovih prava.

Kako bi se unaprijedila ažurnost rada po pritužbama, a samim time i zaštita prava građana od mogućeg neprofesionalnog postupanja policijskih službenika, samo Povjerenstvo predlaže da se izmjenama Zakona o policiji, Službi za unutarnju kontrolu MUP-a povjeri postupanje pri provjeri navoda pritužbi građana u drugom stupnju (a ne samo po predstavkama, kao sada), a da Povjerenstvo postupa temeljem pritužbi građana na odgovore Službe za unutarnju kontrolu MUP-a. Druge predložene mogućnosti su da se opseg rada Povjerenstva ograniči na spise koji se direktno odnose se na moguće povrede Zakona o policijskim poslovima i ovlastima počinjene postupanjem policijskih službenika, te imenovanje zamjenika članova Povjerenstva ili povećanje broja vijeća u kojima zasjeda Povjerenstvo. Naime, Povjerenstvo nije moglo postupati u propisanim rokovima i zbog nepostojanja mogućnosti zamjenskih članova pa je svaka odsutnost bilo kojeg člana zbog opravdanih razloga dovela do blokade rada i nemogućnosti sazivanja sjednica, a tijekom 2013. godine sastalo se ukupno 25 puta.

Međutim, usprkos očitim poteškoćama u radu Povjerenstva, rezultati razmatranih predmeta i donesenih ocjena vrlo su znakoviti. Tako je od 45 dovršenih predmeta, 35 predmeta ocijenjeno je kao neutemeljeno, četiri predmeta ocijenjeno je kao utemeljeno, a šest kao djelomično utemeljeno. Navedeni podatci ukazuju da je Povjerenstvo, čak i u otežanim uvjetima rada, u 22,2 % obrađenih slučajeva utvrdilo djelomičnu ili potpunu utemeljenost pritužbi građana.

S druge pak strane, MUP je u 2013. godini zaprimio 2520 pritužbi, predstavki i anonimnih podnesaka. Riješeno je 2238 slučajeva, od čega je u 77 slučajeva utvrđena utemeljenost, a u 127 djelomična utemeljenost. Zbroj slučajeva u kojima su pritužbe ili predstavke građana ocijenjene kao utemeljene i djelomično utemeljene ukazuje da se kroz sustav nadzora unutar MUP-a utvrdi manje od 10 % povreda u postupanju policije.

Uspoređujući podatke Povjerenstva i MUP-a o utemeljenosti i djelomičnoj utemeljenosti prigovora građana na postupanje policije, uočljivo je da se značajno veći postotak osnovanosti prigovora građana utvrđuje izvan samog sustava MUP-a, odnosno, u radu Povjerenstva, iako je riječ o značajno manjem broju predmeta.

### Pritužbe pučkoj pravobraniteljici

Unatoč početku rada Povjerenstva za pritužbe građana u MUP-u, zamjetan je značajan porast pritužbi građana pučkoj pravobraniteljici u svezi postupanja policijskih službenika u odnosu na prethodne godine. Pritužbe su se uglavnom odnosile na propuste u postupanju policijskih službenika, njihovo neprofesionalno i neetično ponašanje prema građanima, prekoračenja u primjeni ovlasti te na pristrano postupanje pri utvrđivanju kažnjivih djela.

Neki od pritužitelja ukazali su na situaciju da su, kada su se pritužili policijskoj upravi na rad policijskog službenika prilikom utvrđivanja prekršaja, naknadno utvrdili da su prijavljeni i zbog navodnog počinjenja nekog dodatnog prekršaja, o čemu prije pritužbe na rad službenika nisu imali saznanja. Primjerice, građanin se pritužio da mu policijski službenik nije želio izreći opomenu zbog nevezivanja sigurnosnog pojasa u vožnji, iako unazad više godina nije počinio prometni prekršaj. Međutim, policijski službenik mu je odgovorio da to nije moguće jer je prije više godina bio kazneno gonjen te da „on takvima ne oprašta“. Nakon upućene pritužbe policijskoj upravi zbog takvog postupka policajca te zbog grubog i nepristojnog ophođenja prema njemu, prilikom uvida u spis predmeta uočio je da nije samo prijavljen zbog nevezivanja sigurnosnog pojasa, već i zato što navodno više puta nije poslušao zapovijed policijskog službenika da se veže te je zatraženo izricanje još strože kazne. U pritužbi pučkoj pravobraniteljici, ističe da takav opis činjeničnog stanja ne odgovara istini, da se cijela komunikacija s policijskim službenikom odvijala izvan vozila pa mu nije mogla niti biti izdana zapovijed da se veže, te smatra da je ovakav opis navodnog događaja naknadno dopisan u prijavi kao posljedica toga što se policijskoj upravi pritužio na rad policijskog službenika. Iz primljenog očitovanja još uvijek nije vidljivo je li točno da je nakon pritužbe na postupanje policajca došlo do promijene kvalifikacije prekršajnog djela.

Također, zaprimili smo više pritužbi građana radi toga što su u policijskoj postaji podnijeli kaznenu prijavu smatrajući da se radi o kaznenom djelu za koje se progon vrši po službenoj dužnosti, ali im je rečeno da za prijavljeno djelo kazneni postupak moraju voditi kao privatni tužitelji ili da djelo uopće nije kažnjivo. Građani ukazuju da im se nedovoljno jasno obrazlaže zašto je službena ocjena takva da prijavljeno djelo nije kazneno, odnosno da se progoni po privatnoj tužbi.

Tako se građanka obratila pučkoj pravobraniteljici nakon što se u srpnju 2013. godine obratila policijskoj postaji prijavivši kazneno djelo prijevare na štetu njezinog brata, kojeg su dvije osobe prevarile iskoristivši njegovo otežano zdravstveno stanje, na način da su ga navele da sklopi pretplatničke ugovore s više telekomunikacijskih operatera uz minimalnu novčanu naknadu. Građanka navodi da su joj prvo u policijskoj postaji usmeno priopćili da prijavljeno

djelo nije kažnjivo jer je njezin brat, iako je naglasila da mu je zbog narušenog zdravstvenog stanja pružana psihijatrijska pomoć, svojevrijedno pristao na sklapanje ugovora. Nakon što se i drugi puta obratila policiji, zbog prispjeha računa o izvršenim telekomunikacijskim uslugama u iznosu od nekoliko tisuća kuna, načelnik policijske postaje joj je odgovorio da je već upućena na podnošenje privatne tužbe ako smatra da se radi o kaznenom djelu. Nakon obraćanja i dostave dokumentacije, uputili smo ju da se u svezi podnošenja kaznene prijave obrati nadležnom državnom odvjetništvu, što je i učinila. Nakon toga, zaprimljena je kaznena prijava i u policijskoj postaji zbog počinjenja kaznenog djela za koje se progon vrši po službenoj dužnosti, pa su poduzete daljnje službene radnje u svrhu razotkrivanja svih okolnosti počinjenog djela. Od Službe za unutarnju kontrolu MUP-a primili smo izvješće o slučaju u kojem se uglavnom potvrđuju navodi građanke. Valja naglasiti da se od trenutka njenog obraćanja policiji pa do pokretanja kaznenog progona po službenoj dužnosti, procijenjena šteta povećala za osam tisuća kuna.

Također, pritužio nam se građanin da je u srpnju 2013. godine putem nadležne policijske uprave podnio kaznenu prijavu protiv poznatog počinitelja zbog mogućeg počinjenja kaznenog djela za koje se progon vrši po službenoj dužnosti. S obzirom da nije imao informaciju pod kojim poslovnim brojem se vodi zaprimljena kaznena prijava, a taj podatak nije dobio niti nakon što se pisanim putem obratio policijskoj upravi, od pučke je pravobraniteljice zatražio pomoć. U roku od 30 dana od nadležne policijske uprave obaviješteni smo da je prilikom usklađivanja rada došlo do propusta u smislu pravovremenog izvješćivanja nadležnog državnog odvjetništva o poduzetom, zbog čega građaninu upućuju ispriku.

Tijekom izvještajnog razdoblja zaprimane su i pritužbe građana koji su tvrdili da su u policijsku postaju pozivani na razgovor, ali da nisu znali u kojem ih se svojstvu poziva, odnosno, da ih se pozvalo kako bi dali obavijesti o počinjenju kaznenog djela, a da su tijekom razgovora shvatili da ih se ispituje kao osumnjičenike. Valja naglasiti da se, ako drukčije nije propisano posebnim zakonom, na razgovor radi prikupljanja obavijesti može pozvati osobu za koju je vjerojatno da raspolaže s obavijestima korisnim za obavljanje policijskog posla, a u pozivu se mora naznačiti i razlog pozivanja. Na obrascu službenog poziva za razgovor stoji i da se navodi u kojem svojstvu se pozvana osoba poziva, odnosno, kao oštećeni, osumnjičeni ili drugo.

Također, zaprimane su i pritužbe da se od pozvanih građana tijekom razgovora, bez posebnog objašnjenja, traži davanje dopuštenja policijskim službenicima da se utvrde identifikacijski brojevi njihovih mobilnih uređaja, a da građani ne znaju kakve posljedice može imati davanje njihove suglasnosti za to. Tako se jedna građanka pritužila tvrdeći da joj je na pozivu stajalo da se poziva u svojstvu "građanina", a kasnije joj u razgovoru nije bilo niti objašnjeno o čemu se radi i koja su njezina prava. Tijekom razgovora oduzet joj je i mobilni uređaj bez obrazloženja zašto je to potrebno. Da je osumnjičena za počinjenje kaznenog djela prvi je put saznala sutradan čitajući vijesti na internetskim portalima pa smatra da su joj povrijeđena prava jer su takvu informaciju mediji mogli saznati jedino od policije.

Pritužbi građana bilo je i u svezi uhićenja i privođenja, pri čemu su smatrali da su takvi postupci provedeni na nezakonit način. Jednako tako, žalili su se i na tretman u policijskoj postaji nakon privođenja, tvrdeći da su bili izloženi neprofesionalnom ponašanju pojedinih policijskih službenika.

U jednom slučaju građanin nam se pritužio jer je nezakonito uhićen u svome domu zbog navodno počinjenog kažnjivog djela. Slučaj je završio pravomoćnom sudskom presudom kojom je oslobođen optužbe. Tvrdi da je postupanjem policije nanesena šteta njegovom ugledu i časti te da u spisu predmeta upućenom prekršajnom sudu nema niti spomena o njegovom uhićenju. Od Službe za unutarnju kontrolu MUP-a obaviješteni smo da je utvrđen propust u izvršavanju službenih zadaća policijskih službenika s obzirom da u spisu predmeta doista nije pronađeno izvješće o uhićenju, niti je u informacijski sustav ministarstva unesena činjenica uhićenja. Međutim, smatraju kako utvrđeni propusti u izvršavanju službenih zadaća nisu utjecali na zakonitost postupanja policijskih službenika. Naime službujući policijski službenik tvrdi kako je sačinio izvješće o uhićenju i izjavu o odricanju prava na branitelja, ali se ne sjeća kome je ta pismena predao, a do trenutka slanja očitovanja nisu bila pronađena. Shodno tome, zatražili smo dodatne informacije jer bez postojanja izvješća o uhićenju iz kojeg će biti vidljivo da je uhićenik bio upoznat s razlogom uhićenja i svojim pravima, nije moguće zaključiti je li postupanje bilo u skladu sa zakonom. Štoviše, analizom dostavljene preslike spisa predmeta vidljivo je da niti nadležni sud nije imao saznanja da je građanin bio uhićen, stoga niti na taj način nije mogla biti izvršena ocjena da li je uhićenje bilo zakonito. Također, utvrđeno je da osim što ne postoji izvješće o uhićenju, među dostavljenim dokumentima nema niti zapisnika o ispitivanju osumnjičenika pa se u predmetnom slučaju i nadalje postupa.

#### PREPORUKE:

26. Ministarstvu unutarnjih poslova, da adekvatnim izmjenama i dopunama Zakona o policiji stvori pretpostavke koje će Povjerenstvu za pritužbe u MUP-u omogućiti ažurno i učinkovito ispitivanje pritužbi građana.

27. Ministarstvu unutarnjih poslova, da poduzima kontinuirane i učinkovite mjere kako bi se u postupcima pokrenutim povodom predstavki i pritužbi građana zbog neprofesionalnog postupanja policijskih službenika postigao viši stupanj učinkovite kontrole.

### 3. 7. Radni i službenički odnosi

#### 3.7.1. Prava za vrijeme nezaposlenosti

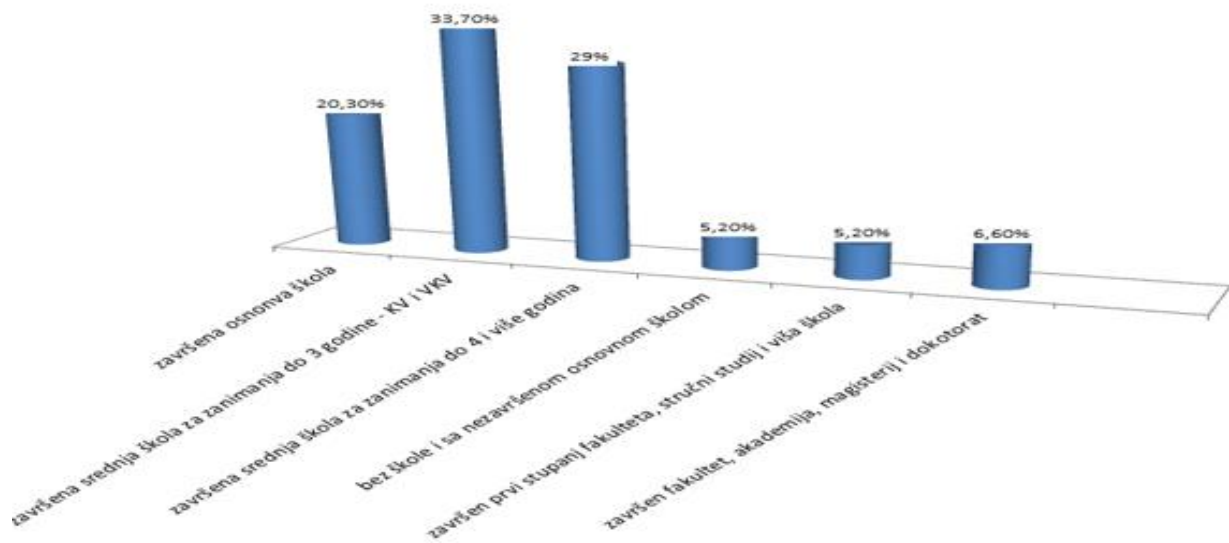
*„Obraćam Vam se ovom predstavkom vezano uz moju dugogodišnju nezaposlenost i nemogućnost dobivanja posla već 20 godina, te na brojne barijere na koje nailazim sve ove godine... Ja sam danas žena 41 godinu, u najboljim godinama i naponu snage, ali na moju veliku žalost i zabrinutost obilježena kao nezaposlena i poseban slučaj. Žalosno, nevjerovatno, ali istinito. Surovo istinito, bolno istinito.....Od 1993. do 2006. g. nisam uspjela dobiti nikakav posao, unatoč aktivnom traženju posla, naprotiv, vidjela sam da se zapošljava na sve strane...ali ja sam strpljivo šutjela i nadala se da ću i ja dobiti posao. 2006. počela sam raditi kao honorarac, no to sam ubrzo morala prekinuti iz obiteljskih razloga, odnosno zbog teške bolesti moga sada pokojnog oca koja je rezultirala time da je bio nepokretan i to tako nekoliko mjeseci, morala sam o njemu voditi brigu 24 sata dnevno. (...)Unatoč svemu i mojoj svakodnevnoj upornosti, rezultati koji su trebali polučiti moju zaposlenost su izostali. Svakodnevno odlazim na Zavod za zapošljavanje i vidim da im to smeta iako bi oni na Vaš upit zasigurno štitili sebe, a mene okarakterizirali kao lažljivicu ili u najgorem mogućem slučaju kao luđakinju koja ne zna što govori...“*

U vrijeme gospodarske krize, velike nezaposlenosti, restrukturiranja te procesa novog normativnog uređenja radnih odnosa, kako pronaći i zadržati posao jedna je od glavnih briga velikog broja građana.

Prema podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, nezaposlenost je u 2013. značajno porasla. Na dan 31.12.2013., u evidenciji HZZ-e bilo je 363.411 osoba, od čega je podjednak broj muškaraca i žena. Najveći broj nezaposlenih imao je srednju školsku spremu (62,7%), a korisnika novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti u prosincu 2013. bilo je 74.597, od čega je 20,2% starije životne dobi (55-59 godina).

Promatrano prema razini obrazovanja, stopa nezaposlenosti bila je najveća u populaciji sa završenom srednjom školom, za zanimanja do 3 godine i školom za KV i VKV radnike. Stope nezaposlenosti prema razini obrazovanja prikazujemo shematskim prikazom, a podatci jasno pokazuju kako stupanj obrazovanja značajno utječe na (ne)zaposlenost.

Slika: Stope nezaposlenosti prema razini obrazovanja



Vežano uz prava za vrijeme nezaposlenosti, pritužitelji su iskazivali nezadovoljstvo rješenjem HZZ-a radi ukidanja prava na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti te na nemogućnost pronalaska zaposlenja zbog dugotrajne nezaposlenosti. Građani su nam se obratili i ukazujući na veliki broj špeditera na području Međimurske i Varaždinske županije koji su ulaskom RH u Europsku uniju ostali bez posla, uz vrlo neizvjesnu mogućnost njihovog ponovnog zapošljavanja, a sigurni smo da su s ovim problemom suočeni i brojni drugi građani iz drugih dijelova zemlje. Iako su područni uredi HZZ-e organizirali sastanke sa špediterskim tvrtkama kako bi utvrdili na koji način će ulazak RH u EU utjecati na njihovo poslovanje i eventualno otpuštanje radnika, Područni ured HZZ-e u Čakovcu evidentirao je kako se od 98 osoba koje su proglašene viškom iz djelatnosti špedicije, 7 u međuvremenu ponovno zaposlilo kod istog poslodavca, 8 kod drugih poslodavaca dok su se 2 osobe samozaposlile, a u Varaždinu se od 74 evidentirane nezaposlene osobe, samo 5 u međuvremenu ponovno zaposlilo.

### 3.7.2. Radni odnosi u javnim službama

Pritužbe u kojima se ukazivalo na moguće povrede prava iz radnog odnosa u javnim službama (predškolskoj, osnovnoj, srednjoškolskoj ustanovi, učeničkom domu, zdravstvenoj ustanovi, centru za socijalnu skrb i HRT-u), odnosile su se na nepravilnosti vežano uz izmjenu ugovora o radu, uskratnu prava na godišnji odmor, nezadovoljstvo najavljenim smanjenjem plaće, neisplatu uvećane plaće za prekovremeni rad, moguće nepravilnosti u zapošljavanju, nedopušteni prestanak ugovora o radu, nezadovoljstvo razrješenjem s položaja ravnatelja javne ustanove i drugo.

U pritužbama za koje je nakon provedenog ispitnog postupka utvrđeno da su osnovane, pritužitelji/ice su ukazivali na: neizdavanje odgovarajuće potvrde nakon otkaza ugovora o radu u osnovnoj školi; neodgovarajuću raščlambu nastavih sati u osnovnoj školi te na nepravilnosti pri zapošljavanju u centru za odgoj i obrazovanje. U tim smo slučajevima od

prosvjetne inspekcije zatražili nadležno postupanje nakon kojeg je utvrđeno kako su pritužbe osnovane. Prosvjetna inspekcija poduzela je propisane mjere, a nepravilnosti su otklonjene. Povodom pritužbe koja se odnosila na uskratu prava na godišnji odmor za vrijeme trajanja pripravničkog staža u zdravstvenoj ustanovi, obratili smo se Državnom inspektoratu koji je također poduzeo mjere radi otklanjanja nepravilnosti.

Pritužitelji koji su ukazivali da im poslodavac ne isplaćuje uvećanu plaću za prekovremeni rad i neosnovano ju umanjuje, upućeni su da sukladno Zakonu o radu (NN, br. 149/09, 61/11, 82/12 i 73/13, dalje u tekstu: ZOR), svoja novčana potraživanja mogu ostvariti u sudskom postupku, dok je pritužiteljima koji su iskazivali nezadovoljstvo svojim razrješenjem dužnosti ravnatelja zbog čega su pokrenuli sudske postupke, ukazano na nenadležnost pučke pravobraniteljice u stvarima u kojima je pokrenut sudski postupak.

Temeljem saznanja iz medija o mogućem kršenju prava iz radnog odnosa zaposlenih na HRT-u, osobito zbog zlostavljanja na radu i otkaza ugovora o radu djelatnici HRT-a, zatražili smo očitovanje ravnatelja HRT-a. Međutim, kako se radi o tome da je ugovor o radu izvanredno otkazan djelatnici koja već dvije godine vodi sudski spor protiv HRT-a radi zaštite prava osobnosti u vezi s zlostavljanjem na radu, pučka pravobraniteljica nije imala ovlasti dalje postupati. Nakon toga, u medijima je objavljen i slučaj redovitog otkaza ugovora o radu novinarki HRT-a, zbog skrivljenog ponašanja jer je bez odobrenja nadležnog rukovoditelja, proizvela dva dokumentarna filma. I u ovom slučaju postupak prije otkazivanja ugovora o radu proveden je sukladno odredbama ZOR-a, a i Koordinacija sindikata HRT-a u očitovanju poslodavcu izjasnila se kako smatra da novinarka jest povrijedila radnu obvezu, iako su se protivili izvanrednom otkazu. Oba slučaja, kao i slučajevi ukidanja nekih emisija novinara uz potporu Programskog vijeća HRT-a, ukazuju na potrebu jasnijeg i transparentnijeg izražavanja stava zaposlenih na HRT-u osobito kroz predstavnike radnika, ali i na potrebu većeg dijaloga, tolerancije i međusobnog uvažavanja između odgovornih osoba HRT-a i zaposlenih, kako bi se izbjegli dugotrajni sudski postupci.

Zaprimili smo i nekoliko podnesaka koji nisu imali karakter pritužbe nego su nam samo dostavljeni na znanje: zahtjev za zaštitu prava zbog premještanja na drugo radno mjesto; pritužba poslodavcu za zaštitu dostojanstva radnika; anonimna pritužba upućena Vladi RH zbog nezadovoljstva radnika HEP-a značajnim razlikama u visini plaća radnika srednje stručne spreme i radnika visoke stručne spreme kod toga poslodavca; zahtjev prosvjetnoj inspekciji za obavljanje inspekcijskog nadzora u dječjem vrtiću zbog mogućeg kršenja prava prednosti pri zapošljavanju nezaposlene supruge hrvatskog branitelja; pritužba upućena Vladi RH protiv ministra rada i mirovinskoga sustava zbog uskrate suglasnosti oko imenovanja ravnatelja HZZ-a, Područnog ureda Rijeka.

### *3.7.3. Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu*

Tijekom 2013. zaprimili smo 35 pritužbi u kojima su građani ukazivali na povredu prava iz radnog odnosa kod poslodavaca u gospodarstvu i obrtu, a pritužbe su se odnosile na:

prestanak radnog odnosa, neproduženje ugovora o radu sklopljenog na određeno vrijeme, nezakoniti prekovremeni rad te s tim u vezi neevidentiranje i neisplatu uvećane plaće za prekovremeni rad, neisplatu dospjele dugovane plaće, neuručenje obračuna dugovane, a neisplaćene plaće, neisplatu otpremnine te zlostavljanje na radu.

Pritužbe u kojima se ukazivalo na moguću povredu prekršajno sankcioniranih odredbi ZOR-a i Zakona o minimalnoj plaći (NN, br. 67/08 i 39/13), koje se odnose na neproduženje ugovora o radu sklopljenog na određeno vrijeme, neevidentiranje prekovremenog rada radnika, neuručenje obračuna dugovane, a neisplaćene plaće, dostavljali smo na nadležno postupanje inspekciji rada Državnog inspektorata.

U pritužbama u kojima se ukazivalo na mogući nedopušteni (nezakoniti) otkaz ugovora o radu, uzimajući u obzir da su rokovi za zaštitu prava iz radnog odnosa propisani ZOR-om prekluzivni, pritužitelje smo odmah upozoravali na pravne posljedice njihovog propuštanja.

U pritužbama u kojima se ukazivalo da poslodavac pritužitelju nije isplatio dospjelu, dugovanu plaću, otpremninu ili uvećanu plaću za prekovremeni rad, pritužitelji su upućeni da svoja novčana potraživanja iz radnog odnosa mogu ostvarivati putem suda, uz napomenu da ta potraživanja zastarijevaju za tri godine.

Zaprimili smo i brojne upite građana koji nisu znali kojemu nadležnom tijelu prijaviti moguće nezakonitosti pa smo ih upućivali na nadležne inspekcijske službe. U nekim slučajevima, posebice kada se radilo o otkazu ugovora o radu, kako na zaštitu prava kod poslodavca tako i na zaštitu sudskim putem te na način ostvarivanja besplatne pravne pomoći za one koji nemaju dovoljno materijalnih sredstava za odvjetnika.

Navodi u pritužbama i upitima, ukazuju da postoji potreba za boljom informiranošću građana o njihovim pravima kod HZZ-a i/ili Ministarstva rada i mirovinskoga sustava, osobito putem web stranica, ali i druge odgovarajuće načine, o tome kako mogu zaštititi svoja prava.

#### *3.7.4. Uznemiravanje i zlostavljanje na radnom mjestu*

Zlostavljanje na radu ili mobbing je već duže vrijeme prepoznat kao specifičan problem u radnim odnosima u stvarnosti. Međutim, zaštita od mobbinga ne pruža se niti postojećim odredbama ZOR-a, niti ZSD-om.

Naime, ZOR štiti isključivo od uznemiravanja i spolnog uznemiravanja kao oblika diskriminacije, pri čemu upućuje na ZSD. Razlika pak uznemiravanja kao oblika diskriminacije i mobbinga je u tome da je za uznemiravanje temeljem ZSD potrebno utemeljenje ponašanja na nekoj od diskriminacijskih osnova, dok za mobbing to nije slučaj. Međutim, u praksi je često vrlo teško razlučiti koja ponašanja predstavljaju mobbing kao zlostavljajuće ponašanje, a koja uznemiravanje koje je diskriminatorno.



Prema podacima Udruge mobbing, u 2013.g. se 489 osoba pritužilo toj udruzi ukazujući na mobbing, od kojih je 44% osoba bilo je zaposleno u državnom, a 56% u privatnom sektoru. Najveći broj prijavitelja mobbinga je u dobnoj skupini 36-50 godina starosti (46%), a njih 40,5% ima srednju stručnu spremu. Najčešći zlostavljači u ovome drugom slučaju su bile kolege/kolegice od čijeg daljnjeg zlostavljanja pritužitelji nisu bili zaštićeni, niti nakon što su se za pomoć obratili odgovornoj osobi poslodavca.

Inspektori rada za radne odnose Državnog inspektorata su tijekom 2013. godine zaprimili 13 pritužbi radnika (od čega je 8 pritužbi žena) zbog povrede dostojanstva na radnom mjestu, a protiv poslodavaca (koji zapošljavaju najmanje dvadeset radnika) podnijeli su 23 optužna prijedloga zbog osnovane sumnje na počinjenje prekršaja iz čl.130. ZOR-a, kojim je propisano da je poslodavac koji zapošljava najmanje dvadeset radnika dužan imenovati osobu koja je osim njega ovlaštena primati i rješavati pritužbe vezane za zaštitu dostojanstva radnika. Mi smo tijekom 2013 zaprimili 15 pritužbi vezano uz izloženost zlostavljanju na radnom mjestu i to u području radnih odnosa u gospodarstvu i obrtu te u javnim službama.

S obzirom da institut mobbinga, iako nije normiran u okviru radnopravnih propisa jest reguliran KZ-om, pritužitelje smo upućivali na moguću kazneno-pravnu zaštitu. Također, pritužitelje smo upućivali da naknadu štete zbog zlostavljanja na radu mogu ostvarivati sukladno odredbama ZOO-a koje se odnose na zaštitu prava osobnosti. Nadalje, upućivali smo i na Udrugu mobbing, koja djeluje na način, da među ostalim, stručno savjetuje i educira žrtve bilo kojeg nasilja i zlostavljanja na radnom mjestu te im pruža psihosocijalnu pomoć.

S obzirom da niti tijekom 2013. godine mobbing nije normiran u okviru radnopravnih propisa, ponovo ukazujemo na potrebu da se to učini, kako bi se izbjegle neujednačenosti i pravne praznine koje sada postoje, pri čemu treba jasno napraviti razliku između uznemiravanja kao oblika diskriminacije i mobbinga kao zlostavljanja na radnom mjestu.

### *3.7.5. Službenički odnosi*

U području službeničkih odnosa, pritužbe su se odnosile na postupak prijma u državnu službu, premještanje u državnoj službi, raspored i stavljanje na raspolaganje državnih službenika nakon promjena ustroja središnjih tijela državne uprave, postupak zbog povrede službene dužnosti, disciplinski postupak u policijskoj službi, ocjenjivanje državnih službenika, naknade za odvojeni život i troškove prijevoza i druga prava iz državne službe.

#### Raspored državnih službenika nakon promjena ustroja središnjih državnih tijela

U području službeničkih odnosa najveći broj pritužbi odnosio se na povrede prava zatečenih državnih službenika, zbog promjena djelokruga i ustroja ministarstava nakon promjena vlasti na posljednjim parlamentarnim izborima. Prema zaprimljenim pritužbama tijekom 2013. g. raspored zatečenih službenika u ministarstvima pravosuđa, obrane, financija, socijalne politike i mladih, nije bio proveden na zakonit način, a pritužitelji su ujedno ukazali da je time

izvršena promjena strukture zaposlenih prema političkom ili drugom opredjeljenju. Budući da se može raditi o potencijalnoj diskriminaciji temeljem političkog uvjerenja, o ovom problemu pišemo i u poglavlju 3.8.4.

Postupajući po pritužbama, utvrdili smo kako rješenja o rasporedu zatečenih i preuzetih državnih službenika u navedenim tijelima državne uprave nisu u skladu s odredbama Zakona o državnim službenicima (NN, 92/2005, 107/2007, 27/2008 i 34/2011 u daljnjem tekstu ZDS) i Zakona o općem upravnom postupku. Prema ZDS-u, novi akti kojima se uređuje unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, mogu biti posljedica ukidanja državnog tijela (čl. 125. ), promjena djelokruga pojedinih tijela i preuzimanja dijela poslova i službenika drugog državnog tijela (čl. 126.) ili/i promjena kojima se ukidaju pojedine ustrojstvene jedinice, pojedina radna mjesta ili smanjuje potreban broj izvršitelja (čl. 127.). Međutim, promjene ustroja tijela državne uprave u slučaju ovih pritužitelja odnosile su se na djelomične promjene djelokruga i unutarnjeg ustroja, ali ne i na njihovo ukidanje. Ovisno o izvršenim promjenama djelokruga i unutarnjeg ustroja, nakon donošenja pravilnika o unutarnjem redu, zatečeni i preuzeti službenici raspoređeni su na radna mjesta prema potrebama službe i stručnom znanju, odnosno sukladno mjerilima utvrđenim čl. 127. ZDS-a. Budući da se na postupak rasporeda zatečenih službenika, osim ZDS-a, primjenjuje i ZUP, rješenja o njihovom rasporedu kao upravni akti, donose se s obveznim dijelovima rješenja, uključujući i obrazloženje, prema čl. 98. ZUP-a.

Potrebe službe i stručna znanja kao mjerila za raspored zatečenih službenika, nakon izmjena ZDS-a, više nisu pobliže određena. Zbog toga, odluke čelnika o potrebama službe i stručnom znanju imaju obilježja tzv. diskrecijskog načina odlučivanja ili odlučivanja po slobodnoj ocjeni. To potvrđuje praksa Europskog suda za ljudska prava u presudi Silver i drugi, na koje se povodom ocjene ustavnosti Zakona o državnom sudbenom vijeću, poziva Ustavni sud RH u obrazloženju Odluke U-I-659/1994 u dijelu koji glasi: „Europski je sud istaknuo, da bi bilo suprotno vladavini prava, da zakonsko diskrecijsko pravo, dano primjenjivačima, bude izraženo u odredbama koje sadrže neograničenu moć. Dosljedno tome, zakon mora ukazati na opseg bilo kojeg diskrecijskog prava povjerenog ovlaštenim vlastima, i na dostatno precizno formuliran način korištenja tog diskrecijskog prava, imajući u vidu legitimne ciljeve i mjere koje su potrebne kako bi se pružila odgovarajuća zaštita pojedincu od arbitrarnog uplitanja.“

Rješenja po slobodnoj ocjeni, prema čl. 5. ZUP-a, moraju se donositi u granicama danih ovlasti i sukladno svrsi radi koje je ta ovlast dana, zbog zaštite od eventualnog prekoračenja ovlasti. Stoga obrazloženja rješenja o rasporedu zatečenih službenika moraju sadržavati činjenice na kojima se temelji odluka po slobodnoj ocjeni i podliježu kontroli zakonitosti. Činjenice o potrebama službe i stručnom znanju zatečenog službenika, utvrđuju se stoga prema poslovima radnog mjesta na kojima je službenik zatečen, ali i istim ili sličnim poslovima njegovog ukupnog radnog iskustva, uključujući i ocjene kojima je ocjenjivan. Ako se o rasporedu na isto radno mjesto odlučuje između dva i više zatečenih službenika, mora biti obrazloženo na temelju kojih se činjenica daje prednost određenom službeniku, osobito ako je zatečeni službenik stavljen na raspolaganje ili je raspoređen na radno mjesto niže složenosti.

Budući da rješenja o rasporedu ovih pritužitelja, kao zatečenih službenika, nisu bila obrazložena ukazali smo da je time dovedena u pitanje zakonitost donesenih rješenja, zbog nepravilnosti propisanog obveznog sadržaja obrazloženja rješenja i povrede načela zakonitosti u svezi prekoračenja ovlasti danih po slobodnoj ocjeni. Ujedno, dio ovih službenika je tijekom žalbenog postupka protiv tih rješenja još jednom raspoređen na još niža (čak i početnička) radna mjesta visoke stručne spreme, iako imaju i više od 15 godina iskustva na poreznim poslovima, poslovima u zatvorskom sustavu i sl., a za prethodne godine bili su ocijenjeni najvišim ocjenama za svoj rad.

U slučaju ovih pritužitelja više smo puta upozoravali pojedina ministarstva na povrede prava i preporučivali da kao prvostupanjska tijela preispitaju žalbe protiv rješenja o rasporedu zatečenih službenika te da ih u slučaju očite povrede postupka izmijene između ostaloga i zbog bržeg rješavanja o žalbama, kao i zbog ukupnog smanjenja broja žalbi pred Odborom za državnu službu. Naime, Odbor je tijekom 2013. g. imao ukupno više od 8000 žalbi, koje s ukupno šest članova tog Odbora nije bilo moguće rješavati u zakonskom roku.

I nakon poništavanja rješenja o rasporedu zatečenih službenika povodom žalbe, ministarstva nisu otklonila nezakonitosti utvrđene u obrazloženju poništavajućih rješenja Odbora za državnu službu. Nova rješenja u pravilu su donesena s istim sadržajem i s istim datumom, kao prethodno poništena rješenja, a ovim zatečenim službenicima nisu isplaćene razlike plaća, iako se poništavanjem rješenja, poništavaju i sve pravne posljedice koje je poništeno rješenje proizvelo. Time su i nadalje povrijeđene temeljne odredbe i pravila ZUP-a kojima su nedvojbeno propisani pravni učinci poništavajućih rješenja, nastup izvršnosti rješenja i zabrana retroaktivnosti u upravnom postupku. I protiv tih rješenja ovi državni službenici su podnosili žalbe, zbog čega se i ukupan broj neriješenih žalbi pred Odborom za državnu službu ne smanjuje, već se i nadalje povećava.

Upravo zbog donošenja novih rješenja za porezne i druge službenike s istim datumom kao prethodna poništena rješenja, upozoravali smo na pravne posljedice poništenih rješenja i tražili dosljedno postupanje prema poništavajućim rješenjima Odbora za državnu službu, uključujući isplatu razlike plaće za osporeno razdoblje. Na to, osim čl. 133. ZUP-a o izvršnosti rješenja u upravnom postupku, upućuje i čl. 115. ZUP-a kojim je propisano da se poništavanjem rješenja poništavaju i sve pravne posljedice poništenog rješenja. Stoga, nakon poništavanja prethodnih rješenja o rasporedu, ovi službenici trebaju ostvarivati prava temeljem statusa zatečenih službenika, a pravo na plaću i druga prava ostvaruju temeljem rješenja koja su vrijedila u vrijeme promjena ustroja, pa sve do donošenja novih rješenja o rasporedu. Nova rješenja o rasporedu ne mogu se donositi s retroaktivnim pravnim učinkom, a pokretanje upravnog spora protiv rješenja Odbora za državnu službu, nije od utjecaja na izvršenje tih rješenja do njihove pravomoćnosti, zbog čega su stajališta pojedinih ministarstava o odbijanju izvršenja rješenja iz tih razloga, pravno neprihvatljiva. Sve navedeno odnosi se i na ostala nova rješenja o rasporedu zatečenih službenika nakon poništavanja prethodnih, protiv kojih se opet vode žalbeni i drugi postupci i koja imaju iste formalno pravne i činjenične nedostatke kao i prethodno poništena.

Zbog zabrane retroaktivnosti u upravnom postupku u slučaju donošenja konstitutivnih rješenja, ukazivali smo da to predstavlja razlog za njihovo poništavanje te preporučili ministarstvima da ih povodom žalbi preispitaju kao vlastita rješenja, prema čl. 113. ZUP-a. Tijela državne uprave u postupcima preispitivanja novih rješenja u povodu žalbi, dužna su pridržavati se uputa drugostupanjskog tijela, odnosno Odbora za državnu službu o otklanjanju nezakonitosti, zbog kojih su prethodna rješenja bila poništena.

Budući da ministarstva nisu uvažila naše preporuke za preispitivanje vlastitih rješenja, od Ministarstva uprave smo zatražili da u okviru svojih nadzornih ovlasti nad primjenom službeničkog zakonodavstva i ZUP-a poduzme mjere, kako bi se otklonile povrede propisa uočene u postupcima rasporeda zatečenih službenika, a time i povrede prava na koje su pritužitelji ukazali. Međutim, Ministarstvo uprave, ni nakon više požurnica i upozorenja

upućenih tijekom 2013. godine, nije nam dostavilo svoje izvješće o poduzetom u ovim slučajevima, kao ni traženo mišljenje o primjeni propisa, na koje smo ukazali.

Isto tako, povodom ovih pritužbi od upravne inspekcije Ministarstva uprave, više smo puta zatražili provedbu inspeksijskih nadzora u ministarstvima koja su donosila osporavana rješenja o rasporedu ili stavljanju na raspolaganje državnih službenika. Prema dostavljenim izvješćima, razvidno je da su za utvrđene nepravilnosti bile naložene odgovarajuće mjere. Umjesto poduzimanja radnji za poništavanje nezakonitih rješenja, upravna inspekcija je ukazala na nestručnost službenika koji rade na izradi prvostupanjskih rješenja u službeničkim stvarima i izvijestila o planiranom osposobljavanju ovih službenika u Državnoj školi za javnu upravu, osobito za primjenu ZUP-a u službeničkim stvarima. Pritužitelji su u svezi zaštite svojih prava upućivani na Odbor za državnu službu i postupak rješavanja o žalbama, neovisno o tome što Odbor iz svih iznijetih razloga ima veliki broj žalbi o kojima ne može rješavati u zakonskom roku.

#### Postupak internih oglasa za zatečene policijske službenike nakon promjena ustroja

Pritužbe u području službeničkih odnosa tijekom 2013. g. odnosile su se i na policijske službenike koji su bili zatečeni na radnim mjestima čelnika unutarnjih ustrojstvenih jedinica, nakon promjena unutarnjeg ustrojstva MUP-a, a nisu raspoređeni prema pravilima i propisima o rasporedu zatečenih državnih službenika. Za ta radna mjesta raspisani su interni oglasi za popunjavanje slobodnih radnih mjesta. Povrede prava na koje su ukazali pritužitelji, odnosile su se na nezakonito proglašenje slobodnima ovih radnih mjesta na kojima su bili zatečeni u vrijeme promjene ustroja te na nezakonit način provedbe tih internih oglasa na kojima su također bezuspješno sudjelovali, unatoč svojim stručnim sposobnostima i stečenom iskustvu. Zbog toga su ukazivali i na nezakonitu promjenu strukture zatečenih službenika, po osnovi političkog ili drugog opredjeljenja.

Na policijske službenike, osim Zakona o policiji (NN 34/11 i 130/12, u daljnjem tekstu ZP) primjenjuje se i ZDS i ZUP. Budući da ZP-om nije propisan postupak rasporeda zatečenih

službenika nakon promjena ustroja, na raspored policijskih službenika, uključujući i pritužitelje, primjenjuju se odredbe ZDS-a o postupku rasporeda zatečenih državnih službenika.

Slijedom toga, nakon promjena unutarnjeg ustroja MUP-a i donošenja novog Pravilnika o unutarnjem redu, sukladno čl. 127. ZDS, na zatečene službenike, uključujući i pritužitelje, trebao se primijeniti postupak rasporeda na radna mjesta prema potrebama službe i stručnom znanju. Zbog toga se za ova radna mjesta nije se mogao provoditi postupak internog oglašavanja, kao za slobodna radna mjesta, primjenom ZP-a odnosno Pravilnika o sadržaju i dostupnosti informacija o slobodnim radnim mjestima policijskih službenika te načinu objave popisa slobodnih radnih mjesta, sastavu i načinu rada povjerenstva za odabir kandidata za premještaj (NN, 113/12). Ujedno, na rješenja o rasporedu zatečenih policijskih službenika trebaju se primijeniti odredbe o obveznim dijelovima rješenja, propisane ZUP-om, a posebice obrazloženje, upravo radi kontrole zakonitosti i eventualnog prekoračenja ovlasti.

Zbog očitih nepravilnosti u svezi proglašavanja ovih radnih mjesta slobodnima, te njihovog oglašavanja i popunjavanja internim oglasima, zatražili smo postupanje Ministarstva uprave o povredi prava i primjeni odgovarajućih propisa, no unatoč više uzastopnih traženja i upozorenja, odgovore nismo zaprimili.

#### PREPORUKE:

28. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da institut zlostavljanja na radu odnosno mobinga normira u okviru radnopravnih propisa, bilo odredbama Zakona o radu ili posebnim propisom, uvažavajući pritom razliku između uznemiravanja kao oblika diskriminacije i zlostavljanja na radu.

29. Ministarstvu uprave, da u skladu s nadzornim ovlastima, poduzme mjere za pravovremeno otklanjanje nezakonitosti u postupku donošenja rješenja o rasporedu ili stavljanju na raspolaganje zatečenih državnih službenika, zbog promjena ustroja središnjih tijela državne uprave, uz uvažavanje stajališta Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda o diskrecijskom načinu odlučivanja u postupku donošenja odluka po slobodnoj ocjeni.

30. Ministarstvu uprave, da temeljem svojih nadzornih ovlasti, preispita zakonitost raspisivanja internih oglasa, umjesto rasporeda zatečenih službenika prema ZDS-u i ZUP-u, za radna mjesta na kojima su u vrijeme promjena ustroja MUP-a zatečeni policijski službenici, kao čelnici ustrojstvenih jedinica te s tim u svezi i zakonitost provedenih internih oglasa.

31. Ministarstvima, da se u postupku donošenja novih rješenja o rasporedu zbog promjena ustroja, pridržavaju pravila o zabrani retroaktivnosti u upravnom postupku, uputa Odbora za

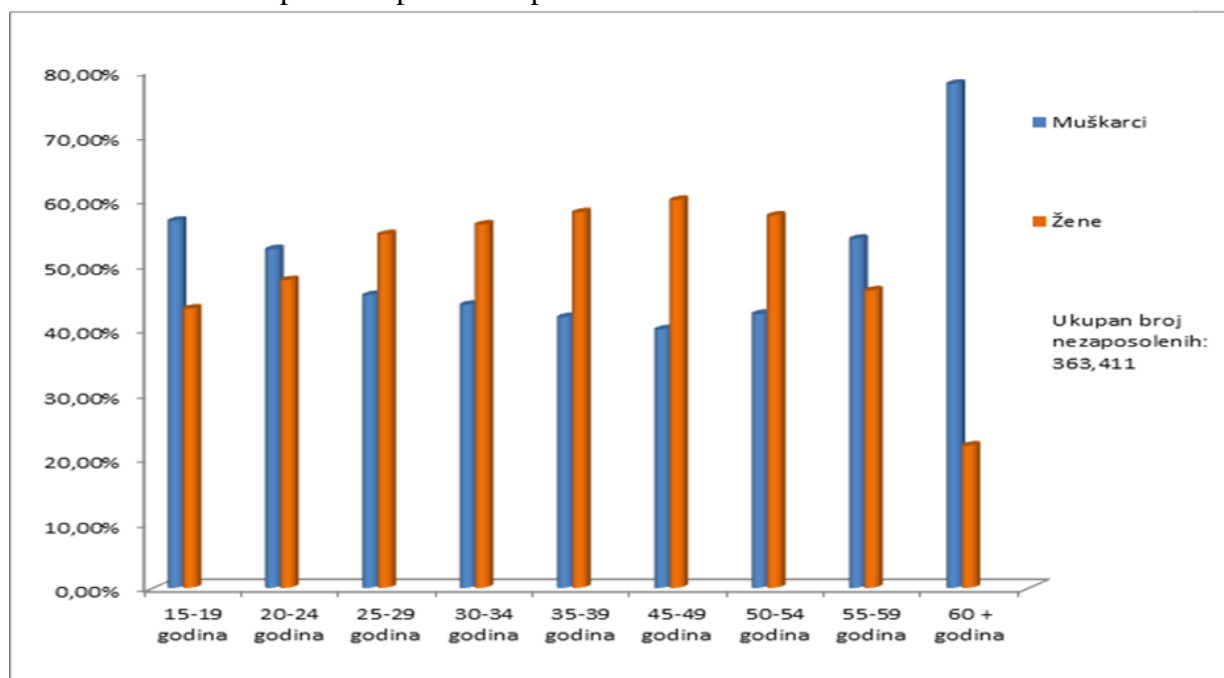
državnu službu o otklanjanju nezakonitosti zbog kojih su rješenja bila poništena te izvrše isplatu razlike plaće, koja je izravna posljedica tog poništavanja za osporena razdoblja.

32. Ministarstvima, da slijedom poništavanja rješenja o rasporedu zatečenih službenika ili stavljanju na raspolaganje, zbog promjena ustroja, postupaju u skladu s pravnim posljedicama poništenih rješenja, utvrđenim čl. 115. ZUP-a.

### 3.8. Diskriminacija na području rada i zapošljavanja

Očekivano, i tijekom 2013 godine smo zaprimili veliki broj pritužbi građana na diskriminaciju u području rada i zapošljavanja. Nezaposleni građani žalili su se na postupke zapošljavanja, diskriminatorne oglase i diskriminaciju pri izboru kandidata po osnovi dobi, etniciteta, članstva u sindikatu, političkog ili drugog uvjerenja te društvenog položaja, a oni zaposleni na diskriminaciju od strane poslodavaca, većinom po osnovi članstva u sindikatu. Biti nezaposlen ne znači istodobno biti i diskriminiran, no neke su kategorije građana posebno izložene diskriminaciji na ovome području, riziku od siromaštva i socijalnoj isključenosti. To se posebno odnosi na osobe starije životne dobi koje su još uvijek radno sposobne ili pak dugotrajno nezaposlene žene sa srednjom stručnom spremom.

Slika: Strukturu nezaposlenih po dobi i spolu



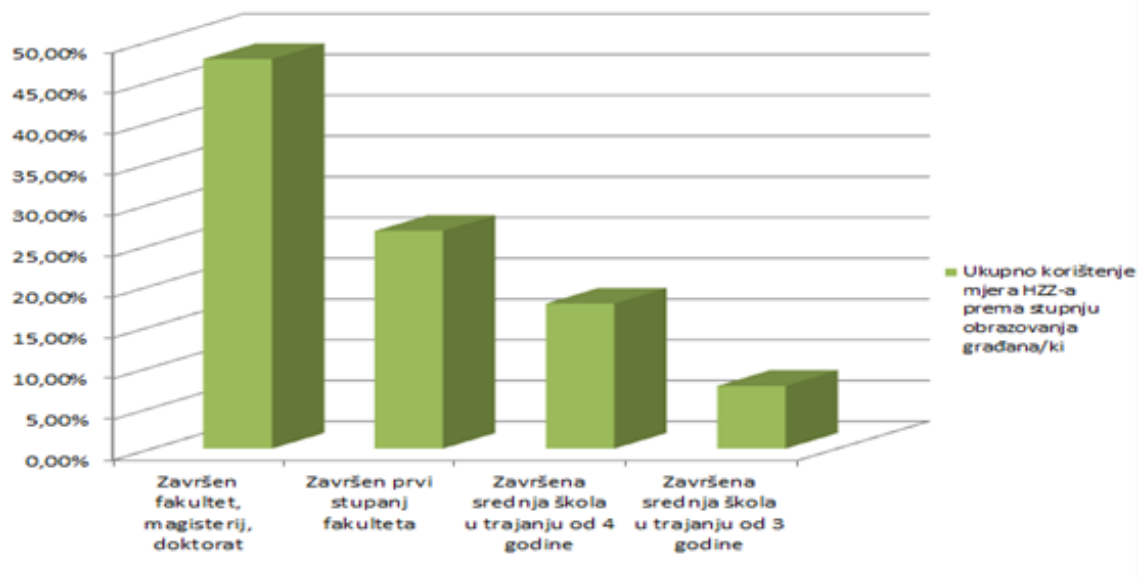
### 3.8.1. Dobna diskriminacija u području rada i zapošljavanja

*„Poštovani, oglas sam našla u plavom oglasniku i kod telefonskog razgovora s gospodinom koji se nije predstavio, rekla sam koliko imam godina, zbog postavljenog pitanja o istim. Pri mojem dolasku na razgovor tamo je bila mlađa konobarica koja me uputila na gazde lokala za stol do šanka. U spomenutom lokalu bilo je i gostiju na koje nisam obratila pažnju jer sam iz istoga izašla vrlo posramljeno, jedna neugodna situacija u kojoj vam se narugaju u stilu, pa što biste vi htjeli. Bili su vrlo bezobrazni, da nije tog bezobrazluka nebi ih vjerojatno ni prijavljivala jer diskriminacija te vrste je svakodnevnica gdje god da tražili posao. I kao što sam već spomenula nije se dogodilo samo meni, tj. događa se svima nakon što navršite 30-tu godinu. S bitnom razlikom što mnogi kojima su bitne mlađe godine za zaposlenje, Vam se u startu ispričaju i zahvale na pokazanom interesu za posao, a ne zovu Vas na razgovor gdje Vas javno pred gostima lokala ponižavaju. I da ja imam 37 godina i izgledam puno mlađe. Ali ovdje se ne radi o tome.“*

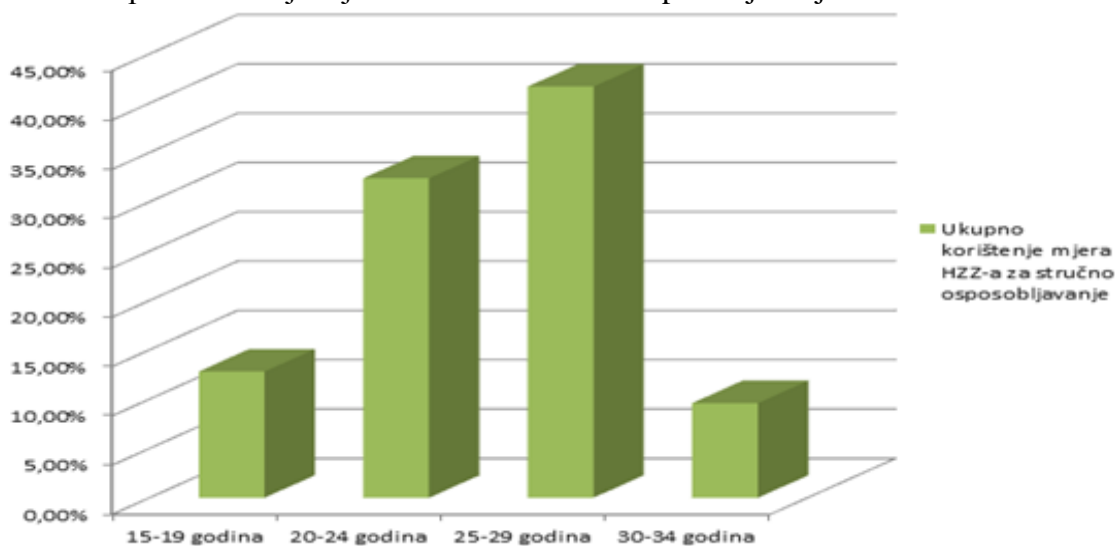
Do dobne diskriminacije na tržištu rada najčešće dolazi zbog predrasuda i stereotipa o sposobnostima, znanjima i vještinama svih dobnih skupina, bilo da je riječ o mladima, osobama srednje životne dobi ili starijim osobama. Prošlu godinu obilježio je velik postotak nezaposlenosti mladih ljudi, koja se pokušava riješiti njihovim uključivanjem u tržište rada različitim mjerama aktivne politike zapošljavanja, među kojima je i stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa. Javnost različito percipira ovu mjeru – neki je smatraju prihvatljivom fazom u nedostatku prave prilike za posao, dok za druge ona predstavlja supstituciju standardnog rada jeftinom radnom snagom zbog naknade koja iznosi samo 1.600 kuna – pogotovo kada se koristi u državnoj upravi i zamjenjuje institut vježbeništva.

Već je ranije uočeno kako učinak nekih odredbi Zakona o poticanju zapošljavanja (NN 57/12 i 120/12) dovodi do neizravne diskriminacije jedne kategorije mladih ljudi po osnovi imovnog stanja, podredno i društvenog položaja. Riječ je o mladim ljudima koji su, da bi osigurali egzistenciju prisiljeni raditi poslove izvan struke za koju su se obrazovali. Oni su zaposleni i ne mogu koristiti mjeru stručnog osposobljavanja, ali činjenica je da bez potrebne prakse postaju nekonkurentni, a kako nemaju radnog iskustava u zvanju za koje su se obrazovali, ostaju ograničeni na dosadašnje poslove. Iako smo na ovaj problem smo ukazali u Izvješću o pojavama diskriminacije za 2012. godinu i preporučili donošenje rješenja kojim bi se optimalno povezalo već stečeno obrazovanje s potrebama tržišta rada, situacija je za ovu grupu mladih ostala nepromijenjena.

Slika: Ukupno korištenje mjera HZZ-a prema stupnju obrazovanja građana



Slika: Ukupno korištenje mjera HZZ-a za stručno osposobljavanje



Ovi podaci pokazuju kako su korisnice ovih mjera velikom većinom žene iz visokoobrazovane populacije. No, što se kasnije s njima događa? Smisao stručnog osposobljavanja za rad bi trebao biti u tome da mlada osoba nakon stečenog staža pronade posao. Trenutno su dostupni potpuni podatci za zapošljavanje osoba koje su izašle iz mjere u 2012. godini: od njih 30.714, šest mjeseci kasnije bilo je zaposleno 9.542 ili 31%. Ne raspoložemo podatkom radi li se o radu na neodređeno ili određeno, što je značajno radi toga što rad na određeno kod populacije bilo koje dobi, ali naročito mladih, generira financijsku nesamostalnost te nemogućnost planiranja osobnog i obiteljskog života, što u konačnici utječe na socijalnu i demografsku sliku.



Europska unija je u borbi s problemom nezaposlenosti mladih osmislila shemu *Jamstvo za mlade* u obliku preporuka da se svakoj mladoj osobi do 25 godina osigura kvalitetna ponuda posla, nastavak školovanja ili stažiranja u roku od 4 mjeseca po završetku škole ili gubitka zaposlenja. Kako bi se povećala dostupnost europske financijske pomoći onim zemljama i regijama kojima je to najpotrebnije, Europsko vijeće i Europski parlament postigli su dogovor o Inicijativi za zapošljavanje mladih, koja će se usredotočiti na regije u kojima nezaposlenost mladih prelazi 25 posto. Za Inicijativu za zapošljavanje mladih u razdoblju 2014-2020 iz europskog proračuna izdvojit će se najmanje tri milijarde eura, a još tri milijarde bit će dostupne u Europskom socijalnom fondu i za one regije s manjom stopom nezaposlenosti mladih. Prema projekcijama i najavama MRMS, Hrvatska bi za zapošljavanje mladih mogla dobiti 37 milijuna eura za 2014. godinu, a 29 milijuna eura za 2015. godinu.

Promatrajući odnos poslodavaca na tržištu rada prema dobi kandidata, vidljivo je kako je mladost ponekad doživljavana kao „nedostatak“ pri zapošljavanju, zbog nedostatka radnog

iskustva, a ne potencijal za novi organizacijski razvoj i ustroj. S druge strane, postoje situacije kada mladost neopravdano postaje uvjet za zasnivanje radnog odnosa, bez obzira na radno iskustvo ili kvalifikacije.

Poslodavci prilikom oglašavanja radnih mjesta i izbora kandidata često nisu svjesni da su određena ponašanja diskriminatorna i da kao takva podliježu nadzoru i sankcioniranju te da su njihove odluke o zapošljavanju ponekad posljedica predrasuda i stereotipa. Nije rijetkost da se u oglasima za posao traže mlade osobe, pa smo povodom pritužbe na jedan takav oglas kojim se nudio posao dvjema konobaricama „mladim, atraktivnim, do 30 godina“, poslodavcu uputili upozorenje o njegovom diskriminatornom učinku s osnova dobi te od nadležnog Državnog inspektorata i Porezne uprave zatražili nadzor nad radom ugostiteljskog objekta. Na žalost, zbog velikog broja takvih oglasa, pojedinačna reakcija na svaki od njih je nemoguća. No ZSD se primjenjuje na postupanje svih fizičkih i pravnih osoba pa tako i portali, oglašivači i agencije trebaju prijaviti osnovanu sumnju na diskriminaciju te nastojati ne objavljivati, odnosno sami uklanjati takve oglase. Kako javni službenici ili drugi profesionalci još uvijek ne prepoznaju ili nisu svjesni različitih oblika diskriminacije, nužnom se ukazuje dodatna potreba osvještavanja i edukacije o postupanjima koja se smatraju diskriminatornima.

Izuzev diskriminatornih oglasa, diskriminacija u procesu zapošljavanja rijetko je očita te je zbog netransparentnih postupaka odlučivanja, intervju za posao s kojih nema svjedoka i sl. osobito teško dokazati da je do nje došlo. Međutim, ponekad se pojavi primjer kada je dokazivanje diskriminacije mnogo lakše, zbog pisanog traga koji je ostavio nesuđeni poslodavac. Tijekom 2013. godine tako je pravomoćno okončana parnica u kojoj je tužitelju dosuđena naknada štete zbog diskriminacije pri zapošljavanju po osnovi dobi, jer mu je pisanim putem priopćeno da je za posao prestar. U sudskom postupku sukladno nadležnostima iz ZSD sudjelovali smo kao umješak na strani tužitelja i, koliko nam je poznato, to je prva presuda o dobnoj diskriminaciji i jedina kojom je Općinski radni sud u Zagrebu tijekom 2013. godine usvojio tužbu.

Kada se diskriminacija u području rada događa u tijeku radnog odnosa, primjerice pri napredovanju, raspodjeli poslova i sl., veliki se broj građana zbog straha od odmazde i pogoršanja vlastite situacije ne usudi podnijeti pritužbu na poslodavca ili drugu osobu, a kamoli pokretati sudske postupke koji su dugotrajni, skupi i neizvjesni i zahtijevaju stručno vođenje. Tijekom 2013. godine, zaprimili smo dvije pritužbe na istog poslodavca, banku u kojoj se odvijala interna revizija poslovanja. Prema navodima pritužiteljica, njen cilj je bilo smanjenje zaposlenika i to onih u dobi preko pedeset godina (osim jednoga radnika). Jedna pritužiteljica zatražila je sudsku zaštitu u kojoj će pokušati ostvariti i zaštitu od diskriminacije, a druga je povukla pritužbu jer se nagodila s bivšim poslodavcem. Ono što zabrinjava jesu navodi treće osobe da je nagodba i isplata otpremnine bila uvjetovana povlačenjem pritužbe pučkoj pravobraniteljici. Stoga smo u procesu izrade Nacrta prijedloga Zakona o radu inzistirali na višoj razini zaštite radnika od viktimizacije, predlažući da se kao neopravdani razlog za otkaz propiše i okolnost obraćanja pučkoj pravobraniteljici odnosno drugim pravobraniteljskim institucijama, o čemu detaljnije pišemo u poglavlju 6.

Posebno zabrinjava što se dodatne viktimizacije i statusne neizvjesnosti svojih članova i radnika plaše i neki sindikati, što su nam i izrijekom potvrdili.

### *3.8.2. Diskriminacija po osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože odnosno nacionalnog podrijetla*

Odvojeno od modela pozitivne akcije iz UZPNM koji pripadnicima manjina daje prednosti pri zapošljavanju pod određenim uvjetima (o kojem govorimo u poglavlju 3.2), izazovi postoje pri redovnom zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina u privatnom i širem javnom sektoru. O postocima nezaposlenosti ove kategorije građana teško je govoriti jer HZZ ne raspolaže podatkom o nacionalnoj ili etničkoj strukturi nezaposlenih. Od dostupnih podataka, izdvajamo da su tijekom 2013. godine ukupno dva pripadnika romske nacionalne manjine bila uključena u javne radove kao mjeru Aktivne politike zapošljavanja.

Osim pripadnika romske nacionalne manjine, prema podacima SDF-a, kada je riječ o zapošljavanju, u osobito teškom položaju su žene srednje životne dobi koje žive na područjima posebne državne skrbi, ruralnim sredinama i u relativnoj prometnoj i komunikacijskoj izolaciji. No, izrazito je teško dokazati kako je upravo nacionalna pripadnost razlogom nezapošljavanja, što je bilo vidljivo u parnici koju je pokrenula građanka, pripadnica srpske nacionalne manjine, jer se godinama bezuspješno i usprkos kvalifikacijama pokušava zaposliti kao odgajateljica u dječjem vrtiću. U ovu smo se parnicu uključili kao umješac temeljem ZSD, no njezina je tužba odbijena, a presuda je postala pravomoćna u 2013.

U drugom slučaju, pripadnik srpske nacionalne manjine tvrdio je da je dugi niz godina bio izložen uznemiravanju kolega na radnom mjestu po osnovi nacionalne pripadnosti. Poslodavcu se obraćao za pomoć, no ništa se nije događalo, pa je stoga odlučio sam pokrenuti prekršajni postupak. Kako je riječ o nekoj stranci, njegov optužni prijedlog je odbačen, on je

uložio žalbu Visokom prekršajnom sudu, a nama se obratio radi pravne pomoći i zastupanja jer je u međuvremenu ostao bez posla i nije mogao angažirati odvjetnika. Na žalost, nismo ga imali ovlasti zastupati niti se umiješati u prekršajni postupak, a on nije imao mogućnosti ostvariti niti besplatnu pravnu pomoć u vidu odvjetničkog zastupanja jer Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći, ona nije predviđena za prekršajne postupke.

Ovaj primjer pokazuje koliko je za učinkovito suzbijanje diskriminacije važno ne samo njezino prepoznavanje, već i osiguravanje efikasnosti mehanizama zaštite prava na jednako postupanje, odnosno efektivnog i učinkovitog pristupa sudu. Poseban je problem kada osobe zbog svog imovnog stanja nisu u mogućnosti voditi sudski postupak uz pomoć odvjetnika, a čime su onda onemogućene i u ostvarivanju prava na jednako postupanje.

### *3.8.3. Članstvo u sindikatu kao osnova diskriminacije*

Članstvo u sindikatu se sve češće prijavljuje kao osnova diskriminacije. Zabrana nejednakog postupanja zbog sindikalnog članstva ili djelatnosti uređena je ZOR-om: članstvo u sindikatu i sudjelovanje u djelatnostima sindikata ne smije biti okolnost na kojoj poslodavac temelji odluku o sklapanju ugovora o radu, promjeni poslova koje radnik obavlja, odnosno mjestu rada, stručnom osposobljavanju, napredovanju, plaćanju, socijalnim davanjima prestanku ugovora o radu.

Prema navodima Nezavisnih hrvatskih sindikata, svakodnevna je praksa da radnici imaju probleme zbog članstva u sindikatu pa se tako spominje primjer sindikalnog povjerenika koji je zbog promjene Pravilnika u radu, bio zaknut za određeni broj dana godišnjeg odmora (slučaj je dobio sudski epilog radi poništenja rješenja), odnosno aktivnog člana sindikata koji je ukazivao na nepravilnosti u radu pa je njegovo mjesto bilo ukinuto, a on je dobio upozorenje pred otkaz i premještaj na radno mjesto portira isključivo u smjeni od 12-20 h. Poslodavac mu nije isplaćivao dodatak na plaću za rad u težim uvjetima, a kada je doživio nezgodu na radu, prijavu nezgode poslodavac je propustio proslijediti HZZO – u. Zbog toga su pokrenuta četiri spora protiv poslodavca i svi su presuđeni u korist radnika.

Zbog straha za egzistenciju, dugotrajnosti i neizvjesnosti sudskih postupaka, radnici odustaju od konkretnih radnji kojima bi se diskriminacija spriječila ili zaustavila. S druge strane, veliki broj nezaposlenih osoba poslodavcima često „daje odriježene ruke“ pa kriza postaje opravdanje za nepoštivanje prava radnika. Uočljiv je i strah od pokretanja postupaka i dodatne viktimizacije (primjerice, u jednom predmetu u kojem postupamo sindikat nas je zamolio da ne iniciramo postupanje nadležne inspekcije rada, jer se radnici boje za svoja radna mjesta). Radnici od sindikata traže tajnost, ne žele o svojim problemima razgovarati niti s upravom, niti s institucijama, a posebno zabrinjava kada se sindikalni povjerenici ustručavaju izjašnjavati o nepravilnostima, mobbingu i diskriminaciji.

#### *3.8.4. Diskriminacija temeljem političkog uvjerenja*

I tijekom protekle godine zaprimili smo nekoliko pritužbi na diskriminaciju temeljem političkog uvjerenja u javnim trgovačkim društvima i državnoj upravi.

U postupanju po pritužbi službenice jednog Ureda državne uprave koja se prvenstveno odnosila na diskriminaciju temeljem dobi i obrazovanja, otvorilo se i pitanje sumnje na diskriminaciju temeljem političkog uvjerenja koja je, kako pritužiteljica tvrdi, posljedica donošenja Pravilnika o unutarnjem redu ureda državne uprave, kojim je ona raspoređena na drugo radno mjesto. Pravilnikom o unutarnjem redu utvrđuju se radna mjesta u državnom tijelu, potreban broj izvršitelja na svakom radnom mjestu i uvjeti za raspored te druga organizacijska pitanja, a donosi ga čelnik tijela. Tijela državne uprave te stručna služba i uredi Vlade obvezno dostavljaju prijedlog pravilnika o unutarnjem redu na prethodnu suglasnost Ministarstvu uprave, a pravosudna tijela Ministarstvu pravosuđa. U postupku davanja suglasnosti, utvrđuje se je li pravilnik u skladu sa zakonima i drugim propisima, ali se ne ispituje svrhovitost utvrđivanja uvjeta struke za obavljanje poslova radnih mjesta, već to samostalno utvrđuju tijela ovisno o sadržaju i vrsti poslova.

Sukladno pravilnicima, državni službenici i namještenici raspoređuju se na radna mjesta. Ako postoji sumnja da je utvrđivanje određenih radnih mjesta posljedica samovolje, pogodovanja ili stavljanja u nepovoljniji položaj po političkoj osnovi, postavlja se pitanje o mogućnosti zaštite državnih službenika i namještenika. Kada dobiju rješenje o rasporedu, službenici svoja prava mogu pokušati ostvarivati u upravnim postupcima, no u njima se neće odlučivati o valjanosti pravilnika kao akta, niti će o njima raspravljati Ustavni sud jer se ne radi o propisu koji bi mogao biti predmetom ocjene ustavnosti i zakonitosti.

Mogućnost ostvarivanja učinkovite zaštite od diskriminacije primjenom odredbi ZSD u upravnim sporovima je i dalje sporna, s obzirom na tumačenje propisa i karakteristiku upravnog spora kao spora o zakonitosti upravnih akata, što u posebno nezavidan položaj stavlja upravo državne službenike jer o zakonitostima i pravilnostima rješenja kojima se odlučuje o njihovim pravima, odlučuju upravo upravni sudovi.

Kada je riječ o sudskoj praksi vezanoj uz diskriminaciju po osnovi političkog ili drugog uvjerenja, zaprimili smo tek jednu presudu kojom se tužba odbija. Riječ je bila o tužbi kandidata za izbor ravnatelja jedne školske ustanove koji nije imenovan i koji je tvrdio da je razlog tomu postavljanje plakata hrvatskih generala.

#### *3.8.5. Diskriminacija temeljem društvenog položaja*

Iako je mali broj pritužbi na diskriminaciju temeljem društvenog položaja, diskriminaciju građana po ovoj osnovi ne treba zanemariti. O tome što je društveni položaj ne postoji zakonska definicija, iako kao osnova postoji u ZSD i Ustavu RH. Postoji i nekoliko odluka radnih sudova prema kojima je društveni položaj „položaj koji pojedinac zauzima u određenoj

grupi ili društvenoj strukturi, zahvaljujući svojem porijeklu, sposobnostima i obrazovanju. Društveni položaj određuje vrijednosti, prava, moć i karakteristično ponašanje ljudi koje uključuje određene norme i ograničenja.“

S obzirom na navedene kriterije i bivši zatvorenici po našoj procjeni zasigurno spadaju u kategoriju građana koji mogu biti diskriminirani po osnovi društvenog položaja. O bivšim zatvorenicima javnost ima većinom negativno mišljenje što potencira njihovu socijalnu isključenost, dovodi do problema sa osiguranjem egzistencije čime i uspjeh rehabilitacije postaje neizvjestan. Nama se primjerice obratio pritužitelj koji je do 2006. godine bio na izdržavanju kazne zatvora. Po povratku sa izdržavanja kazne pokušao je pronaći posao, no iako rehabilitiran, susreo se sa stigmatizacijom i predrasudama prema osuđenim osobama. Pri tome osloboditi se stigme prošlosti nije teško samo u manjim sredinama. Naime, poslodavci sve češće podatke o kandidatima za posao traže i na Internetu na kojem pored ostalih, vijesti iz crnih kronika i raznih suđenja zauzimaju značajan prostor. U trenutku kada se nečije ime pojavi u jednom takvom članku, što se dogodilo našem pritužitelju, prilike za zapošljavanje bez obzira na potrebne kvalifikacije i okolnost da je odslužio zatvorsku kaznu i da je rehabilitiran, nestaju.

Zakonom o pravnim posljedicama osude, kaznenoj evidenciji i rehabilitaciji (NN 143/12) odnosno do 1. siječnja 2013. KZ-om, je proklamirano pravo na rehabilitaciju, institut temeljem kojeg se osuđenoj osobi protekom određenih rokova omogućava ponovna uspostava statusa građanina čija se prava i slobode ne mogu razlikovati od prava i sloboda osoba koje nisu počinile kazneno djelo. Osuđivana osoba tada se smatra neosuđivanom i svaka uporaba podataka o osobi kao počinitelju kaznenog djela je zabranjena. Rehabilitirana osoba ima pravo nijekati prijašnju osuđivanost i zbog toga ne smije biti pozvana na odgovornost niti imati bilo kakve pravne posljedice. Imajući to u vidu a pogotovo vremenski odmak od kaznenog djela, zanemariv interes javnosti te zakonske odredbe o rehabilitaciji, uklanjanje članka ne bi predstavljalo cenzuru niti ograničavanje slobode tiska zbog čega smo od portala to zatražili, što je i napravljeno.

#### PREPORUKE:

33. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava i Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da sukladno svojim nadležnostima kontinuirano rade na povećanju stope participacije ranjivih skupina građana (mladih, starijih, žena, osoba sa invaliditetom) na tržištu rada;

34. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da omogući korištenje mjere stručnog osposobljavanja za rad ili druge slične mjere i visokoobrazovanim mladim ljudima koji nemaju radnog iskustva za posao za koji su se obrazovali, ali koji su zbog osiguranja egzistencije prisiljeni raditi na niže pozicioniranim radnim mjestima.

35. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da nastavi s edukacijom različitih dionika na tržištu rada na osvještavanju stereotipa i diskriminacije na radnom mjestu i u postupcima zapošljavanja.

### 3.9. Umirovljenici i starije osobe

#### 3.9.1. Mirovinsko osiguranje

*„Imam 58 godina. Živim sa kćerkom koja me uzdržava svojom plaćom od 2500 kn, jer nemam nikakvog prihoda stoga vam se i obraćam. Da vam pojasnim podrobnije moj slučaj(...) Suprug mi je iznenada umro u 46. godini života. (Tri dana kasnije) ja sam navršila 40 godina života. Po tadašnjem zakonu HZMO rečeno mi je da ću imati pravo na obiteljsku mirovinu kad navršim 45 god. Dala sam zahtjev za obiteljsku mirovinu odmah poslije suprugove smrti i bio je u mirovanju do mojih 45. god. Kada sam zahtjev aktivirala zakon je bio već promijenjen. Odgovor HZMO bio je da gubim apsolutno pravo na obiteljsku mirovinu (...) Sada mi preostaje da čekam svoju starosnu mirovinu. Ja imam 22 god. radnog staža a suprug je imao 26 god. Žaloso kad se zbroji moj i njegov radni staž, 48 godina su se uplaćivali doprinosi, a da ja nemam pravo ni na minimalnu mirovinu. Sramota za državu Hrvatsku. Smatram da sam diskriminirana od strane HZMO njihovim kriterijima kojima mi oduzimaju pravo na obiteljsku mirovinu. Ko daje pravo HZMO da donese kriterij po kojem jednostavno čovjeku oduzme ono što je njegovo. To ne samo da je diskriminacija nego i kršenje ljudskih prava. Znam mnogo žena koje su se našle u usporedivoj situaciji od mene, nitko im nije oduzeo obiteljsku mirovinu, nego ju koriste već godinama. (...) Ja u tome svemu vidim diskriminaciju i to očitu.“*

U području mirovinskog osiguranja, 2013. godinu obilježila je dinamična zakonodavna aktivnost Hrvatskog sabora, odnosno veliki broj propisa donesenih vezano za ostvarivanje prava iz mirovinskog osiguranja: Zakon o provedbi uredbi Europske unije o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (NN, 54/13), Uredba o dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (NN, 112/13), Zakon o dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju (NN, 133/13), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o smanjenju mirovina određenih odnosno ostvarenih prema posebnim propisima o mirovinskom osiguranju (NN, 157/13), novi Zakon o mirovinskom osiguranju (NN, 157/13) i Zakon o Središnjem registru osiguranika (NN, 159/13). Ulaskom u EU stupio je na snagu Zakon o provedbi uredbi Europske unije o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, koji je odredio Ministarstvo rada i mirovinskog sustava kao nadležno državno tijelo za praćenje provedbi uredba EU o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje je određen kao nadležna ustanova za provedbu uredbi EU o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti za starost, invalidska davanja i davanja nadživjelim članovima obitelji te davanja za ozljede na radu i profesionalne bolesti iz mirovinskog osiguranja generacijske solidarnosti, kao i za obiteljska davanja (doplatak za djecu).

Pučka pravobraniteljica je u 2013. godini zaprimila 92 pritužbe iz područja mirovinskog osiguranja, što predstavlja blagi porast u odnosu na 2012. godinu. Najčešći prigovori građana

odnose se na dužinu trajanja postupka po žalbama na rješenja. U tim smo predmetima upućivali preporuke drugostupanjskim tijelima HZMO-a, upozoravajući na zakonom utvrđen rok za rješavanje žalbe, povodom čega su poduzimane mjere kako bi se ubrzalo rješavanje žalbi sukladno propisanim rokovima.

U predmetima u kojima smo se obraćali Uredu za kontrolu, kao nadzornom tijelu HZMO-a, u roku smo dobivali odgovore o stanju spisa i tijeku postupka u predmetima ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja. U pravilu su nam dostavljani primjerci odluka u predmetima u kojima je nadležno tijelo donijelo rješenje ili zaključak.

Osim toga, pritužbe na rad nadležnih tijela HZMO-a odnosile su se na: postupak ostvarivanja prava na temelju međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju, dostavljanje podataka iz matične evidencije nositelja mirovinskog osiguranja, ostvarivanje prava na invalidsku, obiteljsku ili razmjerni dio mirovine, provedbu postupka vještačenja te na provedbu postupka konvalidiranja odluka i pojedinačnih akata iz mirovinskog osiguranja.

U slučajevima primjene međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju, zaprimali smo i pritužbe od pritužitelja s prebivalištem u Republici Srbiji i BiH. Naime, inozemni osiguravatelji često ne dostavljaju na vrijeme i uredno popunjenu i propisanu dokumentaciju, zbog čega je njihovo rješavanje otežano. U takvim smo slučajevima nastavili pratiti tijek postupka te po potrebi, nakon primjerenoga roka ponovno tražili izvješće o stanju spisa. Suradujući s pravobraniteljima iz država regije, razmjenjivali smo obavijesti i prosljeđivali pristigle zamolbe u svezi ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja na razmatranje HZMO-u.

I dalje ostaje pitanje žurne, odnosno učinkovite suradnje nadležnih tijela inozemnih nositelja osiguranja s HZMO, radi ostvarivanja prava podnositelja zahtjeva na efikasno pravno sredstvo. Smatramo da bi trebalo strože definirati obveze ugovornih strana radi dosljedne primjene ugovora pri dostavljanju podataka o činjenicama od kojih ovisi ostvarivanje ili korištenje prava iz mirovinskog osiguranja, a u cilju zaštite prava i interesa stranaka i donošenja odluka u razumnom roku. Radi zaštite prava i interesa umirovljenika i korisnika mirovina koje se ostvaruju temeljem međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju, smatramo da bi HZMO trebao upozoriti potpisnike na probleme i stanje u području ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja, uočene u RH. Bilo bi također važno i da strani nositelji mirovinskog i invalidskog osiguranja, omogućе cjelovitu i pravovremenu informiranost građana u svojim državama, o provedbi potpisanih i ratificiranih ugovora, odnosno drugih administrativnih sporazuma o socijalnom osiguranju.

Tijekom 2013., smanjen je broj pritužbi koji su se odnosile na provedbu Zakona o konvalidaciji (NN, 104/97) i Pravilnika o postupku konvalidiranja odluka i pojedinačnih akata iz područja mirovinskog osiguranja (NN, 53/08), što upućuje da su građani bolje obaviješteni te svoje pritužbe dostavljaju izravno tijelima HZMO-a.

## PREPORUKE:

36. Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, da poboljša međunarodnu suradnju, naročito s nadležnim tijelima u državama regije, s ciljem bolje informiranosti građana o načinu korištenja prava na mirovinsko osiguranje u svim slučajevima kada je stečeno u jednoj, a ostvaruje se u drugoj državi.

### *3.9.2. Socijalna sigurnost starijih osoba*

Prema ustavnom uređenju RH, kao socijalna država, jamči zaštitu i skrb o starijim i nemoćnim osobama, odnosno osigurava pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba slabim, nemoćnim i drugim, zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad, nezbrinutim osobama.

Budući da je u 2013. na snazi bio Zakon o socijalnoj skrbi (NN, 33/12, u daljnjem tekstu ZSS 2012), u ovom izvješću analiziramo njegovu primjenu, iako je u međuvremenu donesen novi Zakon o socijalnoj skrbi (NN, 157/13, u daljnjem tekstu ZSS 2013).

ZSS 2012 definirano je da se starijom osobom smatra osoba u dobi od 65 i više godina, a njene osnovne životne potrebe su: prehrana, smještaj, odjeća i druge stvari za osobne potrebe, osobna njega, kućanske potrepštine, grijanje i zdravstvene potrebe i sudjelovanje u životu zajednice.

Poznato je da je u RH prisutan ubrzan proces starenja i da se ubraja među države s visokim udjelom starog stanovništva. Prema popisu stanovništva iz 2011., 17,7% stanovništva je starije od 65 godina.

Starije osobe u okviru sustava socijalne skrbi mogle su prema ZSS 2012 ostvariti više vrsta novčanih pomoći. Prema službenim podacima MSPM, osobe sa 65 i više godina ostvarile su na dan 31. prosinca 2012.: pomoć za uzdržavanje (10.054 starijih osoba, što čini 9,07% od svih primatelja ove pomoći ili 1,32% svih osoba starih 65 i više godina); doplatka za pomoć i njegu (41.805 starijih osoba, što čini 53,39% primatelja ove pomoći); osobnu invalidninu zbog težeg oštećenja zdravlja (1.781 starija osoba, što čini 0,08% svih primatelja ove pomoći). Uz to, mogle su ostvariti i pomoć za podmirenje troškova stanovanja te povremene jednokratne pomoći.

Do 31. prosinca 2013. iznos pomoći za uzdržavanje za samca koji je bez ikakvih prihoda, iznosio je za potpuno radno nesposobnu odraslu osobu 850,00 kn. Ako je uz to, zbog nemoći ili zdravstvenog stanja, osoba ovisna o pomoći i njezi druge osobe u punom opsegu te ostvaruje puni iznos doplatka za pomoć i njegu u iznosu 500,00 kn, mjesečni iznos njenih socijalnih primanja je iznosio samo 1.350,00 kn. Time se ne može osigurati niti minimum osnovnih životnih potreba. Ako ovaj iznos usporedimo s cijenom smještaja u obiteljski dom,



koji iznosi oko 2.800,00 kn, može se zaključiti da je prihvatljivije i humanije za stariju i nemoćnu osobu povećanjem iznosa pomoći za uzdržavanje, odnosno zajamčene minimalne naknade prema ZSS 2013 i doplatka za pomoć i njegu, osigurati podršku i produljiti ostanak u vlastitom domu. U protivnom, starija i nemoćna osoba postojećim iznosima navedenih naknada ne može osigurati potrebnu podršku u kući, već će tražiti institucionalni ili izvaninstitucionalni smještaj za koji će država morati izdvojiti znatno veća sredstva.

Primjerice, gospođa koja je potpuno nesposobna za rad i zbog oštećenja zdravlja joj je priznat doplatka za pomoć i njegu u punom iznosu od 500,00 kn, ostvarivala je pomoć za uzdržavanje od 600,00 kn, bez uvećanja za 50% osnovice, o čemu smo upozorili nadležni centar za socijalnu skrb koji joj je u međuvremenu povećao ovu pomoć na iznos od 850,00 kn. U međuvremenu je pokrenut i postupak lišenja poslovne sposobnosti i imenovan joj je poseban skrbnik u osobi odvjetnika, s kojim nije imala kontakte. Iako živi sama u suvlasničkom dijelu stana (njezin dio je oko 45 m<sup>2</sup>) nije mogla ostvariti pomoć za podmirenje troškova stanovanja jer centar za socijalnu skrb ne može utjecati na utvrđene uvjete za ostvarivanje ove pomoći na razini jedinice lokalne samouprave. Iznosima socijalnih naknada ne može pokriti niti minimalne životne potrebe pa ima neplaćene troškove stanovanja, a centar za socijalnu skrb joj odobrava jednokratne pomoći tijekom godine u ukupnom godišnjem iznosu od 2.500,00 kn. Ovakvih primjera je u Hrvatskoj mnogo pa je upravo to osnova za naše preporuke o potrebi povećanja novčanih naknada za starije i nemoćne osobe.

Također smo već i ranije isticali potrebu uvođenja državne potpore starijim osobama bez mirovine, što je predviđeno i mjerom u Zajedničkom memorandumu o socijalnom uključivanju (u nastavku: JIM) iz 2007., a koja se odgađa od 2008. godine. U Izvješću o provedbi JIM-a iz 2012., prihvaćenog Zaključkom Vlade RH od srpnja 2013. godine, obrazlaže se da se uslijed ekonomske i fiskalne krize ne povećavaju sredstva u državnom proračunu iz kojeg bi se trebale financirati povećane naknade za starije osobe bez mirovina. Također se kao razlozi neuvođenja naknade za starije osobe bez mirovine ističu: mala razlika između najniže mirovine i ove naknade i donekle poboljšani materijalni status jednog dijela starije populacije bez mirovina, samaca, jer im je zakonskim promjenama povećan iznos pomoći za uzdržavanje za 20% (s 500,00 na 600,00 kn). Obrazloženje da je povećan iznos „stalne pomoći“ za starije samce, pa bi se uvođenjem socijalne mirovine (15% više od pomoći za uzdržavanje za starije osobe, što bi iznosilo 1.127,00 kn) pojavio problem jer bi državna potpora starijim osobama bez mirovine bila ista ili viša od najniže mirovine koju ostvaruje umirovljenik s minimalnim radnim stažom, što bi destimuliralo zaposlene da ostvare radni staž, smatramo upitnim. Naime, bilo je planirano državnu potporu za starije osobe uvesti kao novo pravo socijalne skrbi, za koje bi se propisao prihodovni i imovinski cenzus, a na uvođenje ove pomoći nije trebala utjecati mogućnost ostvarivanja drugih prava iz socijalne skrbi, niti povećanje njihovih iznosa.

Svjesni teške gospodarske situacije u državi, smatramo kako obrazloženje odgađanja potpore za starije osobe bez mirovine, navodom da je im je popravljen položaj jer je stalna pomoć (pomoć za uzdržavanje) povećana za 100,00 kn te da se uz nju mogu ostvariti doplatka za

pomoć i njegu ili osobnu invalidninu, uistinu nije uvjerljivo. Naime, prema podacima MSPM za 2012., od ukupnog broja korisnika pomoći za uzdržavanje koji obuhvaća samce i članove obitelji (110.794) samo 7.245 ovih korisnika ostvaruje istovremeno i doplatu za pomoć i njegu, a samo 1.253 korisnika pomoći za uzdržavanje ostvaruje i osobnu invalidninu. Od svih korisnika pomoći za uzdržavanje samo je 1.439 umirovljenika. Od ukupnog broja korisnika pomoći za uzdržavanje, njih 10.054 ima 65 i više godina. Budući da su oni, osim što po prihodima spadaju u najsiromašnju dobnu skupinu (26,5%), najviše izloženi opasnosti od socijalne isključenosti, a posebice samci – žene bez mirovine (pojava tzv. feminizacije siromaštva), smatramo da im treba osigurati bolji vid socijalne naknade, odnosno uvesti planiranu državnu potporu za starije osobe bez mirovina.

Starije i nemoćne osobe mogu ostvariti i razne socijalne usluge, najčešće pomoć i njegu u kući, razne oblike institucionalnog ili izvaninstitucionalnog smještaja te dnevni boravak. Ipak, najveći broj starijih osoba u RH živi u svojim domovima (sami ili u krugu obitelji). Naime, 15.686 osoba starih 65 i više godina smješteno je u domove za starije i nemoćne osobe, od čega ih je 4.165 smješteno temeljem rješenja centra za socijalnu skrb, a samo 2,38% starijih osoba od ukupnog broja starih od 65 i više godina žive u domovima za starije i nemoćne.

Stoga je bilo za očekivati da je znatno veći broj korisnika izvaninstitucionalnih oblika smještaja. Međutim, u obiteljski dom, na dan 31. prosinca 2012., bilo je smješteno 305, a u udomiteljskim obiteljima 2008 starijih osoba, što čini samo 0,3 % od ukupnog broja starijih osoba. Kako samo 2,68 % starijih osoba živi izvan svojeg doma ili kruga obitelji, država, županije i lokalna samouprava trebali bi osigurati znatno jaču i kvalitetniju podršku starijim osobama i njihovim obiteljima, putem raznih izvaninstitucionalnih oblika skrbi, posebice pomoći i njege u kući te dnevnih boravaka. Naime, od ukupno 45 decentraliziranih domova za starije i nemoćne osobe samo 33 pružaju uz usluge smještaja i usluge pomoći i njege u kući (4204 korisnika što predstavlja 0,6 od ukupnog broja starijih osoba). Uz njih ove usluge pruža i 29 centara za pomoć i njegu. Prema službenim podacima MSPM, 1195 osoba koristi usluge pomoći i njege u kući temeljem rješenja centra za socijalnu skrb, a nisu svi starije životne dobi.

Sve to pokazuje da ovaj oblik socijalne usluge uopće nije razvijen, iako je bio propisan još Zakonom o socijalnoj skrbi iz 1997. Vjerojatno je tome razlog što su centri za pomoć i njegu ostavljeni na razini jedinica lokalne samouprave, koje očito nemaju fiskalne mogućnosti za razvijanje ovih usluga. U 15 županija nije osnovan niti jedan centar za pomoć i njegu, ali se u tim županijama pružaju usluge iz programa Pomoć u kući starijim osobama te Dnevni boravak i pomoć u kući starijim osobama (obuhvaća 15.550 osoba, odnosno 2,1 % od ukupnog broja starijih osoba). Međutim, ovi programi se realiziraju temeljem Ugovora o suradnji između MSPM, županija (19) i jedinica lokalne samouprave (91), a ostvaruju ih korisnici iz 160 jedinica lokalne samouprave, što čini 26,81 % svih jedinica lokalne samouprave. Stoga bi trebalo proširiti pružanje usluga pomoći u kući i dnevnih boravaka na sve jedinice lokalne samouprave, a posebice provesti standardizaciju ovih usluga i omogućiti njihovu dostupnost svim starijim građanima pod jednakim uvjetima.

Na to smo već u više navrata ukazivali, što je vjerojatno pridonijelo i poboljšanju teksta ZSS 2013 koji se odnosi na usluge pomoći i njege u kući, a i Strategija socijalne skrbi za starije osobe u RH 2014. – 2016. ide u tom pravcu.

Podatak MSPM o tome da od 757 osoba kojima je usluga smještaja u dom za starije i nemoćne priznata rješenjem centra za socijalnu skrb, 257 korisnika čeka realizaciju smještaja do godinu dana, 500 korisnika čeka preko godinu dana, od kojih čak 214 korisnika čeka dulje od 4 godine, govori da se promptno ne osigurava smještaj niti onima koji su socijalno ugroženi i ovisni o pomoći i njezi druge osobe, zbog čega ne mogu ostati u vlastitom domu. Povrh toga, zabrinjavajući je i podatak da je na listi 56.002 osoba koje čekaju smještaj u dom za starije i nemoćne, temeljem sklapanja ugovora o smještaju. Čak ako se umanjuje ovaj broj zbog mogućeg podnošenja zamolbe za smještaj jedne osobe u više domova, podatci su zabrinjavajući jer govore o dugogodišnjim listama čekanja velikog broja starijih osoba koji žele ovaj oblik smještaja. Poznato je da se potiče razvijanje izvaninstitucionalnih oblika skrbi, pa ako je moguće, prema načelu uključenosti korisnika u zajednicu, primarno se osiguravaju socijalne usluge u njegovom domu. Ipak, cijeneći moguću situaciju da se korisnik po načelu slobodnog izbora opredijeli za institucionalni oblik skrbi, navedeni podatci o listi čekanja pokazuju da je u većem broju županija i institucionalna skrb (posebice stacionarna) nedostatna.

Naime, nakon decentralizacije državnih domova za starije i nemoćne osobe na razinu županija i grada Zagreba 2001., još uvijek je u 13 županija institucionalna skrb o starijim osobama ispod prosjeka u RH, što govori da nije ujednačena mreža socijalnih usluga za starije i nemoćne osobe. Svi navedeni podatci potkrepljuju tvrdnju da cjelokupna socijalna skrb o starijim osobama, za sada, nije dostatna niti na državnoj, niti na županijskoj i lokalnoj razini. O tome je bilo riječi i u našim godišnjim izvješćima prethodnih godina pa stoga očekujemo da će Strategija socijalne skrbi za starije osobe u RH 2014. – 2016. i ZSS 2013 donijeti bitne pomake u unaprjeđenju kako normativnog okvira, tako i kvalitete i opsega pružanja navedenih socijalnih usluga starijim i nemoćnim osobama na cijelom području RH.

Prema podacima Matice umirovljenika Hrvatske, u pojedinim su domovima za starije i nemoćne uvjeti smještaja ispod granice ljudskog dostojanstva, a nadzorna tijela/inspekcije u tom pogledu nisu dovoljno aktivne. Stoga starije osobe nemaju dovoljno zaštite u takvim ustanovama. Prema pokazateljima iz Istraživanja „Dobna diskriminacija: Iskustva starijih osoba“ iz 2013. koje je proveo Studijski centar socijalnog rada, kao poseban su problem su izdvojeni tzv. privatni domovi, posebno s aspekta odnosa prema korisnicima.

Starijim i nemoćnim osobama trebalo bi omogućiti što dulji ostanak u vlastitom domu, uz dostupnu i kvalitetnu podršku u kući i primjerene usluge u zajednici, a onima koji ne mogu ostati u vlastitom domu omogućiti institucionalan ili izvaninstitucionalan smještaj, prema izboru, time da kvaliteta i cijena usluga bude jednaka budući da se osigurava iz javnih resursa.

U protivnom će biti i dalje prisutan problem sklapanja ugovora o dosmrtnom ili doživotnom uzdržavanju jer se starijim osobama to čini kao prihvatljiv oblik ostvarivanja skrbi o njihovim životnim potrebama. Međutim, poznato je da među davateljima uzdržavanja ima i onih koji ne izvršavaju svoje ugovorne obveze, već im je jedini cilj doći do stambenog prostora ili atraktivne nekretnine. Nažalost, centri za socijalnu skrb nemaju konkretne javne ovlasti u poduzimanju mjera u takvim slučajevima, osim ako se ne radi o primateljima uzdržavanja koji su poslovno nesposobni. Svjedoci smo svakodnevnog oglašavanja u novinama ili putem interneta, kojim se nudi sklapanje takvih ugovora, stoga bi trebalo češće organizirati ciljana savjetovanja u domovima socijalne skrbi, udrugama umirovljenika ili u lokalnim zajednicama kojima bi se starije osobe upoznale o ovim pravnim institutima te mogućim posljedicama sklapanja takvih ugovora. Zasigurno bi pri tome trebalo preporučiti da se ne sklapaju ugovori o dosmrtnom uzdržavanju, jer je u slučaju njihova raskida puno teže vratiti nekretnine ili naknaditi štetu. Tako nam se pritužila kćer osobe koja je sklopila ugovor o doživotnom uzdržavanju sa svojim bratom, ujakom pritužiteljice. Tvrdila je da postoji sumnja da ujak pokušava iskoristiti njezinu psihičku bolest i nagovara je na sklapanje ugovora o doživotnom uzdržavanju da bi na taj način stekao vlasništvo nad njezinom imovinom. Međutim, kako njezina majka nije u tretmanu centra za socijalnu skrb, niti je lišena poslovne sposobnosti, dali smo pritužiteljici uputu o mogućoj prijavi policiji ili državnom odvjetništvu.

#### PREPORUKE:

37. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da pripremi izmjene i dopune Zakona o socijalnoj skrbi kojim bi se od 2015. godine povećali iznosi zajamčene minimalne naknade za starije i nemoćne osobe i uvela državna potpora za starije osobe bez mirovine.

38. Ministarstvu socijalne politike i mladih te jedinicama područne (regionalne) i lokalne samouprave, da razviju i unaprijede sustav socijalnih usluga za starije i nemoćne osobe, posebice servise pomoći i njege u kući te dnevne boravke na području svih jedinica lokalne samouprave tako da budu pod jednakim uvjetima dostupne svim starijim i nemoćnim osobama.

39. Ministarstvu socijalne politike i mladih te jedinicama područne (regionalne) i lokalne samouprave, da razviju ravnomjernu mrežu institucionalne skrbi o starijim i nemoćnim osobama koje su funkcionalno ovisne o pomoći i njezi druge osobe, posebice u županijama koje nemaju dostatno razvijen ovaj oblik skrbi. Osobito treba povećati kapacitete stacionarne skrbi i na taj način dopunjavati potrebe palijativne skrbi u lokalnoj zajednici, koja se inače prvenstveno ostvaruje u području zdravstvene zaštite.

40. Ministarstvu socijalne politike i mladih i udrugama koje se bave zaštitom starijih osoba, da organiziraju ciljana savjetovanja i tribine u domovima socijalne skrbi, udrugama umirovljenika ili u lokalnim zajednicama, kojima bi se starije osobe upoznalo o razlici između

ugovora o dosmrtnom i doživotnom uzdržavanju, pravima i obvezama koji iz njih proistječu, posebice o razlozima raskida takvih ugovora i poteškoćama s kojima se mogu susreti kod raskida tih ugovora.

### **3.10. Diskriminacija temeljem dobi**

Svako neopravdano stavljanje osobe u nepovoljniji položaj isključivo zbog njezine dobi predstavlja dobnu diskriminaciju. Kada govorimo o dobnoj diskriminaciji, govorimo o procesu sustavnog stereotipiziranja i diskriminacije temeljem kronološke starosti pojedinca, iako nije sasvim jednostavno odrediti usporednu skupinu, odnosno komparatora. Ukoliko je to radno aktivna osoba srednje životne dobi, dobnu diskriminaciju možemo prepoznati u odnosu na mlade kao i u odnosu na starije osobe. Starenje stanovništva i porast broja osoba starijih od 50 godina života u ukupnoj populaciji, posebice usmjerava pozornost na starije osobe. Međutim, i mlade su osobe vrlo često izložene neopravdanom nejednakom postupanju samo zbog svoje dobi.

Modaliteti diskriminacije temeljem dobi razlikuju se ovisno o specifičnostima pojedine životne faze. Uz pitanje komparatora, otvoreno je i pitanje mjera usmjerenih na zaštitu pojedine, posebno osjetljive dobne skupine, tako da se opće načelo zabrane diskriminacije i jednakosti kombinira s načelom zaštite posebno osjetljivih skupina, među kojima su i starije osobe. Analiza diskriminacije temeljem dobi predmnijeva i razumijevanje ustaljenih iznimaka, kada se nejednako postupanje s osnove dobi ne smatra diskriminacijom.

Tijekom 2013. uočili smo blagi porast broja pritužbi koje se odnose na diskriminaciju s osnova dobi, a u pritužbama su zastupljeni i mladi i starije osobe. Kada pak govorimo o područjima diskriminacije na koja se pritužbe odnose, i dalje je najzastupljenije područje rada i zapošljavanja, međutim diskriminacija temeljem dobi u području rada i zapošljavanja detaljnije je obrađena u poglavlju 3.8.1.

Dio teškoća na koje smo ukazivali u prijašnjim izvješćima o pojavama diskriminacije vezano uz diskriminaciju starijih osoba, ostao je neriješen i tijekom 2013. Nedostatni kapaciteti smještaja i skrbi za starije osobe kojima je potrebna tuđa njega i skrb, kontinuiran je problem o kojem smo detaljnije pisali u u prethodnom poglavlju.

Unatoč tome, interes za smještaj u domove i dalje je znatno veći od dostupnih kapaciteta pa je potrebno ukazati i na pojedine nezakonite selekcijske kriterije koji se primjenjuju pri donošenju odluke o tome tko može biti smješten u dom. Iako je, temeljem naše preporuke, još 2012. MSPM svim domovima za starije i nemoćne uputilo naputak za uklanjanje diskriminatornih kriterija iz svojih pravilnika o prijemu i otpustu korisnika za prijam, i tijekom 2013. zaprimali smo pritužbe koje ukazuju na diskriminatorne/eliminacijske uvjete koji se za prijam korisnika propisuju internim aktima. Najčešće je riječ o uskraćivanju prijama

zbog zdravstvenog stanja. Primjerice, zaprimili smo pritužbu u kojoj se ističe kako je osobi, zbog psihičkog oboljenja, uskraćeno primanje u županijski dom za starije i nemoćne. Iz dostavljene liječničke dokumentacije je vidljivo kako je riječ o osobi koja je pod stalnim liječničkim nadzorom, uredno uzima terapiju te je kao takva u cijelosti funkcionalna, a samostalni život joj je otežan isključivo zbog godina života. Unatoč liječničkoj uputi kako nema prepreka za smještaj, odbijena je prijava za dom, a predložen je bolnički smještaj na odjelu psihogerijatrije. Na žalost, zbog nedostatnih kapaciteta, takvom se smještaju ponekad pribjegava i kada je riječ o psihički potpuno zdravim starijim osobama.

Uz probleme na području socijalne skrbi, ima ih i u području zdravstva te pristupu dobrima i uslugama, u privatnom i javnom sektoru. Jačanje uloge starijih osoba i njihovog angažmana u planiranju, kreiranju i provedbi njima namijenjenih servisa moguće je i prihvatljivo rješenje koje će doprinijeti kreiranju upravo onih servisa koji su korisnicima najpotrebniji. Iako hrvatsko antidiskriminacijsko zakonodavstvo ne sadrži obvezu razumne prilagodbe za osnove dobi ili primjerice zdravstvenog stanja, već samo za invaliditet, prilagodba dobara i usluga potrebama korisnika, trebala bi postati standard. Ovo se odnosi na različite usluge koje se pružaju svim građanima, a znatan su dio korisnika usluga osobe starije životne dobi, ali i na usluge primarno usmjerene na osobe starije osobe i to u javnom i privatnom sektoru.

Informiranje korisnika usluga o dostupnim uslugama trebalo bi biti prilagođeno navikama i potrebama korisnika. Prateći razinu skrbi o starijim osobama teško oštećenog zdravlja, uočili smo i problem dostupnosti cjelovitih informacija o pravima i uslugama koji su im na raspolaganju. Većina informacija dobije se usmenom razmjenom između osoba sa istim problemima, a ne od nadležnih institucija. Potencijalni korisnici često niti ne znaju na koje oblike pomoći, podrške i njege imaju pravo. Različite vrste pomoći raspršene su po različitim sustavima (zdravstvo, socijalna skrb), a nedostupnost cjelovite i transparentne informacije o dostupnim uslugama doprinosi tome da ih potencijalni korisnici niti ne traže. Dodatno je otegotno što se pojedina prava mogu ostvariti tek nakon dugotrajnog, kompliciranog i bespotrebno birokratiziranog postupka.

Nadalje, važno je razbijati predrasude u društvu prema starenju i starijima. Tako smo reagirali je na članak objavljen u „Jutarnjem listu“ u kojem se prozivaju državni službenici jer ne žele u mirovinu prije stjecanja zakonskih uvjeta za starosnu mirovinu. Ukazujući na diskriminatorni karakter predloženih rješenja (koja su još uvijek predmet rasprave vezano uz Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima) uočili smo neprimjeren govor u javnom prostoru gdje se stariji državni službenici etiketiraju kao prepreka za zapošljavanje 10.000 mladih do 25. godine života. Korelacijom troškova rada 20.000 ljudi „pred penzijom“ s brojem nezaposlenih mladih građana te istodobnim propitivanjem njihovih stručnih i profesionalnih sposobnosti isključivo zbog njihove životne dobi, potiče se netrpeljivost prema njima, prikazujući ih kao neučinkovitu skupinu koja mladima priječi ulazak na tržište rada. Štoviše, medijski napisi spomenutog sadržaja mogu kod starijih osoba uzrokovati i strah da li će sve teža ekonomska situacija, nakon prava na rad, inicirati neku novu, uznemirujuću medijsku raspravu i o drugim ljudskim pravima, kao što su

npr. zdravstvena zaštita ili socijalna skrb, čije će se korištenje propitivati kroz perspektivu nerazmjernog financijskog opterećenja sustava od strane starijih osoba.

Također, ne možemo zanemariti negativan i odvratajući učinak neselektivnog uključivanja novih tehnologija u sve razine komunikacije te ukidanje/gašenje tradicionalnih sredstava komunikacije. Posebno je osjetljivo njihovo uvođenje u javnim službama koje, obuhvaćajući djelatnosti čijim se obavljanjem osigurava funkcioniranje socijalne države, imaju posebnu važnost za ostvarenje općeg interesa neophodnog za ostvarenje društvene uzajamnosti. Manji broj starijih osoba koristi Internet ili druge suvremene tehnologije, a zbog objektivnih ili subjektivnih teškoća često im je otežana i komunikacija putem telefonskih centrala, što rezultira odustajanjem od potrebnog servisa. Vodeći računa o tome, pri osmišljavanju strategije komunikacije sa građanima, trebalo bi osmisliti sveobuhvatni paket prilagođen potrebama najšire društvene zajednice gdje će svaki pojedinac moći odabrati njemu najprihvatljiviji oblik komunikacije.

Govoreći o novim tehnologijama, važno je spomenuti i ukidanje mogućnosti dostavljanja mirovina putem pošte. Ta promjena ima veliki utjecaj na starije osobe. Kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije pozdravljamo provedenu korekciju članka 96. Zakona o mirovinskom osiguranju koja je uslijedila nakon iskazanog medijskog interesa za temu, kojom je osobama kojima su mirovine i druga prava iz mirovinskog osiguranja ostvarena do 31. prosinca 2013. omogućeno da i dalje primaju mirovinu putem pošte. Međutim, u pogledu osoba koje su mirovine i druga primanja iz mirovinskog osiguranja ostvarile nakon 1. siječnja 2014. nisu prepoznate situacije koje bi opravdavale primjenu iznimke koja bi i novim umirovljenicima omogućila takvo dostavljanje mirovine. Osobe s visokim postotkom invalidnosti i otežanim kretanjem, teška i kronična zdravstvena stanja, prometna izoliranost osoba s prebivalištem u malim sredinama, osobe potpuno ovisne o tuđoj pomoći i njezi na taj su način gotovo onemogućene raspolagati svojom mirovinom. Informacija koja se nalazi na web stranicama HZMO upućuje korisnike da oni, koji bi iz posebnog razloga htjeli isplatu na adresu, mogu u najbližem uredu Hrvatske pošte ili pozivom na info-telefon provjeriti mogućnost pružanja takve usluge, u praksi ne rješava njihov problem. Ovaj način komunikacije s korisnicima ne prepoznaje činjenicu osobe koje zbog osobnih „posebnih razloga“ kao što su invaliditet, bolest, teška pokretnost ili slaba prometna povezanost, ovisnost o tuđoj pomoći i njezi, imaju potrebu da im se mirovina dostavi na kućni prag.

Međutim, kao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije zaprimali smo i pritužbe na dobnu diskriminaciju mlađih osoba te pratili stanje u odnosu na mlade kao specifičnu skupinu.

Kada pak govorimo o dobroj diskriminaciji mlađih osoba, veliki interes javnosti je polučio Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju (NN, 80/13, u daljem tekstu: ZOZO) kojim je bilo predviđeno da se zdravstveno osiguranje s osnova statusa redovnog studenta može ostvarivati do 26. godine života. Na navedene smo odredbe Zakona reagirali javnim priopćenjem istaknuvši kako određivanje dobne granice nije prihvatljivo. Činjenica je kako se redoviti studij može upisati neposredno nakon završetka srednjoškolskog obrazovanja, ali i

kasnije. Budući da neke osobe kreću na studij u dobi od 18 godina, dok ga druge upisuju i kasnije, vezanje prava na zdravstveno osiguranje s osnove statusa redovnog studenta uz isključivo kronološku dob pojedinca, bez sagledavanja drugih objektivnih okolnosti svakog pojedinog studenta, dovodi do diskriminacije temeljem dobi. Primjenom ZOZO kakav je prvobitno bio usvojen svim bi osobama koje su započele redoviti studij u kasnijoj fazi života, bilo onemogućeno ostvarivanje prava na zdravstveno osiguranje s osnova statusa redovnog studenta samo zbog godina života. Stoga smo podržali inicijativu izmjene sporne odredbe, želeći da se pravo na zdravstveno osiguranje veže uz određeno vremensko razdoblje od godine upisivanja fakulteta, a ne uz dob. Na taj bi način svi redoviti studenti stavljeni u jednaku poziciju.

Nekoliko pritužbi odnosilo se na Zakon o sigurnosti prometa na cestama (NN, 67/08, 74/11, u daljem tekstu: ZoSPC) kojim je propisano kako mladi vozači, u dobi od 18 do 24 godina starosti, bez obzira na duljinu vozačkog staža ne smiju upravljati osobnim vozilom čija snaga motora prelazi 80 kW. U pritužbama je istaknuto kako navedena odredba posebno negativno utječe na profesionalne vozače do 24 godina starosti budući da ih poslodavci, čiji vozni park u pravilu čine automobili čija snaga motora prelazi propisani limit, ne žele zapošljivati, a neki su vozači mlađi od 24 godine zbog tog ograničenja dobili otkaz. Kako je o ustavnosti navedene odredbe ZoSPC-a odlučivao i Ustavni sud RH, zastali smo s postupanjem, a Odlukom Ustavnog navedene su odredbe Zakona ukinute u dijelovima koji se odnose na vozače za koje su do 17. lipnja 2008. godine prestale dvogodišnje zabrane i ograničenja propisana člankom 221. starog ZoSPC iz 2004., kao i na vozače kojima je upravljanje motornim vozilom zanimanje. Međutim, odredba je ostala na snazi za sve vozače u dobi do 24 godine kojima vožnja nije profesija te je istom odlukom Ustavnog suda MUP-u naloženo pratiti stanje primjene članka 221. zajedno s člankom 285. ZOZOSPC u odnosu na sve mlade vozače državljane država koje su članice Europskog gospodarskog prostora kad upravljaju vozilima B kategorije na području RH i o tome, do najkasnije 15. ožujka 2015., pisano izvijestiti Ustavni sud RH.

Povećanje sigurnosti prometa na cestama koju ugrožavaju nepromišljeni postupci vozača svih dobnih skupina, a ne samo mladi, izuzetno je važno. Međutim, ne postoje podatci o tome koliko su prometnih nesreća (od ukupnog broja prometnih nesreća sa smrtnim posljedicama) skrivili mladi vozači, u koliko je slučajeva snaga motora osobnog automobila bila ispod 80 kW odnosno u koliko je slučajeva snaga motora bila presudna za posljedice nesreće. Prema podacima MUP-a, u 2011. godini, oko 86% prometnih nesreća uzrokovali su vozači stariji od 24 godine, a 82% od ukupnog broja registriranih osobnih automobila, čine automobili čija snaga motora ne prelazi 80 kW. Takvi podatci, čini nam se, predstavljaju argument koji nije opravdanost uvođenja ovog ograničenja. Budući da je u RH registrirano svega 18% osobnih automobila čija snaga motora prelazi 80 kW, sporan je učinak navedenog ograničenja na sigurnost mladih vozača i drugih sudionika u prometu te dovodi u pitanje proporcionalnost ograničenja i njegovu primjerenosti u odnosu na cilj koji se želi postići.



## PREPORUKE:

41. Ministarstvu zdravlja i Ministarstvu socijalne politike i mladih, da teško bolesnim starijim osobama, kao i njihovim obiteljima osigura cjelovitu, pravovremenu i razumljivu informaciju o sustavima podrške, pomoći i skrbi koji im stoje na raspolaganju

42. Svim tijelima državne uprave, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te svim pravnim osobama s javnim ovlastima, da načine komunikacije s građanima prilagode životnim navikama, mogućnostima i potrebama svih skupina građana, uključivo i starijih osoba.

### 3.11. Socijalna skrb i obiteljsko - pravna zaštita

#### 3.11.1. Prava iz socijalne skrbi

*„Imam 44 godine i iza sebe tužno djetinjstvo koje sam proveo po domovima i nisam osjetio što znači obitelj, briga i ljubav. Samac sam, potpuno i trajno nesposoban za rad, korisnik invalidske mirovine koja iznosi oko 1.600,00 kn, živim u jednosobnom stanu. Nažalost, zbog velikih dugovanja (neplaćeni troškovi stanovanja, jer nisam mogao ostvariti subvencije od Grada zbog površine stana), morao sam veći stan prodati, podmiriti dugovanja i sada živim u manjem stanju koji je neodržavan i zapušten. Od 1.600,00 kn mirovine kad platim „režije“ ostaje mi za život samo 300,00 kn. Zato se moj život svodi na kopaње po kontejnerima u potrazi za kojom bocom, jer mi je Grad ukinuo pravo na jedan obrok u pučkoj kuhinji, jer ostvaruje 1.600,00 kn mirovine. Ja mislim da bi po Ustavu RH svi građani trebali imati pravo na normalan život a ne samo neki pojedinci.“*

Na žalost, pritužitelj iz navedenog slučaja nije imao pravo na pomoć za troškove stanovanja, niti na obrok iz pučke kuhinje. Preporučili smo centru za socijalnu skrb da razmotri mogućnost odobravanja jednokratne pomoći i pomoć u dobivanju prava na obrok u pučkoj kuhinji obzirom da je potpuno i trajno nesposoban za rad. Centar za socijalnu skrb mu je priznao doplatu za pomoć i njegu od 500,00 kn jer se vještačenjem utvrdilo da ima teže oštećenje zdravlja, a po njihovoj preporuci, Grad mu je ipak odobrio obrok u pučkoj kuhinji.

Ured pučkog pravobranitelja već godinama ukazuje da su iznosi socijalnih pomoći nedopustivo niski, posebice, pomoć za uzdržavanje<sup>6</sup> za samce, kao i iznosi doplatka za pomoć i njegu. Iako se ZSS 2011 osnovica za samce povećala sa 100% na 120% osnovice (za radno sposobnu osobu - samca ova pomoć je iznosila 600,00 kn, a za potpuno radno nesposobnu osobu - samca navedeni iznos je povećan za 50% osnovice i iznosio je 850,00 kn), ni ovi iznosi nisu dostatni za podmirenje osnovnih životnih potreba kako ih je definirao ZSS 2012. Naizgled proizlazi da se udovoljilo primjedbama Odbora za socijalna prava Vijeća Europe na Prvo Izvješće o primjeni Europske socijalne povelje glede odredbe o socijalnoj pomoći,

---

<sup>6</sup> Od 1. siječnja 2014. ZSS (2013) umjesto pomoći za uzdržavanje uvedena je nova pomoć, zajamčena minimalna naknada. Međutim, kako se ovo izvješće odnosi na 2013 godinu, u tekstu izvješća razmatrati će se problemi glede primjene pomoći za uzdržavanje.

odnosno da su niski iznosi za samca korisnika pomoći za uzdržavanje na zadovoljavajući način povećani, ali povećanim iznosima ove pomoći ipak se ne mogu podmiriti osnovne životne potrebe samca ili obitelji.

Posebno je teška situacija kada zajedno žive dvije potpuno radno nesposobne osobe i nemaju nikakvih drugih prihoda, osim pomoći za uzdržavanje. Iznosom od 1.100,00 kn (220% osnovice), dvije osobe koje su potpuno nesposobne za rad ne mogu podmiriti niti najosnovnije životne potrebe. Štoviše, ZSS 2013 koji je u primjeni od 1. siječnja 2014. dodatno im smanjuje socijalnu naknadu te ih izjednačava s potpuno radno sposobnim osobama, pa sada ostvaruju isti iznos od 800,00 kn (100% nove osnovice). Iako je povećanje socijalne naknade za samca koji je radno sposoban (s 600,00 na 800,00 kn) potrebno, nije dobro da se to postiže na način da se smanjuje iznos naknade potpuno radno nesposobnom samcu (iznos od 850,00 kn se smanjuje na 800,00 kn) i time se izjednačava s radno sposobnom osobom. Smatramo kako je ljestvica ekvivalencije za utvrđivanje pomoći za uzdržavanje prema ZSS 2012 bila pravednija i omogućavala bolju ciljanost socijalne pomoći, od one predviđene ZSS 2013. Primjerice, dvije potpuno radno nesposobne osobe po ljestvici ekvivalencije propisanom ZSS 2012 ostvarivali bi 1.100,00 kn, a po novoj ljestvici propisanom ZSS 2013 ostvaruju 960,00 kn, dakle malo više nego samac.

Prema podacima MSPM na dan 31. 12. 2012. bilo je 18.215 potpuno radno nesposobnih odraslih osoba koje su ostvarivale pomoć za uzdržavanje. Od ovog broja, njih 7.444 kao članovi obitelji ostvarivali su uvećani iznos ove pomoći za 30% osnovice (150,00 kn), pa im je s ovim uvećanjem njihov dio pomoći iznosio 550,00 kn, dok im po ZSS 2013, usprkos povećanju osnovice, njihov dio nove zajamčene minimalne naknade iznosi samo 480,00 kn.

Kao što je poznato, stopa rizika od siromaštva u RH, prema podacima DZS, u 2012. iznosila je 20,5%, što je nešto niže nego u 2011. (21,1%). Prag rizika od siromaštva u 2012. za jednočlano kućanstvo iznosi 24.122 kn godišnje, dok za kućanstvo s dvije odrasle osobe i dvoje djece iznosi 60.656 kn godišnje. Postotak osoba u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti u 2012. iznosi 32,3 % (odnosi se na osobe koje su u riziku od siromaštva ili u teškoj materijalnoj deprivaciji ili žive u kućanstvima s vrlo niskim intenzitetom rada), dok je u 2011. iznosila 32,7%. S obzirom na proračunski deficit i ograničenje većih izdvajanja za socijalne transfere, smatramo da bi smanjivanje siromaštva u Hrvatskoj trebalo ostvariti preusmjeravanjem socijalnih transfera na one skupine koje su u najnepovoljnijem položaju. Naime, čest je prigovor kako je udio državnih izdataka za „socijalnu zaštitu“ u BDP-u velik, ali u taj se pojam često uključuju mirovine, prava branitelja iz Domovinskog rata, civilnih žrtava rata i poraća, doplaci za djecu, roditeljne i roditeljske potpore i druge pronatalitetne subvencije, dok je na same pomoći i naknade u socijalnoj skrbi u 2012. godini, udio u BDP-u iznosio samo 0,6% (u 2011. iznosio je 0,52%). Uz navedene naknade te bruto plaće i druga primanja zaposlenika, materijalne troškove državnih domova socijalne skrbi i izdatke za investicijsko održavanje, ukupni udio u BDP-u iznosio je 0,94%, što je u odnosu na 2011. malo povećanje (u 2011. udio u BDP-u je bio 0,87%). Budući da je u 2011. najveća stopa rizika siromaštva kod samaca-žena (46,7%), samaca u dobi od 65 godina i više (46,6%) te kod

jednoroditeljskih obitelji s jednim ili više uzdržavane djece (42,7%), dok je u 2012. stopa rizika siromaštva prema najčešćem statusu u aktivnosti najveća za nezaposlene (42,9%), pa za ostale neaktivne (31,9%) te za umirovljenike (21,8%), bilo je opravdano samcima i jednoroditeljskim obiteljima povećati iznose pomoći za uzdržavanje (zajamčene minimalne naknade), ali ujedno nije trebalo smanjivati iznose pomoći samcima starim 65 i više godina ili kućanstvima s takvim članovima, jer je i za njih veoma visok rizik od siromaštva.

### 3.11.2. Socijalno stanovanje

*„Živim u stanu od 20 m<sup>2</sup>, sa suprugom, sinom, kćeri i unucima od 7 i 5 godina. Nitko nije zaposlen. Ja i supruga smo potpuno nesposobni za rad, pa po toj osnovi od Grada ostvarujemo zdravstvenu zaštitu, a od centra za socijalnu skrb ostvarujemo 1.100,00 kn. U stanu smo bez struje već tri mjeseca i na rubu smo iseljenja, jer više ne možemo plaćati podstanarstvo. Tražili smo od Grada socijalni stan, ali mi je rečeno da ništa ne znaju i da čekam. Zato molim da ubrzate dodjelu socijalnog stana.“*

Kao što je vidljivo iz ove pritužbe, kakvih je sve više, građani imaju probleme u području socijalnog stanovanja i plaćanja troškova stanovanja. Pritužitelji uglavnom nemaju riješeno stambeno pitanje i žive u iznimno teškim socijalno-zdravstvenim prilikama. Jedinicama lokalne samouprave preporučivali smo da osiguraju nužni smještaj u socijalnim stanovima, ali iz većine njihovih odgovora proizlazi da u svojem stambenom fondu za ovu namjenu nemaju raspoložive stambene jedinice. Također nam se javljaju građani koji su svojim prihodima mogli plaćati najam stana po slobodno ugovorenoj najamnini, ali nažalost, zbog promijenjenih okolnosti (gubitak zaposlenja ili sl.) više ne mogu izvršavati svoje obveze prema vlasniku, u pravilu gradu, pa im prijete otkaz ugovora o najmu stana. Ako pritužitelji imaju člana obitelji koji ispunjava uvjet za dodjelu stana izvan liste reda prvenstva, primjerice radi potpune radne nesposobnosti ili stopostotne invalidnosti, zbog čega koriste pravo iz socijalne skrbi, upućujemo ih da se obrate nadležnoj gradskoj službi radi uvrštavanja na listu izvan reda prvenstva radi dodjele tzv. socijalnog stana. Međutim, i ove liste su dugačke pa se godinama čeka dodjela socijalnih stanova, iako se radi o posebno ugroženim kategorijama građana.

Siromašni u RH u odnosu na ukupno stanovništvo imaju lošije stambene uvjete, slabiju opremljenost kućanstva, više zdravstvenih problema i vrlo ograničene šanse za poboljšanje materijalne situacije.<sup>7</sup> Ako se sustavno ne riješi problem socijalnog stanovanja, a jedinice lokalne samouprave budu zanemarivale svoje zakonske obveze osiguravanja sredstava za plaćanje troškova stanovanja socijalno ugroženim građanima na njihovom području, problemi će biti sve aktualniji i teži.

Ipak, neki gradovi nastoje biti socijalno osjetljivi i pokušavaju iznaći rješenja za ovu problematiku. Primjerice, u Gradu Osijeku su upravljali većim fondom stanova kojeg su ujedno koristili i za socijalne potrebe, ali kako su stanovi u međuvremenu postali vlasništvo

---

<sup>7</sup> Z. Šućur, Objektivno i subjektivno siromaštvo u Hrvatskoj 2006.

RH, ostali su prazni ili su u njih bespravno uselile socijalno ugrožene osobe. Tražili su od nadležne agencije da im se takvi stanovi ustupe na korištenje koje bi koristili i za socijalno stanovanje. Povodom toga, preporučili smo Vladi RH da se jedan dio tih stanova ustupe na korištenje jedinicama lokalne samouprave, kako bi se osigurao privremeni nužni smještaj socijalno ugroženih osoba, odnosno omogućila dodjela socijalnih stanova. Također smo predložili i donošenje Strategije o socijalnom stanovanju te da se prilikom izrade Strategije o borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti, u nju uključi i problematika socijalnog stanovanja, kako bi se pružila potpora i dodatno zaštitile najranjivije skupine stanovništva. MSPM je našu preporuku o socijalnom stanovanju uvrstilo u Nacrt prijedloga Strategije o borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti i u ZSS 2013., a vezano za donošenje Strategije o socijalnom stanovanju navode, kako je nadležno Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja (MGPU), koje je odgodilo donošenje navedene strategije. Međutim, MGPU nam je odgovorilo kako aktivno prate i analiziraju stambeno tržište kao i utjecaj gospodarskih trendova na sektor graditeljstva pa su stoga tijekom 2013. prikupljali podatke o mjerama stambene politike iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave te planirali izraditi studiju kojoj je svrha analiza stambene politike, ali je njena izrada odložena za 2015. ako tada bude sredstava u državnom proračunu. Konačno, navode da će u okviru svojih nadležnosti izraditi modele stanovanja, ali i kako je osiguranje potrebnih uvjeta za dostojan život ranjivih skupina stanovništva u nadležnosti MSPM i jedinica lokalne samouprave.

Iz ovih očitovanja stječe se dojam da ministarstva u pogledu izrade Strategije o socijalnom stanovanju te reguliranja socijalnog stanovanja prebacuju nadležnost jedno na drugo i da njihova međusobna komunikacija i koordinacija nije kakva bi trebala biti.

Nadalje, problemi oko provedbe pomoći za podmirenje troškova stanovanja su sve češći i teži. U ovim teškim vremenima gospodarske i financijske krize, kada je sve prisutnije siromaštvo građana, MSPM i županije ne poduzimaju sve ovlasti kojima bi mogli potaknuti jedinice lokalne samouprave da provode ZSS i omoguće svim građanima koji ispunjavaju propisane uvjete da ostvare pravo na pomoć za podmirenje troškova stanovanja. Osim toga, ne koriste se svi pravni instituti radi usklađivanja općih akata jedinica lokalne samouprave s odredbama ZSS-a. Iako su ovi problemi poznati dugi niz godina, oni ne postaju prioriteti već se godinama odgađaju, tako da se upravni nadzori nad zakonitošću rada jedinica lokalne samouprave uopće ne provode. Zbog toga, ali i vjerojatno loše informiranosti građana, broj korisnika pomoći za podmirenje troškova stanovanja i korisnika pomoći za nabavku ogrjeva u 2012. se smanjio, umjesto da se u općepoznatim teškim životnim uvjetima, kada je osiromašenje građana sve prisutnije, njihov broj povećao. U prilog tome govore podatci MSPM-a da je broj korisnika pomoći za podmirenje troškova stanovanja u 2012. bitno smanjen, za 6.841 korisnika u odnosu na 2011., iako se uvjeti za ostvarivanje ovog prava u bitnome nisu izmijenili, dok je za pomoć za ogrjev u 2012. smanjen iznos utrošenih sredstava za približno isti broj korisnika. Važno je spomenuti da od ukupnog broja korisnika pomoći za uzdržavanje, samaca i obitelji (49.254), samo njih 6.204 ostvaruju pomoć za podmirenje troškova stanovanja, iako su uvjeti za ostvarivanje navedenih prava slični. Da se provode kontinuirani nadzori i poduzimaju

konkretne ovlasti radi otklanjanja nepravilnosti, vjerojatno bi se omogućilo ostvarivanje ove pomoći većem broju korisnika socijalne skrbi.

Budući da je ZSS 2013 propisao da pomoć za podmirenje troškova stanovanja ostvaruju samci i kućanstva koji su korisnici zajamčene minimalne naknade, u idućem razdoblju pratit ćemo je li došlo do pozitivnih pomaka.

### *3.11.3. Dugotrajnost rješavanja drugostupanjskih predmeta*

Pritužbe građana odnose se i na dugotrajnost rješavanja predmeta u žalbenom postupku ili na drugu povredu postupovnih odredbi ZSS i ZUP. Na požurnice pučke pravobraniteljice, MSPM je odgovaralo kako nije u mogućnosti u potpunosti poštivati rokove zbog nedostatnog broja službenika koji rješavaju o žalbama. Obzirom da se ovaj problem provlači niz godina u prošlogodišnjem izvješću dali smo preporuku da se izradi analiza rada službe nadležne za inspekcijски i upravni nadzor te poduzmu mjere koje bi dovele do veće učinkovitosti, posebice u provođenju nadzora nad radom i općim aktima JLS u području socijalne skrbi te da se osiguraju kadrovski i drugi uvjeti koji bi omogućili rješavanje žalbi u zakonskom roku.

Kako je MSPM u svojem Strateškom planu od 2013. do 2015. zacrtalo da će jačanjem učinkovitosti žalbenog tijela postići, umjesto zakonskog roka od 60 dana od dana predaje žalbe, da se u 2013. žalbe rješavaju u roku od 200 dana, jer je u prethodnom razdoblju prosječno trajanje rješavanja žalbi bilo 1,5 godina, zatražili smo o tome više podataka. Iz odgovora MSPM-a proizlazi kako je ustrojen Samostalni sektor za pravne poslove u okviru kojeg je i Služba za drugostupanjski postupak i vještačenje. Tijekom 2013. ukupno je bilo u rješavanju 6.037 upravnih predmeta, a riješen je 1.981 predmet. Ustrojem nove službe na poslovima drugostupanjskog postupka radilo je sedam izvršitelja s voditeljicom službe, a od početka 2014. radi deset izvršitelja. Obzirom da se očekuje još veći priljev drugostupanjskih predmeta zbog primjene novoga ZSS 2013, a uzevši u obzir broj neriješenih predmeta, bez obzira na očekivanje MSPM da će se skratiti trajanje postupaka, pribojavamo se da će, naprotiv, postupci i nadalje biti dugotrajni.

Nadalje, u više predmeta povodom pritužbi uočili smo da zakonski rok od 60 dana od predaje žalbe prođe i prije nego što centar za socijalnu skrb dostavi žalbu sa spisima predmeta na rješavanje u MSPM-u. Stoga bi valjalo paziti i na ovu okolnost i o tome upozoriti centre za socijalnu skrb.

Dugotrajnost rješavanja drugostupanjskih predmeta, u većem broju slučajeva preko godinu dana, očita je povreda ljudskih, zakonskih i ustavnih prava građana, a težina ove povrede je tim veća što se radi o najranjivijim skupinama građana - siromašnima, obitelji s više djece i osobama s invaliditetom.

Suradnja pučke pravobraniteljice i centara za socijalnu skrb tijekom 2013. godine bila je dobra, očitovanja su se dostavljala u pravilu u roku, a prema preporukama su se poduzimale

konkretne mjere. Tijekom druge polovice godine, određivanjem osobe u kabinetu ministrice za suradnju sa svim pravobraniteljskim uredima, dodatno je poboljšana i suradnja s MSPM.

#### PREPORUKE:

43. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da izradi nacrt izmjene i dopune Zakona o socijalnoj skrbi kojim bi se povećali iznosi zajamčene minimalne naknade samcima, članovima kućanstva koji su potpuno nesposobni za rad i privređivanje.

44. Vladi RH, da uspostavi bolju koordinaciju između Ministarstva socijalne politike i mladih i Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, kako bi se stvorili preduvjeti za izradu Strategije socijalnog stanovanja i propisa kojom bi se reguliralo područje socijalnog stanovanja.

45. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da poduzme mjere radi provođenja nadzora nad zakonitošću rada jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u području socijalne skrbi te nadalje osigurava preduvjete kojima bi omogućilo rješavanje žalbi u zakonskom roku.

#### 3.11.4. Beskućnici

*„Problem o kojem vam pišem je o hrvatskom branitelju koji je trenutno beskućnik. Pripadnik je nacionalne manjine. Da apsurd bude veći rođen je u Zagrebu, osim što je beskućnik (stan mu je na prevaru oduzet i izbačen je na ulicu, što je možda i osnovni razlog što ne može ostvariti svoja temeljna prava), nema ni domovnicu, ni osobnu iskaznicu, niti bilo koji drugi dokument (osim braniteljske iskaznice). Ovo piše jedan ogorčeni i nezaposleni hrvatski branitelj koji mu pokušava pomoći, ali već umoran i ja i on od obijanja vrata u nadi da će se nešto promijeniti. Upućujem Vama ovaj mail s nadom da ćemo dobiti barem neku povratnu informaciju kako postupiti dalje i kako potpuno obespravljenom i poniženom hrvatskom branitelju omogućiti da dobije barem svoja Ustavna prava.“*

Ured pučkog pravobranitelja već dulji niz godina ukazuje na probleme beskućnika koji se nalaze u ekstremnom siromaštvu, na margini društva i socijalno su isključeni. Posebno smo ukazivali da bi starijim i bolesnim beskućnicima koji se dulji niz godina nalaze u prihvatilištima ponudi primjerenija skrb u sustavu i to institucionalni ili izvaninstitucionalni smještaj. Radno sposobnim, koji zbog statusa beskućnika spadaju u teže zapošljivu skupinu, uz suradnju sa centrima za socijalnu skrb, udrugama i službama za zapošljavanje, trebalo bi se omogućiti zaposlenje i time osigurati dostojanstven život.

ZSS-om 2013 propisano je da beskućnik nema pravo na zajamčenu minimalnu naknadu, ako je na privremenom smještaju u prihvatilištu. S obzirom da je prihvatilište prema ZSS 2012 trebalo kroz usluge privremenog smještaja osigurati privremeno stanovanje, prehranu, njegu, nabavku prijeko potrebne odjeće i obuće, upitno je ostvaruju li svi beskućnici jednak opseg i

kvalitetu usluge, tim više što većina prihvatilišta/prenočišta/skloništa nemaju isti standard i kvalitetu, a upitno je jesu li nadležna tijela utvrđivala minimalne uvjete prije početka njihova rada. Stoga je ZSS-om 2013 preuranjeno regulirano da beskućnici koji su na privremenom smještaju nemaju pravo na zajamčenu minimalnu naknadu. Naime, tek kad bi se u svim prihvatilištima postigao isti opseg i kvaliteta usluga kojima se omogućava beskućnicima podmirenje osnovnih životnih potreba, kao i svim drugim korisnicima koji su na privremenom smještaju, moglo bi se opravdati uvođenje ovakvog rješenja.

Prema podacima MSPM, u RH je u 2012. godini bilo organizirano 10 prihvatilišta koja djeluju u velikim gradovima kao što su: Zagreb, Rijeka, Split, Osijek, Karlovac, Varaždin, Zadar i Pula, ukupnog kapaciteta od 373 mjesta. U 2013. godini osnovana su još dva prihvatilišta: u Rijeci (14 osoba) te prihvatilište Kaštel Gomilici (12 osoba), što će zasigurno pridonijeti unaprjeđenju skrbi o beskućnicima.

Prema podacima centara za socijalnu skrb, 31. prosinca 2012. godine u RH je bilo ukupno 464 beskućnika, od čega je 71 žena i 393 muškaraca, a u skloništim i prihvatilištima za beskućnike bilo je smješteno ukupno 357 osoba. Broj beskućnika kojima je bilo priznato pravo na pomoć za uzdržavanje iznosio je 279, od čega je bila 31 korisnica. MSPM je utvrdio profil prosječnog korisnika smještaja prihvatilišta/prenočišta: to je muška osoba, stara oko 50 godina, sa srednjom stručnom spremom, samac (neoženjen ili razveden), nema djece, ima oko 11 godina radnog staža, prima novčanu naknadu iz sustava socijalne skrbi, nema evidentiranih tjelesnih, mentalnih ili intelektualnih oštećenja, u prihvatilištu se nalazi do dvije godine, a posjeduje osobnu iskaznicu ili putovnicu i zdravstvenu iskaznicu.

I dalje su prisutni problemi financiranja skrbi beskućnika (prihvatilišta, prenočišta i pučke kuhinje) koje je prepušteno fiskalnim mogućnostima velikih gradova i gradova sjedišta županija te jedinica područne (regionalne) samouprave, bez mogućnosti redovitih novčanih transfera s državne razine. Zbog neredovitog financiranja od strane lokalne samouprave dodatno se otežava rad prihvatilišta/prenočišta. Stoga je potrebno definirati minimalne standarde u financiranju jer u protivnom ovisi o mogućnostima lokalne zajednice, političkim stavovima lokalne vlasti i sličnim okolnostima.

Unatrag dvije godine, MSPM u suradnji sa svim županijama, velikim gradovima, općinama, domovima za starije i nemoćne osobe te domovima za psihički bolesne odrasle osobe kojima je osnivač RH, izrađuje Objedinjeni plan zbrinjavanja beskućnika u ekstremnim zimskim uvjetima koji, uz podatke zaprimljene od jedinica lokalne samouprave – većih gradova, sadrži i podatke o mogućnostima osiguravanja privremenog smještaja i drugih usluga za beskućnike u ustanovama socijalne skrbi kojima je osnivač RH. Ipak, zakonska je obveza velikih gradova i gradova sjedišta županije da potiču i osiguravaju privremeni smještaj beskućnika u prihvatilištu/prenočištu i prehranu u pučkoj kuhinji. Međutim, velik broj velikih gradova to ne osigurava, a posebno gradovi sjedišta županije: Vukovar, Slavonski Brod, Koprivnica, Bjelovar, Virovitica, Krapina, Sisak, Požega, Gospić, Pazin, Čakovec i Dubrovnik.

Prema neslužbenim podacima i izjavama predstavnika udruga koji promiču prava beskućnika, procjene su da u RH ima dvostruko više beskućnika nego što je evidentirano, čak oko 800 do 1000 (koji borave na javnim i drugim mjestima koja nisu namijenjena za stanovanje). Hrvatska mreža za beskućnike zalaže se za uvođenje ETHOS klasifikacije beskućnika (bez krova nad glavom, bez kuće, nesigurno stanovanje, neodgovarajuće stanovanje), kako bi se dobila realnija slika ukupne brojke beskućnika u RH. Udruga Most iz Splita, naglasila je kako bi za svakog beskućnika trebalo imati plan koji zajednički izrađuju prihvatilište, lokalna zajednica i centar za socijalnu skrb, radi njegovog socijalnog uključivanja (a tu ovlast sada imaju samo centri za socijalnu skrb. Također ističu da se privremeni smještaj u prihvatilištima ne priznaje kao pravo iz socijalne skrbi, rješenjima centara, nego je praksa različita (rješenja, uputnice, neposredni prihvati od strane pružatelja usluga prihvata).

Podatci koje smo dobili od određenih prihvatilišta razlikuju se od podatka MSPM, posebice u odnosu na suradnju o zbrinjavanju beskućnika. U velikom broju prihvatilišta ne primjenjuje se zakonska odredba da beskućnik može biti na privremenom smještaju najdulje do godinu dana. Naprotiv, u pojedinim prihvatilištima korisnici borave više od 10 godina. No, jedino bi cjelovito istraživanje na razini RH dalo potpunu sliku o beskućništvu u zemlji.

Iz ovih i drugih podataka ipak je vidljiv određen napredak o socijalnoj skrbi o beskućnicima. Unatoč tome, država i javne službe bi u suradnji s lokalnom zajednicom i prihvatilištima trebali još više raditi na socijalnom uključivanju beskućnika, kao što stoji u ZSS 2012 i ZSS 2013 i JIM-u, a širenjem kapaciteta postići ravnomjerniju mrežu prihvatilišta/prenoćišta. Također bi trebalo više raditi na programima koji doprinose aktivnijem angažmanu beskućnika, poput rada u socijalnim samoposlugama, osnivanjem socijalnih zadruga i slično. Tek kad se postigne zapošljavanje beskućnika i osiguranje stanovanja izvan prihvatilišta, odnosno socijalno stanovanje, mogla bi se postići i njihova socijalna integracija.

#### PREPORUKE:

46. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da provede istraživanje o problemima beskućništva u RH, a na temelju rezultata tog istraživanja izradi Nacionalni program skrbi o beskućnicima, kojim bi županije bile zadužene izraditi svoje programe o njihovoj skrbi.

47. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da koordinira suradnju sa centrima za socijalnu skrb i jedinicama lokalne samouprave, kojom bi se postigla socijalna integracija beskućnika te jača suradnja između ustanova socijalne skrbi i prihvatilišta/prenoćišta.

48. Ministarstvu socijalne politike i mladih i jedinicama lokalne samouprave, da se širenjem kapaciteta postigne ravnomjerna mreža prihvatilišta/prenoćišta na području cijele RH.

49. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da pokrene izmjenu Zakona o socijalnoj skrbi kao bi se omogućilo beskućnicima ostvarivanje zajamčene minimalne naknade iako su na



privremenom smještaju u prihvatilištu, ako im se ne pružaju sve socijalne usluge s minimalnim standardom kvalitete koje bi im se trebale osigurati u okviru privremenog smještaja.

### *3.11.5. Obiteljskoppravna zaštita i skrbništvo*

U području skrbništva, od 2008. u godišnjim izvješćima ukazujemo na potrebu usklađivanja Obiteljskog zakona, posebice u dijelu koje se odnosi na skrbništvo, i drugih propisa s člankom 12. UN Konvencije o pravima osoba s invaliditetom. Iako smo tim izvješćima i preporukama ukazivali da bi RH trebala slijediti praksu europskih zemalja, koje u svojim sustavima nastoje što više zaštititi ljudska prava uvažavajući različitost osobe, njezino dostojanstvo i poticanje i što veće uključivanje u normalan život u zajednici te primjenjivati standarde sadržane u UN Konvenciji o pravima osoba s invaliditetom, Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Preporuci br. R (99)4 Vijeća Europe, tijekom 2013. u ovom području nisu provedene bitnije promjene. Međutim, ovo područje prati pravobraniteljica za osobe s invaliditetom, pa pučka pravobraniteljica postupava samo po pritužbama vezano uz skrbništvo osoba koje nemaju invaliditet, a centar za socijalnu skrb im imenuje posebnog skrbnika.

Sve češće nam se javljaju roditelji vezano za problem neplaćanja utvrđenih iznosa na ime uzdržavanja djece, koji nisu dobro informirani pa ih upućujemo na Ured pravobraniteljice za djecu, dajemo im osnovne pravne informacije i upoznajemo ih s mogućnošću ostvarivanja besplatne pravne pomoći ili besplatnog zastupanja obraćanjem Hrvatskoj odvjetničkoj komori. Također se javljaju punoljetna djeca koja su na redovitom školovanju, kojima roditelj ne plaća uzdržavanje. I njima dajemo osnovne pravne informacije, upućujemo ih na centre za socijalnu skrb ako postoji mogućnost sklapanja sporazuma, a u protivnom ih upoznajemo s mogućnošću ostvarivanja besplatne pravne pomoći radi pokretanja sudskih postupaka ili ovrhe. Roditeljima dajemo savjete o mogućnosti ostvarivanja privremenog uzdržavanja putem centara za socijalnu skrb. Uglavnom, stječe se dojam da roditelji nisu dobro informirani o pravima iz Obiteljskog zakona, posebice glede posljedica neplaćanja uzdržavanja.

#### **PREPORUKE:**

50. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da nastavi s provedbom reforme skrbništva sukladno danim primjedbama i prijedlozima tijekom javne rasprave o novom Obiteljskom zakonu te osigura sredstva centrima za socijalnu skrb za plaćanje troškova vještačenja u postupcima lišenja/vraćanja poslovne sposobnosti štíćenika.

51. Centrima za socijalnu skrb, da što bolje informiraju roditelje o pravima i obvezama koji proistječu iz sadržaja roditeljske skrbi, posebice glede uzdržavanja.

### 3.12. Ovrhe

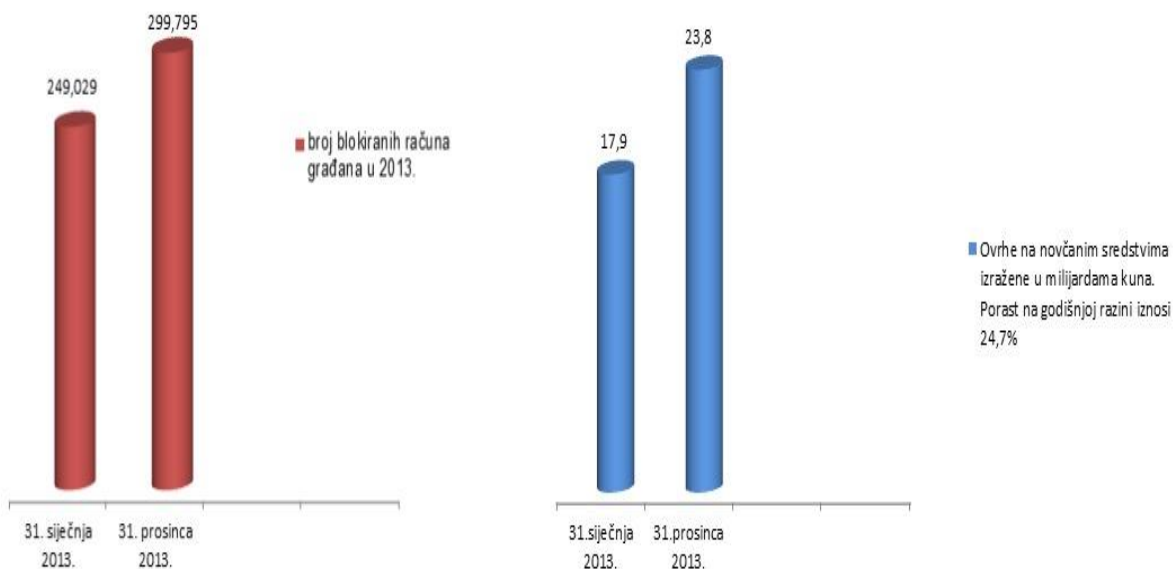
„Imam 28 godina (neoženjen), a od danas 27.5.2013. sam na burzi na kojoj ne mogu ostvariti novčana prava. I nakon zabrane suda na ovrhu meni su uzeli taj novac. Kako da živim dalje. Do sada sam pomagao roditeljima koji su bolesni a oni nemaju primanja. To jest, mama prima za skrb 500 kn., ona je invalid (dva moždana udara). Otac nema primanja, ni penzije a do mirovine treba 2 i pol godine. Osim toga, i sa burze je skinut. Zašto se dozvoljava da se skinu ta sredstva a da sud ne postavi pitanja koliko se može skinuti u postotku. Meni je za poludit. Kako da se oženim. Kako da živim dalje. Više nemam za kruh i režije.

U zadnjih 6,5 godina imam sve uplatnice TV pristojbe. To znači da poštujem i plaćam TV pristojbu (da ne izbjegavam). Smatram da je ovo čista pljačka koja će narod učiniti još siromašnjima“

Ovrha, ili prisilna naplata duga je nepopularna, ali nužna mjera zaštite prava vjerovnika i njeno pravovremeno izvršavanje neophodno je za ispunjenje obveza i opstanak poslovnih subjekata i osiguranje pravne sigurnosti. Ovrhe su također slika ekonomskog stanja zemlje i građana koje ukazuju na njihovo teško financijsko i socijalno stanje, budući da građani nemaju dovoljno sredstava za podmirenje obveza, a sredstva koja ostanu nakon njenog izvršenja često nisu dostatna niti za podmirenje osnovnih egzistencijalnih potreba. Kako se ovrhe na kraju provode na cjelokupnoj imovini, građani često zbog malih dugova ostaju bez životne stečevine, kuća ili stanova koji se prodaju znatno ispod realne cijene.

Prema podacima Financijske agencije (FINA-e) ovrhe na novčanim sredstvima na dan 31. prosinca 2013. g. iznosile su 23,8 milijardi kn, dok su 31. siječnja 2013. g. bile 17,9 milijardi kn, što je povećanje od 24,7% na godišnjoj razini. U porastu je i broj građana kojima su blokirana novčana sredstva na računima – dok su 31. siječnja 2013.g. bili blokirani računi 249.029 građana, do 31. prosinca 2013.g., taj je broj narastao na 299.795 građana.

Slika: Prikaz broja blokiranih računa i ovrha na novčanim sredstvima građana



Gotovo polovica ukupnog duga, 12,7 milijardi kuna, odnosi se na dug građana prema bankama. No, 175 milijuna kuna duga komunalnom sektoru te činjenica da se ovrhe provode

zbog nepodmirenog duga za plin, struju, HRT pretplatu, govori u prilog tomu da dio građana više ne može podmirivati niti osnovne egzistencijalne potrebe.

Ovrhama na novčanim sredstvima treba dodati i ovrhe na nekretninama i pokretninama.

Prema podacima iz Očevidnika Hrvatske gospodarske komore (HGK), 2011. pod ovrhom je bilo 1.506 kuća i 502 stana, 2012. bilo je ovršeno 1.715 kuća i 621 stan, dok je do 31. prosinca 2013. bilo ovršeno 1.835 kuća i 1.129 stanova.

Dio prekomjernog zaduženja građana svakako je posljedica neozbiljnog shvaćanja preuzetih obveza, dio je posljedica nemogućnosti predviđanja posljedica zaduživanja zbog neukosti ili nedostatka informacija, dok je dio nesumnjivo posljedica gubitka radnog mjesta i nemogućnosti ponovnog zapošljavanja na nesigurnom tržištu rada s velikim brojem nezaposlenih.

Pri nabavci velikog broja roba, usluga i financijskih sredstava, građani su u pravilu primorani prihvatiti uvjete dobavljača (banaka, teleoperatora, davatelja leasinga...), jer svi nude ugovore s već određenim uvjetima na koje građani, kao ugovorne stranke, nemaju utjecaj pa na taj način ipak nisu u ravnopravnom položaju.

Tijekom 2013. godine, u Uredu smo zaprimili 119 pritužbi, u kojima su građani ukazivali na probleme s ovrhom. U njima često ukazuju kako nisu bili obaviješteni o pokretanju ovršnog postupka pa nisu bili u mogućnosti iznijeti činjenice niti priložiti dokumentaciju radi pobijanja ovršnog zahtjeva, niti im je bio dan rok za podmirenje duga, a za ovrhu su saznali tek kad su i novčana sredstva na računima već bila blokirana.

Pravilnikom o načinu i postupku provedbe ovrhe nad novčanim sredstvima (NN br. 6/2013) omogućeno je otvaranje zaštićenog računa prije ovrhe, u periodu kad ovršenik sazna da će FINA-i biti dostavljena osnova za plaćanje. Iz pritužbi prolazi, da se problem javlja u primjeni propisa, jer FINA dobiva ovršne isprave istovremeno kad i ovršenik, prije ovršenika ili ih pak ovršenik uopće ne dobije. Zaštitom dijela novčanih sredstava od ovrhe, nisu obuhvaćena primanja temeljem ugovora o djelu, ugovora o autorskom djelu te ugovora o djelu redovitog studenta pa se građanima kojima je to jedini izvor prihoda ovršuju cjelokupna primanja i dovedeni su u neravnopravni položaj u odnosu na zaposlene ili umirovljenike.

Građani se također pritužuju da dobivaju opomene pred ovrhu za dugove za komunalnu naknadu, za koju je nastupila zastara. Primjerice, u jednoj nam je pritužbi dostavljena opomena pred ovrhu Gradskog ureda kojom se traži naplata navodnog dugovanja od prije 18 godina, o kojem građanin nije nikada bio obaviješten, odnosno za postojanje tog duga saznao je nakon 18 godina. Na njegov prigovor, dostavljeno mu je očitovanje s karticama dugovanja od 1995., kojim ga se izvještava da ih ne zanima protek vremena i da ne odustaju od svojih potraživanja, već da inzistiraju na plaćanju. Gradu smo uputili preporuku da preispita ovu odluku te se na taj način izbjegne ovršni postupak tijekom kojeg će se zasigurno istaknuti

prigovor zastare. Također, iako vjerovnik ima pravo naplatiti svoj dug, nameće se pitanje zašto propusti poslovnih subjekata, osobito javnopravne prirode, bilo u naplati, bilo u evidentiranju duga, osobito nakon proteka tako dugog vremena, padaju na teret dužnika? Uzevši u obzir da su vjerovnici poslovni subjekti ili tijela koja su obvezna voditi računovodstvo primjenom Zakona o računovodstvu ili Zakona o proračunu, u ovakvim situacijama upitno je kako to čine. Naime, u spomenutim slučajevima bilo bi razložno da se potraživanja zbog pravilnog financijskog izvješćivanja vrijednosno usklade, a po zastari i otpišu, ako nisu poduzimane mjere naplate.

Građani se također pritužuju da im nakon obustava po njihovim računima, ne ostaje zaštićeni dio primanja, jer poslovne banke i sa zaštićenih računa građana naplaćuju rate kredita. U tim smo ih slučajevima upućivali na Hrvatsku narodnu banku koja vrši nadzor nad poslovnim bankama.

Građani su nam se često usmeno obraćali ukazujući na problem naplate potraživanja od strane agencija kojima su vjerovnici prepustili naplatu duga. Pri tome dužnici često nisu bili obaviješteni da je vjerovnik njihov dug nekome prepustio, pa za dug dobiju ovrhu od subjekta za kojega tada prvi put saznaju, s dodatnim, u pravilu, visokim troškovima „utjerivača“ duga. Društva za naplatu potraživanja koja nisu kreditne institucije ne moraju imati licencu, a njihovo osnivanje i poslovanje još uvijek nije zakonski regulirano. Iako je nadzorno tijelo HANFA, nedostatak zakonskih odredbi u području poslovanja onemogućuje kvalitetan i sveobuhvatan nadzor, pa građani ostaju nezaštićeni.

Troškovi ovršnog postupka obračunavaju se prema tarifama neovisno o visini duga, pa se često događa da su troškovi znatno veći od samog duga, štoviše, ako vjerovnici ovršne postupke pokreću periodično, (npr. kvartalno pokretanje ovrhe za mjesečna zaduženja) multipliciraju se i troškovi ovrhe pa dolazi do situacije da je udio troškova nekoliko puta veći od duga.

U pritužbama građana na ovrhe radi naplate RTV pristojbe, ukazuje se na neopravdanost pokretanja više ovršnih postupaka za tromjesečni, umjesto za ukupni dug te s tim u vezi i na neosnovano nametanje mnogostruko većih odvjetničkih i javnobilježničkih troškova od iznosa samog duga, budući da se za svaki tromjesečni dug vodi se pojedinačni sudski postupak. Radi toga smo zatražili očitovanje HRT-a i provođenje internog nadzora, no na žalost, bezuspješno.

Građani se također pritužuju na ovrhe radi naplate potraživanja telekomunikacijskih operatera, kao i neprihvatanje izvansudskog, dobrovoljnog ispunjenja obveze u ratama (pokretanje ovrhe radi naplate 26,75 kn na ime prenesenog duga za telekomunikacijske usluge mobilnog operatera uz 20-terostruko uvećanje duga za troškove postupka od 480,00 kn). Zaprimljene su i pritužbe radi ovrhe na poljoprivrednom zemljištu, kao i na poticajima. Pritužitelji su tražili pomoć vezano uz izuzimanje tih sredstava od ovrhe, upozoravajući da radi takvog provođenja ovrhe više neće moći obavljati nužne poljoprivredne radove i nastaviti poljoprivrednu proizvodnju.

Nadalje, zaprimljene su i pritužbe radi ovrhe naknade za izdavanje građevinske dozvole, radi provođenja ovrhe temeljem „zelenaških“ kredita, radi prodaje nekretnina na javnoj dražbi bivših bračnih drugova, radi pokretanja i provođenja ovrhe u odnosu na prodavatelja stana (jer kupac nije prenio vlasništvo u zemljišnim knjigama na svoje ime), radi provođenja ovrhe na imovini bivšeg bračnog druga nakon razvoda braka, radi nemogućnosti naplate u ovrsi, nemogućnosti naplate potraživanja od okrivljenika u ovrsi itd. Također su zaprimljene razne pritužbe na tijek i vođenje ovršnog postupka od strane javnog bilježnika, te sudova (na dugotrajnost postupka sudske ovrhe, na redosljed naplate potraživanja u ovrsi) kao i na Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje (radi provođenja obustava na mirovini) i FINA-u (radi nedobivanja točnih i pravovremenih informacija vezano uz ovrhu).

Prepoznavši ovaj problem kao jedan od akutnih, osim postupanja po pritužbama, posvetili smo mu osobitu pažnju i na razini općenitih djelovanja. Na temu 'Ovrhe i ljudska prava građana' organizirali smo javnu raspravu te smo sudjelovali u postupku izrade izmjena i dopuna Ovršnog zakona, o čemu više u poglavlju 5.1.

### **3.13. Prava hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji**

Djelujući u okviru svojih nadležnosti i djelokruga poslova, upravne i druge poslove koji se odnose na pravni položaj i druga pitanja hrvatskih vojnih invalida iz Domovinskog rata i mirnodopskih vojnih invalida, razvojačenih branitelja i članova njihovih obitelji te obitelji poginuloga umrloga, zatočenog ili nestalog hrvatskog branitelja, obavljaju Ministarstvo branitelja i Ministarstvo obrane.

U 2013. zaprimili smo 142 pritužbe i upita vezano uz rad nadležnih ministarstava. Povećan broj u odnosu na 2012. posljedica je javne objave Registra branitelja, izračuna braniteljskog staža i načina provedbe postupka radi utvrđivanja statusa hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, kao i pribavljanja podataka iz službenih evidencija koje vode MORH i MUP na temelju Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (NN 174/04, 92/05, 2/07, 107/07, 65/ 09, 137/ 09, 146/10, 55/11, 140/12 , 33/13 i 148/13).

Pritužbe su se, osim toga, odnosile na provedbu upravnog postupaka pred nadležnim uredima državne uprave vezano za utvrđivanje statusa hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, žalbeni postupak, izvršenje presuda Upravnog suda i stambeno zbrinjavanje branitelja, koje traje predugo pa samim time nije ni učinkovito. Ministarstvo branitelja i MORH dostavljali su nam zatražena očitovanja redovito.

Nadalje, građane smo upućivali kako se radi ostvarivanja statusnih i drugih prava trebaju obratiti nadležnom područnom odsjeku za poslove obrane ili policijskoj upravi, ovisno o pripadnosti MORH-u ili MUP-u.

Prema dostavljenim podacima, u 2013. godini, Ministarstvo branitelja zaprimilo je ukupno 103 pritužbe i predstavke građana, od čega se najveći dio odnosio na stambeno zbrinjavanje. Međutim, istovremeno je zaprimljeno i 2630 upita na podatke objavljene u Registru hrvatskih branitelja, ali ih je Ministarstvo branitelja prosljeđivalo MORH-u ili MUP-u, a pritužitelji su smatrali kako prikupljeni i objavljeni podatci u Registru nisu pravilno evidentirani.

S druge strane, Ministarstvo obrane je zaprimilo 1859 predstavki i pritužbi građana na njihov rad u 2013. te 231 zahtjev od kojih se 200 odnosi na utvrđivanje statusa hrvatskog branitelja, a 31 na utvrđivanje okolnosti stradavanja hrvatskih branitelja Domovinskog rata.

Smatramo kako jedino pravovremenim i kontinuiranim radom i suradnjom svih nadležnih tijela za skrb i rješavanje problema branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, postavljeni ciljevi u zaštiti digniteta, prava i interesa hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata mogu biti ostvareni. To uključuje i pojačani stručni rad djelatnika ministarstava vezano za neposredan prijem stranaka, odgovore na pisane upite građana, kao i rješavanje pojedinačnih zahtjeva u zakonom propisanom roku te pravovremeno dostavljanje obavijesti.

### **3.14. Zdravlje**

#### *3.14.1. Zdravstvena zaštita*

Uvažavajući zakonom zajamčena prava pacijenata i općeprihvaćene stručne standarde, Strateškim planom Ministarstva zdravlja za 2013. – 2015. godinu istaknut je kao opći cilj zdravstvenog sustava, osiguravanje pravodobnog pristupa zdravstvenim uslugama, čime će se zadovoljiti potrebe građana za kvalitetnom stručno-medicinskom zdravstvenom zaštitom. Međutim, u pogledu ostvarenja prava građana na zdravstvenu zaštitu, 2013. godinu obilježio je dvomjesečni štrajk liječnika, koji je, prema riječima samog ministra zdravlja, produljio liste čekanja u pojedinim bolnicama za tri do četiri puta. To zasigurno ukazuje na povećanu ugroženost prava pacijenata, zajamčenih Zakonom o zaštiti prava pacijenata (NN, 169/04 i 37/08, u daljnjem tekstu ZZPP), na kvalitetnu i kontinuiranu zdravstvenu zaštitu primjerenu njihovom zdravstvenom stanju. Unatoč tome, pučka pravobraniteljica nije zaprimila niti jednu pritužbu koja bi se odnosila na onemogućen pravodoban pristup zdravstvenim uslugama zbog produženih lista čekanja. Jedan od razloga svakako je taj što se pacijenti podnošenjem pritužbi ne žele „zamjeriti“ zdravstvenoj ustanovi ili liječnicima kojima se ponovo moraju obratiti radi dobivanja potrebne zdravstvene usluge.

Još uvijek ne postoji učinkovito pravno sredstvo za zaštitu prava pacijenata. U svojim godišnjim izvješćima za 2010., 2011. i 2012. godinu, već smo davali preporuku da se ZZPP dopuni odredbom o djelotvornom pravnom sredstvu za zaštitu prava pacijenata. Kako to još uvijek nije učinjeno, a nije niti planirano Godišnjim planom normativnih aktivnosti za 2014., smatramo potrebnim ponoviti da je Ustavni sud RH odlukom U-I-4892/2004 od 12. ožujka 2008. godine ukinuo odredbu članka 35. ZZPP o pravnom sredstvu koje pripada pacijentu za zaštitu njegovih prava. Tom je odlukom Ustavni sud proširio doseg članka 59. Ustava RH koji

jamči pravo na zdravstvenu zaštitu i postavio dodatne standarde pravne kvalitete koju moraju ispunjavati propisi iz područja zdravstvene zaštite. Ocjenjujući pritužbu pacijenta odgovornoj osobi u zdravstvenoj ustanovi kao sredstvo za zaštitu njegovih prava, Ustavni je sud zaključio da pritužba nije pravno sredstvo kojim bi se na djelotvoran način moglo ostvariti ustavno pravo pacijenta na zdravstvenu zaštitu. Razlog nalazi u tome što ne postoji obveza odgovorne osobe u zdravstvenoj ustanovi da u povodu pritužbe donese pojedinačni akt koji bi mogao biti podvrgnut sudskoj kontroli zakonitosti, sukladno članku 19. Ustava RH. Nasuprot tome, odlučivanje o pritužbi u cijelosti je prepušteno neograničenoj diskrecijskoj ocjeni odgovorne osobe u zdravstvenoj ustanovi, što je Sud ocijenio osobito teškim, budući da se radi o zaštiti prava osoba koje se kao pacijenti nalaze u odnosu ovisnosti o zdravstvenim ustanovama u kojima se, tijekom liječenja, odlučuje o njihovim pravima.

Znatan broj pritužbi iz područja zdravstvene zaštite koje su nam građani uputili odnosi se na rad Hrvatske komore medicinskih sestara i Hrvatske liječničke komore zbog nerješavanja zahtjeva za priznavanje inozemne stručne kvalifikacije. Od 1. srpnja 2013. godine, kada je RH pristupila EU, počela je primjena Zakona o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija (NN - 124/09 i 45/11, u daljnjem tekstu ZRPiPISK). Sve osobe, koje su stručnu kvalifikaciju stekle u inozemstvu, a žele pružati usluge obavljanjem regulirane profesije u RH, dužne su nadležnoj komori podnijeti zahtjev za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija. Iako se ZRPiPISK primjenjuje od 1. srpnja prošle godine, odredbe glave VI. koje propisuju osiguravanje uvjeta za početak primjene zakona, stupile su na snagu još u listopadu 2009. godine. Članak 66. stavak 1. ZRPiPISK-a propisuje da je Nacionalna kontakt točka za pružanje informacija o priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija Nacionalni ENIC/NARIC ured u sastavu Agencije za znanost i visoko obrazovanje koja je bila dužna najkasnije do 1. srpnja 2013. godine oformiti bazu podataka i izdati vodič o općem sustavu priznavanja stručnih kvalifikacija u RH u pisanom i elektroničkom obliku. Prema odgovoru Agencije za znanost i visoko obrazovanje, komore i druga nadležna tijela nisu, sukladno članku 67. stavku 4. ZRPiPISK-a, odredile osobe čija je zadaća kontakt točki davati potrebne informacije i popunjavati bazu podataka, što je razlog nepotpune baze podataka o sustavu priznavanja stručnih kvalifikacija. Iz dostavljenih podataka Agencije za znanost i visoko obrazovanje razvidno je da Hrvatska komora medicinskih sestara, kao i Hrvatska liječnička komora u razdoblju od 1. srpnja 2013. do 17. siječnja 2014. godine nisu donijele niti jedno rješenje u postupku priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija, iako u hrvatskom zdravstvenom sustavu, u odnosu na europski standard, nedostaje 4.000 liječnika i oko 13.000 medicinskih sestara.

Najveći broj podnesaka građani su nam uputili radi dobivanja pravne informacije o načinu ostvarivanja ili zaštite pojedinih prava iz zdravstvene zaštite. Pitali su, primjerice, kojem se tijelu trebaju obratiti radi zaštite njihovih prava s obzirom na sadržaj, kvalitetu i vrstu pružene zdravstvene usluge, kada i po kojem postupku mogu promijeniti izabranog doktora medicine ili dentalne medicine, koji su uvjeti za ostvarivanje prava na medicinski potpomognutu oplodnju, gdje mogu ishoditi dokumentaciju potrebnu za postupak priznavanja stručne kvalifikacije itd. Upućivali smo ih na nadležna javnopravna tijela, budući da je upravo njihova

dužnost, obavijesti zainteresiranu osobu na njezin zahtjev o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite njezinog prava.

### Priziv savjesti

Iako nismo zaprimili pritužbu koja se odnosila na povredu prava na priziv savjesti, uključili smo se u pojašnjenje ovog instituta, s obzirom na veliku pozornost koju je izazvao u javnosti. Naime, većina demokratskih zemalja daje pojedincu legitimno pravo na priziv savjesti, odnosno dopušta mu da ne postupi po zakonu ili pojedinoj njegovoj odredbi koja propisuje ponašanje protivno njegovoj savjesti. Pri tome je nužno da sloboda savjesti jedne osobe ne ugrožava ili isključuje prava drugih.

Pravo na priziv savjesti najčešće se veže upravo uz medicinu. Parlamentarna skupština Vijeća Europe utvrdila je pravo na priziv savjesti u medicini Rezolucijom iz 2010. godine kojom se propisuje kako niti jedna pravna ili fizička osoba neće biti podvrgnuta prisili, neće se držati odgovornom niti će se na bilo koji način diskriminirati ako odbije izvršiti pobačaj ili eutanaziju. Uz pobačaj i eutanaziju, pravo na priziv savjesti često se koristi u postupcima potpomognutog suicida, medicinske oplodnje i sterilizacije. U RH, pravo na priziv savjesti utvrđeno je nizom zakona iz područja zdravstva. Zakon o liječništvu (NN, 121/03 i 117/08) propisuje da se liječnik, radi svojih etičkih, vjerskih ili moralnih nazora, odnosno uvjerenja, ima pravo pozvati na priziv savjesti te odbiti pacijentu pružiti medicinsku uslugu, ako time ne ugrožava prava pacijenta. Stoga je liječnik dužan pacijenta pravodobno obavijestiti o svojoj odluci o prizivu savjesti i uputiti ga drugom liječniku iste struke. Liječnik ne može odbiti pacijentu pružiti medicinsku uslugu pozivajući se na priziv savjesti ako se to kosi s pravilima struke, ako time uzrokuje trajne posljedice za zdravlje pacijenta ili mu ugrozi život. Pravo na priziv savjesti na identičan je način propisano Zakonom o sestriinstvu (NN, 121/03, 117/08 i 57/11) te Zakonom o stomatološkoj djelatnosti (NN, 121/03, 117/08 i 120/09). Zakon o medicinskoj oplodnji (NN, 88/09, 137/09 i 124/11) propisuje da zdravstveni i nezdravstveni radnici mogu odbiti provesti ili sudjelovati u postupku provođenja medicinske oplodnje, pozivajući se na priziv savjesti, ako se to protivi njihovim etičkim, vjerskim ili moralnim nazorima, odnosno uvjerenjima. Međutim, primaljama je priznato pravo na priziv savjesti samo Etičkim kodeksom primalja, pa smo preporučili da se propiše i Zakonom o primaljstvu. Unatoč tome, Ministarstvo zdravlja nije dopunilo Zakon o primaljstvu odredbom o pravu primalja na priziv savjesti, niti je dopunu predvidjelo Planom normativnih aktivnosti za 2014. godinu.

### Palijativna skrb

Sukladno definiciji Europskog društva za palijativnu skrb i Svjetske zdravstvene organizacije, palijativna skrb je pristup koji poboljšava kvalitetu života bolesnika i njihovih obitelji suočenih s problemima uslijed smrtonosne bolesti, putem ublažavanja patnje te liječenja boli i drugih problema – fizičkih, psihosocijalnih i duhovnih. Donošenjem Strateškog plana razvoja palijativne skrbi za razdoblje 2014. – 2016. godine, kojeg je Vlada RH usvojila u prosincu



2013. godine, naznačen je pomak u ostvarivanju ustavnog prava na zdravstvenu zaštitu ovoj izrazito ranjivoj skupini građana.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN - 150/08, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 154/11, 12/12, 35/12, 70/12, 144/12, 82/13, 159/13) propisuje palijativnu skrb za neizlječivo bolesne, odnosno umiruće kao jednu od mjera zdravstvene zaštite. Palijativna skrb obavlja se na primarnoj razini zdravstvene zaštite, a osim u domovima zdravlja, palijativnu skrb trebale bi pružati i ustanove za palijativnu skrb. Strateškim planom predviđa se usvojiti međunarodne konvencije o palijativnoj skrbi te predložiti legislativni okvir za uvođenje novih organizacijskih oblika i sadržaja u sustav palijativne skrbi. Predviđeni novi organizacijski oblici u palijativnoj skrbi su županijski centri za koordinaciju palijativne skrbi, stacionarna palijativna skrb u županijama, bolnički timovi za potporu palijativnoj skrbi, ambulante za palijativnu skrb na razini sekundarne zdravstvene zaštite itd. Međutim, Godišnjim planom normativnih aktivnosti za 2014. godinu, Ministarstvo zdravlja nije predvidjelo donošenje novih, ili izmjenu postojećih zakona, kojima bi propisalo osnivanje novih organizacijskih oblika i sadržaja u sustavu palijativne skrbi.

Unatoč normativnim unapređenjima, u Hrvatskoj još uvijek nije uspostavljena strukturirana i odgovarajuće organizirana skrb za neizlječivo bolesne osobe i članove njihovih obitelji, a zakonom predviđene ustanove za palijativnu skrb nikada nisu osnovane.

Činjenica da palijativnu skrb na primarnoj razini zdravstvene zaštite provodi tim opće/obiteljske medicine putem kućnog liječenja i zdravstvene njege u kući, dovodi do toga da većina pacijenata ostane bez potrebne skrbi, budući da svi timovi primarne odnosno obiteljske medicine ne pružaju niti uslugu kućnih posjeta, s čime građani nisu upoznati prigodom izbora obiteljskog liječnika. Iako je entuzijizam i predanost članova mobilnih timova palijativne skrbi za pohvalu, sustavna podrška osobama i obiteljima koje brinu o terminalnim bolesnicima i dalje je izostala te su one prepuštene vlastitom snalaženju, a u slučaju osoba koje brinu o terminalno bolesnim osobama, i o razumijevanju poslodavca za svoje probleme. Takav, uvjetno rečeno „neinstitucionalni“ sustav podrške dodatno potiče razvoj sive ekonomije. S druge strane, gospodarske okolnosti otežavaju angažiranje bilo kakve pomoći za brigu i njegu bolesne osobe u kući. Prepuštanje vlastitoj snalažljivosti odnosno snalažljivosti obitelji, uz izostanak kontrole i nadzora, u vrlo težak položaj stavlja korisnike usluga koji su prepušteni improvizaciji i nestručnoj pomoći osoba bez ikakve ili bez dostatne kvalifikacije, što potencijalno može dovesti i do zanemarivanja pa čak i zlostavljanja starijih osoba. Dodatno, iako nekoliko institucija pružaju stacionarni oblik palijativne skrbi, u Hrvatskoj trenutno postoji samo jedan hospicij.

Kako se na europskoj razini sve više prepoznaje potreba humaniziranja društva te pomirbe profesionalnog i obiteljskog života, a briga o teško bolesnima članovima obitelji sigurno predstavlja jedan od značajnih segmenata obiteljskog života, kako u emotivnom tako i u socijalnom kontekstu, potrebno je uložiti dodatne napore u osnaživanje ovog sustava, a

organizacija palijativne skrbi koja će biti dostupna svima koji su u potrebi, ne smije biti prepuštena volonterima, već treba biti dio standardnog paketa zdravstvenih usluga.

### *3.14.2. Zdravstveno osiguranje*

U pritužbama vezanim uz zdravstveno osiguranje, ukazivalo se na moguće propuste u radu Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (u nastavku teksta: HZZO) i nepravilnu primjenu propisa, zbog kojih pritužitelji nisu mogli ostvariti pravo na dopunsko zdravstveno osiguranje, nisu imali saznanja o postojanju duga za premiju dopuskog zdravstvenog osiguranja, nije im priznata ozljeda na radu, nisu mogli ostvariti pravo na naknadu za bolovanje, niti su zbog zaključenja bolovanja od strane ovlaštenih liječnika HZZO-a, mogli ostvariti pravo na daljnje bolovanje.

Zaprimili smo i pritužbu vezano uz pravo na isplatu naknade za bolovanje osobi koja se nalazi na stručnom osposobljavanju bez zasnivanja radnog odnosa. Prema očitovanju MRMS, poslodavac je za osobu koja se nalazi na stručnom osposobljavanju bez zasnivanja radnog odnosa u obvezi redovito uplaćivati doprinose za obvezna osiguranja i to prema najnižoj osnovici i u slučaju privremene nesposobnosti za rad, odnosno bolovanja. No, u slučaju privremene nesposobnosti za rad, poslodavac polazniku stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa, nema zakonsku obvezu isplatiti naknadu plaće za bolovanje, jer se na polaznike stručnog osposobljavanja ne odnose odredbe ZOR-a koje reguliraju plaću i naknadu plaće. Stoga se za vrijeme bolovanja polazniku stručnog osposobljavanja bez zasnivanja radnog odnosa ne isplaćuje ni 1.600,00 kuna novčane pomoći, s obzirom da je navedeni iznos namijenjen za pokrivanje osnovnih troškova toplog obroka i drugih radnih troškova, što nije slučaj kada polaznik izostaje sa stručnog osposobljavanja. Uzimajući u obzir činjenicu da se u slučaju zdravstvenih problema, osobe na stručnom osposobljavanju nalaze u nezavidnoj financijskoj situaciji jer prema važećim propisima nemaju pravo na 1.600,00 kuna novčane pomoći, kao niti na naknadu za vrijeme bolovanja, očekujemo da će se o tome voditi računa u budućim prilagodbama zakonskih i podzakonskih akata kojima se reguliraju mjere aktivne politike zapošljavanja.

Pritužbama se ukazivalo i na nemogućnost plaćanja doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje stranaca, državljana Bosne i Hercegovine i Crne Gore, pa smo Poreznoj upravi uputili preporuku za otpis poreznog duga, jer su navodi u priloženim zahtjevima stranaca i priložena dokumentacija govorili tome u prilog. Porezna uprava je usvojila zahtjeve za otpis poreznog duga za pet stranaca, dok je zahtjev jednog stranca odbijen, jer je utvrđeno kako nisu bili ispunjeni uvjeti za otpis.

Povodom pritužbi u kojima nismo bili nadležni postupati, pritužiteljima smo davali opću pravnu informaciju upućujući ih u to tko je nadležan za rješavanje njihovih pritužbi (HZZO-a, Porezna uprava) kao i na sudsku nadležnost te na pravnu pomoć odvjetnika.

Zaprimili smo i značajan broj upita koji se je odnosio na način dokazivanja plaćanja premije dopunskog zdravstvenog osiguranja; na pravo na naknadu troškova prijevoza radi korištenja zdravstvene zaštite; pravo na putni nalog za odlazak na operaciju i za odlazak na kontrolu poslije operacije; što kada neimenovani ginekolog trudnici naplaćuje UZV bez izdavanja računa; što kada poslodavac zbog likvidacije prestane postojati, a radnika ne odjavi s obveznog zdravstvenog osiguranja; komu se obratiti radi kontrole bolovanja; kolika je cijena plombe za zub kod stomatologa; kako i gdje provjeriti stanje duga po premiji za dopunsko zdravstveno osiguranje; kako redoviti student može ostvariti pravo na obvezno zdravstveno osiguranje; kada će dobiti povrat preplaćene premije za dopunsko zdravstveno osiguranje; do kojeg iznosa HZZO snosi troškove operativnog zahvata u inozemstvu; kako se osoba sa statusom izbjeglice u Republici Srbiji može odjaviti kao osigurana osoba kod HZZO-a; kako osoba s prebivalištem u RH može ostvariti pravo na zdravstveno osiguranje u Italiji. Većina upita proslijeđena je HZZO-u, kao nadležnom tijelu, dok smo u manjem broju, ovisno o sadržaju, jasnoći i procjeni potrebe hitnosti odgovora u konkretnom slučaju, građane upućivali da se uz dodatno pojašnjenje, sami obrate HZZO-u.

#### PREPORUKE:

52. Ministarstvu zdravlja, da izradi nacrt dopune Zakona o zaštiti prava pacijenata odredbom o djelotvornom pravnom sredstvu za zaštitu prava propisanih tim zakonom, sukladno odluci Ustavnog suda RH od 12. ožujka 2008. godine.

53. Ministarstvu zdravlja, da izradi nacрте propisa kojima će propisati osnivanje novih organizacijskih oblika i sadržaja u sustavu palijativne skrbi predviđenih Strateškim planom razvoja palijativne skrbi za razdoblje 2014. – 2016. godine

54. Strukovnim komorama iz područja zdravstva, da odrede osobe koje će davati informacije i popunjavati bazu podataka o sustavu priznavanja stručnih kvalifikacija te da poštujući obvezu utvrđenu Zakonom o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, na zahtjev građana donose rješenja u postupku priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija.

55. Ministarstvu zdravlja, da izradi nacrt dopune Zakona o primaljstvu odredbom o pravu primalja na priziv savjesti.

### **3.15. Diskriminacija u području zdravlja**

Tijekom 2013. godine zaprimali smo pritužbe na diskriminaciju u području zdravstvene zaštite (temeljem zdravstvenog stanja i društvenog položaja), zbog diskriminacije u području zdravstvenog osiguranja (koje se odnose na diskriminaciju temeljem dobi, spola i rase ili

etničke pripadnosti ili boje kože) te u najvećem broju, zbog diskriminacije temeljem zdravstvenog stanja.

Građani većim brojem pritužbi ukazuju na, prema njihovoj viđenju, nepravednu raspodjelu raspoloživih financijskih sredstava u okviru zdravstvenog sustava. Subjektivni osjećaj nepravde i nemoći naročito pogađa najosjetljivije društvene skupine (umirovljenici, nezaposleni, osobe koje ne primaju plaću te pacijenti s teškim dijagnozama). Iako smo se kao društvo strateški opredijeljeni za javno, svima dostupno zdravstvo, sustav se već godinama (a što je nastavljeno i protekle godine) mijenja s ciljem rezanja rastućih troškova.

Pri tome, osiguranici doprinosima za zdravstveno osiguranje financiraju sustav, vjerujući u osnovna načela funkcioniranja osiguranja, posebice uzajamnosti i solidarnosti. Oni ulažu sredstva danas i njome kupuju uslugu u budućnosti, s ciljem zaštite od ozbiljnih financijskih reperkusija u slučaju bolesti. Međutim, sve češće se događa da su, u trenutku kada dođu u potrebu, onemogućeni u ostvarivanju pravovremene zdravstvene zaštite te su prisiljeni izdvajati dodatna financijska sredstva kako bi zdravstvenu uslugu ostvarili kroz privatno zdravstvo, zbog toga što se za pojedine se zdravstvene usluge čeka i više od godinu dana, a liste čekanja se svakodnevno produljuju.

Unatoč činjenici da je ZOZO–om propisano kako se prava i obveze iz obveznoga zdravstvenog osiguranja, na načelima uzajamnosti, solidarnosti i jednakosti, osiguravaju svim osiguranim osobama, građani su sve češće onemogućeni pravodobno ostvariti svoja prava u medicinski optimalnom obimu. Dodatno smanjivanje mjesečnih kvota plaćanja pojedinih dijagnostičkih ili drugih medicinskih postupaka utječe da veliki broj osiguranika ne može realizirati potrebnu uslugu. Na taj se način još više povećavaju liste čekanja, a standard zdravstvene zaštite pada, posebno u odnosu na pojedine skupine pacijenata, najčešće one s težim dijagnozama.

Osobe slabijeg imovnog stanja, kao što su osobe na dugotrajnom bolovanju uslijed čega su im smanjena primanja, umirovljenici, nezaposleni odnosno zaposlenici koji mjesecima ne primaju plaće, posebno su pogođeni ovakvim sustavom. Naime, oni nisu u mogućnosti platiti potrebnu zdravstvenu uslugu u privatnoj praksi. Također, tu je najčešće riječ o građanima koji imaju slabije razvijenu socijalnu mrežu poznanstava te su onemogućeni u dobivanju termina „preko veze“ iako, kao i oni boljeg imovnog stanja, godinama plaćaju istu stopu doprinosa. Zbog toga se često događa da se njihovo zdravstveno stanje, za vrijeme čekanja, dodatno pogoršava i u slučaju najtežih bolesti smanjuje im se mogućnost izlječenja, a u konačnici, troškovi njihovog liječenja se povećavaju. Stoga ponovo ukazujemo na potrebu usmjeravanja pažnje na racionalnije trošenje sredstava, odgovornost svakog pojedinca u sustavu zdravstvene zaštite, odgovoran odnos, kako prema pacijentima, tako i prema dostupnim resursima te na kontrolu opravdanosti i načina trošenja sredstava na sustavnoj i na pojedinačnoj razini uz uvažavanje stvarnih zdravstvenih potreba svakog pacijenta.

Kada govorimo o negativnom utjecaju listi čekanja na pojedine skupine građana, ali i njihovom utjecaju na pojedina zdravstvena stanja, treba spomenuti kako smo tijekom 2013. godine zaprimili više pritužbi HIV pozitivnih osoba koje ukazuju na snižavanje razine zdravstvene usluge ovoj skupini pacijenata. Pritužbama se upućuje na stvaranje višemjesečnih lista čekanja na pretragu kojom se određuje količina i broj HIV virusa u krvi (nalazi se čekaju i do šest mjeseci). Zbog takvog zastoja dolazi do kašnjenja u propisivanju odgovarajuće terapije, čime su HIV pozitivni pacijenti dovedeni u situaciju da ne mogu pravovremeno dobiti najučinkovitiju terapiju. Prema očitovanju Referentnog centra za dijagnostiku i liječenje zaraze HIV-om Klinike za infektivne bolesti „Dr. Fran Mihaljević“, trenutni standard skrbi HIV pozitivnih osoba u RH daleko zaostaje za svjetskim, koji nalaže da nalaz kvantifikacije HIV-1 RNA bude gotov u roku od 14 dana od dana uzimanja uzorka krvi (do 2011. godine 99% HIV pozitivnih pacijenata dobivalo je navedene nalaze u roku od 14 dana). Iako je skrb za osobe zaražene HIV-om u RH centralizirana, unatoč porastu broja HIV pozitivnih osoba, financijski limit laboratorija u kojem se izvodi pretraga količine virusa u krvi je početkom 2012. godine, smanjen je za 36%, dok je u odnosu na realnu potrebu navedene laboratorijske službe smanjen za 50%. Opisano financijsko ograničenje rezultira nedostatkom potrebnog reagensa pa se na listi čekanja u trenutku pripreme ovog izvješća nalazi 540 uzoraka krvi HIV-om zaraženih osoba od kojih je prvi na listi uzorak krvi zaprimljen u laboratorij 27. lipnja 2013. godine (uzorak stariji od 6 mjeseci). I sama struka ističe kako opisana i ekstremno usporena dinamika izdavanja nalaza utječe na nenadoknadivo kašnjenje u otkrivanju postojanja nedostatne reakcije na terapiju, na veći razvoj otpornosti HIV-a na lijekove i u konačnici na pogoršanje zdravstvenog stanja osoba zaraženih HIV-om. Takvo pak pogoršano stanje traži i puno skuplje liječenje, što u konačnici povećava troškove za zdravstveni sustav.

Pri tome, Klinička bolnica „Dr. Fran Mihaljević“ jedina je u RH koja skrbi o HIV pozitivnim pacijentima, čime su te osobe već u polazištu dovedene u neravnopravni položaj u odnosu na druge skupine pacijenata budući da nisu u mogućnosti svoju dijagnostiku prepustiti privatnoj praksi, čak niti u slučaju kad imaju dostatnih financijskih sredstava.

Uz HIV pozitivne osobe, obraćale su nam se i druge skupine pacijenata koje ukazuju na probleme s kojima se susreću vezano uz pojedino zdravstveno stanje. Osobe oboljele od vrlo teških i kroničnih bolesti upućuju na dugotrajan postupak odobravanja lijekova od strane bolničkih povjerenstava. Zbog sada još i više ograničenih bolničkih sredstava za lijekove, takva praksa ima negativan učinak na pacijente, naročito one čije bolesti zahtijevaju liječenje tzv. skupim lijekovima.

Neažurirani provedbeni propisi kao problem su prisutni i u području zdravlja, što potvrđuje i pritužba koja nam je upućena zbog primjene zastarjelog Pravilnika o poslovima s posebnim uvjetima rada, koja izravno utječe na radnopravni status pojedinca i zbog zdravstvenog stanja mu onemogućuje zasnivanje radnog odnosa. U cilju rješavanja ovog problema, podržavam izradu novog Nacrta prijedloga Zakona o zaštiti na radu, nakon čijeg stupanja na snagu se

treba pristupiti i izradi novog pravilnika o poslovima s posebnim uvjetima rada. Donošenje novih propisa doprinijeti će rješavanju problema koji proizlaze iz činjenice da se, vezano uz članak 21. ZOR-a i članak 25. Zakona o zaštiti na radu (NN, 59/96, 94/96, 114/03, 100/04, 96/08, 116/08, 75/09, 143/12) još uvijek se primjenjuje Pravilnik o poslovima s posebnim uvjetima rada iz 1984. godine koji ne prati suvremene trendove radnog zakonodavstva i mjere zaštite na radu, dostignuća suvremene medicine i farmakologije, a ne prepoznaje niti bolesti današnjice kao što je na primjer HIV/AIDS. Takav zastarjeli zakonodavni okvir dovodi do improvizacija od strane službi odnosno liječnika nadležnih za utvrđivanje radne sposobnosti. Improvizacije bez čvrstog normativnog okvira dovode do isključenja nekih oboljelih s tržišta rada iako za to, prema očitovanjima struke, ne postoje medicinski opravdani razlozi, a takvo postupanje može predstavljati i diskriminaciju temeljem zdravstvenog stanja.

Postupajući po pritužbi HIV pozitivne osobe koja opisujući postupak prethodnog utvrđivanja zdravstvene sposobnosti u kojem je sudjelovalo nekoliko liječnika koji su postupali neprofesionalno, došaptavajući se o mogućim ishodima postupka utvrđivanja zdravstvene sposobnosti, uočili smo kako je Pravilnikom o poslovima na kojima radnik može raditi samo nakon prethodnog i redovitog utvrđivanja zdravstvene sposobnosti (NN, 70/10) propisan obrazac uvjerenja o zdravstvenoj sposobnosti (Obrazac RA-2). Sukladno Pravilniku, na utvrđenu zdravstvenu sposobnost/nesposobnost, i radnik i poslodavac imaju pravo ulaganja žalbe. Međutim, obrazac uvjerenja ne sadrži uputu o pravnom lijeku, iako je notorno kako je pitanje osiguranja djelotvornog pravnog lijeka jedno od temeljnih procesnih jamstava u svim pravnim postupcima. Stoga, osim što smo, nakon postupanja po pritužbi nadležnom tijelu, uputili pojedinačnu preporuku, koristimo i ovo Izvješće kako bismo ukazali na potrebu da se, u svakom slučaju kada postoji pravo na žalbu, stranka o tome informira pisanom uputom koja neće ostavljati dvojbe o tome postoji li pravo na žalbu i u kojem roku.

Postupajući po pritužbama upućenim od strane HIV pozitivnih pacijenata, uočili smo kako poseban problem predstavlja i neovlašteno i protuzakonito iznošenje podataka o zdravstvenom stanju pojedinih pacijenata u javnost, što je posebno problematično u manjim sredinama gdje može doći do njihove stigmatizacije i diskriminacije na drugim područjima života. O navedenom su obaviještena i nadležna državna tijela, međutim postupci još uvijek traju.

#### PREPORUKE:

56. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da izmijeni izgled i sadržaj obrasca Uvjerenja o zdravstvenoj sposobnosti (Obrazac RA-2) na način da se doda precizna i jasna uputa o pravnom lijeku koja će sadržavati kome i u kojem se roku ulaže žalba.

57. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da u što kraćem roku donese Pravilnik o poslovima s posebnim uvjetima rada koji će uvažiti suvremene trendove radnog zakonodavstva i mjera zaštite na radu te dostignuća suvremene medicine i farmakologije.

58. Ministarstvu zdravlja i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, da osiguraju financijska sredstva dostatna za pravovremeno i zdravstveno-ekonomski najučinkovitije liječenje HIV pozitivnih osoba

### **3.16. Obrazovanje**

Sustav obrazovanja u Republici Hrvatskoj sastoji se od predškolskog odgoja, osnovnog i srednjeg obrazovanja te visoke naobrazbe, a obzirom da je pravobraniteljica za djecu nadležna za praćenje stanja u području obrazovanja djece, dakle predškolskog odgoja te osnovnog i srednjeg obrazovanja, pučka pravobraniteljica u načelu prati samo područje visoke naobrazbe.

Međutim, u tijeku je druga godina eksperimentalne provedbe Kurikuluma građanskoga odgoja i obrazovanja u dvanaest osnovnih i srednjih škola. Izuzetno je važno sustavno uvođenje ovog programa u sve osnovne i srednje škole u RH budući da, u razvijenim demokratskim društvima, kao i onima koja tomu teže, obrazovanje za ljudska prava i demokratsko građanstvo treba činiti neizostavan dio formalnog obrazovnog sustava na svim razinama, od osnovnoškolske do fakultetske.

U području obrazovanja, u 2013. godini najveću pozornost izazvala je Odluka o uvođenju, praćenju i vrednovanju provedbe Kurikuluma zdravstvenog odgoja u osnovnim i srednjim školama (u daljnjem tekstu Odluka-KZO), koju je ministar znanosti obrazovanja i sporta donio 27. rujna 2012. godine, a potom i 31. siječnja 2013. godine, nakon čega je i objavljena u Narodnim novinama.

Nakon donošenja Odluke-KZO, zaprimili smo 102 pritužbe roditelja koji smatraju da su im postupkom donošenja i sadržajem te Odluke povrijeđena roditeljska prava zajamčena Ustavom RH, međunarodnim ugovorima i zakonom, a Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora pozvao je u veljači pučkog pravobranitelja da podnese posebno izvješće o poštivanju temeljnih ljudskih prava i sloboda roditelja u postupku uvođenja zdravstvenog odgoja u osnovne i srednje škole. S ciljem izrade izvješća očitovanja o poštivanju ljudskih prava i temeljnih sloboda roditelja u postupku uvođenja zdravstvenog odgoja u osnovne i srednje škole smo zatražili od ministra znanosti, obrazovanja i sporta, pravobraniteljice za djecu, pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, pravobraniteljice za osobe s invaliditetom i Komisije Hrvatske biskupske konferencije Iustitia et Pax, a zadnje od njih, zaprimili smo tek nakon požurnice, 20. svibnja 2013. godine. Dva dana kasnije, Ustavni sud RH donio je Odluku U-II/1118/2013, o pokretanju postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom te ukidanju Odluke-KZO, razmatrajući samo proceduralni aspekt Odluke-KZO. U odluci Ustavnog suda navodi se da postoje pozitivne obveze države u području javnog školskog sustava, a iz odgovornosti roditelja da osiguraju pravo djetetu na potpun i skladan razvoj njegove osobnosti, proizlazi i obveza države da pri oblikovanju nastavnih programa uvažava različita uvjerenja roditelja te njihovo ustavno pravo i slobodu da

samostalno odlučuju o odgoju vlastite djece. Tu ustavnu obvezu država može provesti samo tako da u proces oblikovanja nastavnih sadržaja uključi roditelje. Prema ocjeni Ustavnog suda, postupak pravnog uređivanja i implementacije kurikuluma zdravstvenog odgoja u osnovne i srednje škole u RH tekao je na način koji nije suglasan s temeljnim demokratskim načelima koja je država dužna poštovati i provoditi, a koja su zaštićena Ustavom RH, Protokolom br. 1. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Obiteljskim zakonom. Ustavni je sud ocijenio da uvođenju zdravstvenog odgoja u škole nije prethodila ni cjelovita priprema u tehničkom, organizacijskom i edukacijskom smislu, a osobito je neprihvatljivo što je donošenje kurikuluma zdravstvenog odgoja uslijedilo u trenutku kad je školska godina, u kojoj će se primijeniti, već započela. Ustavni je sud zaključio da je proces pravnog oblikovanja sadržaja zdravstvenog odgoja pokazao nedostatak demokratskog pluralističkog pristupa, a Odluka-KZO, kao ishod tog procesa, ocjenjena je u proceduralnom aspektu nesuglasnom s člankom 63. stavcima 1. i 2. Ustava RH.

Kako Ustavni zakon o Ustavnom sudu RH propisuje da su odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatne, a obvezujućom Odlukom U-II/1118/2013 od 22. svibnja 2013. godine, Ustavni sud je ocijenio kako postupak donošenja kurikuluma zdravstvenog odgoja nije u suglasnosti s člankom 63. stavcima 1. i 2. Ustava RH te da u postupku donošenja kurikuluma zdravstvenog odgoja nisu poštovana temeljna prava i slobode roditelja, pučka pravobraniteljica Odboru za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, nije podnosila posebno izvješće.

Nakon Odluke Ustavnog suda, ministar znanosti, obrazovanja i sporta donio je Odluku o donošenju Nastavnog plana i programa zdravstvenog odgoja za osnovne i srednje škole (NN, 106/13), koji je predstavljen javnosti, zajedno s rezultatima provedene javne rasprave. Na temelju javne rasprave odlučeno je da se, do donošenja Strategije odgoja, obrazovanja, znanosti i tehnologije i nacionalnog kurikuluma, zdravstveni odgoj u osnovnim i srednjim školama provodi u formi nastavnog plana i programa.

Jedna od pritužbi koje smo zaprimili ukazuje da je Odlukom o elementima i kriterijima za izbor kandidata za upis u I. razred srednje škole u školskoj godini 2013/2014 (u daljnjem tekstu Odluka), koju je donio ministar znanosti, obrazovanja i sporta, propisan izravan upis u srednju školu samo djece vojnih i civilnih invalida rata, a ne i djece hrvatskih branitelja. Točka XIII. Odluke, koja daje pravo na izravan upis djeci vojnih i civilnih invalida rata, pod uvjetom da prijeđu minimalni bodovni prag za upis te zadovolje na ispitu sposobnosti i darovitosti u školama u kojima je to uvjet za upis, u suglasnosti je s člankom 48.b Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata (NN, 33/92., 77/92., 27/93., 58/93., 2/94., 76/94., 108/95., 108/96., 82/01 i 103/03, u daljnjem tekstu ZZViCIR). Identičnu odredbu o izravnom upisu sadržavao je i članak 53. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (NN, 174/04).

Ustavni sud ukinuo je članak 53. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji odlukom broj: U-I-4585/2005 s obrazloženjem kako je Ustavom svakome zajamčena dostupnost srednjoškolskog i visokoškolskog obrazovanja pod jednakim



uvjetima, u skladu s njegovim sposobnostima. Stoga ta Ustavna odredba priječi zakonodavca da prizna prednost pri upisu bilo kojoj skupini pristupnika, po osnovi koja nije vezana uz njihove sposobnosti. Ustavni je sud zaključio kako iz navedenih razloga članak 53. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji pravi ustavnopravno neprihvatljivu razliku u dostupnosti srednjoškolskog i visokoškolskog obrazovanja svim pristupnicima, pa je stoga ta zakonska odredba u nesuglasnosti s člankom 65. stavkom 2. Ustava.

Razlozi koje je Ustavni sud naveo u ovoj odluci, ukazivali su da je i odredba članka 48.b ZZViCIR u nesuglasnosti s člankom 65. stavkom 2. Ustava RH. Zbog toga smo Ministarstvu branitelja uputili preporuku da pokrene postupak radi usuglašavanja odredbe članka 48.b ZZViCIR s člankom 65. stavkom 2. Ustava, nakon čega je Ministarstvo pokrenulo postupak izmjena i dopuna te je Hrvatski sabor u donio Zakon o izmjenama i dopunama ZZViCIR (NN, 148/13) kojim je uvažena preporuka pučke pravobraniteljice na način da je brisana odredba članka 48.b o izravnom upisu.

Ostale pritužbe iz područja obrazovanja odnosile su se na ostvarivanje prava studenata na završetak studija po programu po kojem su započeli studiranje, na povredu prava u postupku dodjele stipendija, na nepoštivanje propisanih rokova i načina obrane diplomskog rada, povredu prava nastavnika na polaganje stručnog ispita i drugo.

### **3.17. Diskriminacija u području i temeljem obrazovanja**

Tijekom 2013. godine zabilježili smo blagi porast broja pritužbi koje se odnose na diskriminaciju temeljem obrazovanja, a zapimali smo i pritužbe na diskriminaciju u području obrazovanja. Pristigle pritužbe ukazuju da se obrazovanje kao diskriminacijska osnova sve češće javlja upravo u području obrazovanja, posebice povezano s pristupom tržištu rada, što ukazuje na njihovu usku isprepletenost, a posebno je vidljivo u području visokog obrazovanja i znanosti.

Prema podacima Instituta za razvoj obrazovanja, u Hrvatskoj je visoko obrazovanje najnedostupnije osobama iz obitelji s nižim primanjima, učenicima iz strukovnih škola, osobama s invaliditetom te pripadnicima romske nacionalne manjine. Podatci Eurostudent istraživanja iz 2011. za Hrvatsku pokazuju da su djeca čiji roditelji imaju niže od četverogodišnjeg srednjeg obrazovanja, značajno podzastupljena u tercijarnom obrazovanju.

Gledano u kontekstu sve većeg broja nezaposlenih, dostupnost obrazovanja potrebno je povećati, a različite oblike obrazovanja, formalne i neformalne, omogućiti širokom krugu osoba. Reduciranje isključujućih uvjeta, koji negativno utječu na proces kontinuiranog obrazovanja odnosno usavršavanja tijekom radnog vijeka pojedinca, može tome pridonijeti.

Postupajući po pritužbama građana na diskriminaciju na osnovu obrazovanja, uočili smo nedostatnu povezanost sustava obrazovanja i tržišta rada. Potencijalnim su studentima

nedovoljno dostupne informacije o mogućnostima zapošljavanja nakon stjecanja određene kvalifikacije. S druge strane, poslodavci su nedovoljno informirani o kompetencijama koje se stječu pojedinom vrstom ili razinom obrazovanja.

Prema pokazateljima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, ispitivanjem 1269 studenata druge i četvrte godine javnih sveučilišta u Hrvatskoj koje je provedeno 2011. godine, 52,6% studenata većinom je ili potpuno nezadovoljno dostupnim informacijama o mogućnostima u visokom obrazovanju te o zapošljavanju nakon studija. Informacije koje imaju uglavnom dolaze iz neslužbenih izvora na sveučilištu (drugih studenata i profesora) te izvan sveučilišta (obitelj i drugi kontakti izvan sveučilišta).

Poseban problem nastaje kada pojedini studijski program oglašava veliki broj mogućnosti zapošljavanja, a tržište rada diplomante tih fakulteta u pravilu ne prepoznaje, kao što je slučaj sa Hrvatskim studijima Sveučilišta u Zagrebu koji, prema nama upućenim pritužbama nisu dovoljno prepoznati na tržištu rada, čak niti u javnim službama.

Tijekom protekle godine zaprimili smo nekoliko pritužbi kojima se upućuje na nemogućnost zapošljavanja diplomanata Hrvatskih studija Sveučilišta u Zagrebu u osnovnim školama. Naime, iako je prije pet godina istekao rok za donošenje pravilnika kojim će se odrediti odgovarajuću vrstu obrazovanja učitelja, nastavnika i stručnih suradnika u osnovnim školama, isti do danas nije donesen. Stoga se na zapošljavanje u osnovnim školama još uvijek primjenjuje Pravilnik o stručnoj spremi i pedagoško-psihološkom obrazovanju učitelja i stručnih suradnika u osnovnom školstvu (NN, 47/96 i 56/01). Uslijed primjene propisa koji nije usklađen sa reformiranim sustavom visokoškolskog obrazovanja i nomenklaturom stručnih naziva koji se stječu završetkom u međuvremenu ustrojenih sveučilišnih studija, a niti s važećim Zakonom o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (NN, 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12 i 94/13), diplomantima Hrvatskih studija je onemogućeno zapošljavanje u osnovnim školama.

Tako imamo situaciju da se, iako u programu studija kroatologije na Hrvatskim studijima stoji kako diplomirani kroatolog može naći zaposlenje, između ostaloga, i kao nastavnik u osnovnim i srednjim školama, u praksi oni u osnovnim školama ne mogu zaposliti. Dodatno, kroatologija nije jedini studijski program Hrvatskih studija čijim su diplomantima, zbog kašnjenja sa donošenjem provedbenih propisa, ugrožena legitimna očekivanja u pogledu mogućnosti zapošljavanja. Primjena zastarjelih kriterija koji su ustanovljeni kada pojedini studiji nisu niti postojali, njihove diplomante stavlja u nepovoljniji položaj. Ukoliko primjena tih kriterija nije primjerena i nužna i ako se ne može objektivno opravdati legitimnim ciljem, govorimo o zakonom zabranjenoj diskriminaciji. Opisana situacija i nepravovremeno donošenje provedbenih propisa, osim što proizvodi diskriminatoran učinak s osnove obrazovanja, ugrožava i pravnu sigurnost te dovodi u pitanje poštivanje načela ustavnosti i zakonitosti. Moramo naglasiti, kako na navedeni problem dugotrajnog kašnjenja s donošenjem podzakonskih akata, sve češće ukazuju i sami građani.

Sustav i ustroj visokog obrazovanja potrebno je stoga uskladiti s potrebama gospodarstva. Jasno definiranje zanimanja, znanja i vještina koji su potrebni za brži razvoj omogućiti će visokim učilištima učinkovito definiranje upisnih politika, a državi politiku financiranja studija. Precizno definiranje ključnih parametara s druge će strane onemogućiti da se u sustavu visokog obrazovanja školuju stručnjaci koje tržište rada ne prepoznaje, uslijed čega mogu biti i diskriminirani temeljem vrste stečenog obrazovanja.

Bolonjski sustav visokog obrazovanja koji je u Hrvatskoj uveden 2001. godine još uvijek traži rješenja kojima će preko studijskih programa i samih studija osigurati budućim stručnjacima brzo i uspješno uključivanje u svijet rada. Poslodavci, s druge strane, tek trebaju izgraditi povjerenje u novi sustav studiranja i upoznati se s novim profilima i razinama zanimanja.

Činjenica kako su stručni i akademski stupnjevi osoba koje su završile sveučilišni ili stručni studij prema propisima koji su bili na snazi prije stupanja na snagu Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN, 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, u daljem tekstu: ZZDVO) izjednačeni s odgovarajućim akademskim ili stručnim nazivom ili akademskim stupnjem utvrđenim Zakonom o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju (NN, 107/07 i 118/12 u daljem tekstu: ZASNAS) također su uzrok dijela problema kada govorimo o diskriminaciji temeljem obrazovanja. Posebno osjetljivu skupinu predstavljaju osobe koje nakon preddiplomskih studija stječu stupanj prvostupnika (baccalaureus), čije kompetencije nisu dovoljno prepoznate na tržištu rada.

U prilog navedenoj tvrdnji govore i podatci HZZ, kako samo pet posto poslodavaca točno procjenjuje što im treba od budućih radnika. Oni prvostupnike ne prepoznaju kao buduće zaposlenike, smatrajući da nisu kompetentni za posao koji zahtijeva visoku stručnu spremu. Dok naši poslodavci navode kako prvostupnici mogu obavljati poslove koji ulaze u opis svega 11% radnih mjesta, poslodavci u drugim razvijenim zemljama, prema istraživanju Eurostata, smatraju kako prvostupnici zadovoljavaju stručne uvjete za 70 posto radnih mjesta.

Drugu posebno osjetljivu skupinu čine osobe koje su prije uvođenja bolonjskog sustava završile sveučilišni stručni studij u trajanju kraćem od tri godine, a prelaskom na bolonjski sustav dobile su stručni naziv pristupnika. Kao osobe kojima je temeljem ZASNAS-a, kao i na temelju njega donesenog Popisa odgovarajućih stručnih naziva i njihovih kratica s kojima se izjednačava stručni naziv stečen završetkom stručnog dodiplomskog studija u trajanju kraćem od tri godine (NN, 45/08) dodijeljen naziv stručni naziv „stručni/a pristupnik/ca“, oni predstavljaju specifičnost hrvatskog obrazovnog sustava jer navedeni stručni naziv ne poznaju druge zemlje EU. Prema navodima iz pritužbi, bez polaganja dodatnih ispita tim je osobama onemogućen nastavak obrazovanja jer nemaju dostatan broj ECTS bodova za nastavak obrazovanja na specijalističkim diplomskim studijima. Tržište rada još ih teže prepoznaje nego prvostupnike i kao takvi nisu konkurentni niti na tržištu rada.

Problematično je i to što ZASNAS člankom 14. stavak 3. alineja 2. uvodi dvojaka rješenja te omogućava da se naziv stečen završetkom stručnog dodiplomskog studija u trajanju kraćem

od tri godine izjednači s odgovarajućim stručnim nazivom „stručni pristupnik“ ili s odgovarajućim stručnim nazivom „stručni prvostupnik“. Kriteriji temeljem kojih se odlučuje o izjednačavanju stručnog naziva sa nazivom stručni pristupnik odnosno stručni prvostupnik nisu određeni niti su vidljivi iz pripadajućeg Popisa.

Popisom stručnih naziva, većina predbolonjskih nastavnih programa koji su trajali manje od tri godine (najčešće je riječ o studijima u trajanju od 2 ili 2,5 godine) sada je prevedeno u studijske programe u trajanju od 3 godine. Diplomanti tih programa stekli su pravo izjednačavanja sa stručnim nazivom stručnog prvostupnika. Dio programa je i nakon prelaska na tzv. bolonjski sustav ostao u trajanju kraćem od tri godine, a diplomanti tih programa postali su stručni prvostupnici (na pr. polaznici programa Pomorske komunikacije na Pomorskom fakultetu Sveučilišta u Splitu čije je trajanje u rubrici pod nazivom „Trajanje odgovarajućeg aktualnog programa“ i dalje određeno na 2,5 godine) unatoč činjenici da se njime sakupi 150 ECTS bodova. Nadalje, postoje i stručna zvanja za čije je obrazovanje u predbolonjskom sustavu bilo predviđeno trajanje od 2,5 godine, navedeni studijski programi u bolonjskom sustavu i ne postoje, a diplomantima je ipak priznat stručni naziv stručnog prvostupnika (npr. grafički inženjer). Opisano različito rangiranje jedne skupine diplomanata stručnih studija koji su trajali kraće od tri godine je problematično jer kriteriji za takva rješenja nisu vidljivi.

Nesigurna pozicija na tržištu rada i neprepoznavanje kompetencija od strane poslodavaca s druge je strane dovela i do načelno pozitivnog trenda da 90% studenata nakon završenog preddiplomskog studija upisuje diplomski studij. Jedan od razloga tome jest i činjenica što su nekadašnji četverogodišnji studij izjednačeni sa stupnjem magistra što ostavlja dojam da su prvostupnici u rangu nekadašnje VŠS. Nakon završetka preddiplomskog studija izdaje se svjedodžba, a ne diploma, čime je poslana poruka da se visoka stručna sprema, stječe tek nakon diplomskog studija, a da su prvostupnici zapravo VŠS ili još niži stupanj obrazovanja. Pojašnjavanje stečenih znanja i kompetencija prvostupnika uz jasno slanje poruke kako su sposobni obavljati poslove većeg postotka radnih mjesta na kojima se nekada tražila VSS, doprinijelo bi izbjegavanju ove zablude.

Provedena reforma visokog obrazovanja uzrokovala je i probleme vezano uz zapošljavanje osoba koje su završile stručne studije. Prema shemi visokog obrazovanja u RH, koja je objavljena i na web stranicama MZOS-a, završetkom diplomskog sveučilišnog studija i specijalističkog diplomskog stručnog studija stječe se jednaki broj (300) ECTS bodova i jednaka razina obrazovanja. Međutim, iz pritužbi koje su nam upućene zbog diskriminacije temeljem obrazovanja, problematizira se neprepoznatost specijalističkih stručnih studija na tržištu rada.

Primjerice, zaprimili smo pritužbu u kojoj se navodi kako se osoba prijavila na natječaj za radno mjesto te je po provedenom testiranju i obavljenom razgovoru, od potencijalnog poslodavca (riječ je o visokom učilištu) informirana kako je povjerenstvo za provedbu postupka izbora kandidata po predmetnom natječaju uputilo izvješće i prijedlog da ju se

zaposli. Međutim, natječaj je bio poništen iz formalnih razloga uz obrazloženje kako ZZDVO kao i Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama propisuju kako se na navedeno radno mjesto može primiti osoba sa završenim sveučilišnim studijem, što u natječaju nije bilo navedeno. O poništenju natječaja informirana je i pritužiteljica, koja je studirajući na Visokoj školi za sigurnost s pravom javnosti, stekla visoku stručnu spremu i zvanje diplomirani inženjer sigurnosti na radu, a time i sva prava koja joj pripadaju po propisima. Stoga drži kako su razlozi poništenja natječaja diskriminatorni, a ona diskriminirana temeljem obrazovanja.

Postupajući po pritužbi uočili smo kako nije jasno definirano mogu li poslove koji se obavljaju u okviru stručnih zvanja stečenih u sustavu visokog obrazovanja obavljati osobe sa završenim specijalističkim diplomskim stručnim studijima. Budući da uvjeti za izbor u stručna zvanja, za razliku od znanstvenih i suradničkih zvanja, ZZDVO nisu definirani, već je njihovo određivanje stavljeno u nadležnost znanstvenim organizacijama koje ih određuju svojim statutom, iz sadržaja zakonske norme proizlazi moguća otvorenost zakonodavca širenju kruga osoba koje mogu biti izabrane u stručna zvanja i na osobe sa završenim specijalističkim diplomskim stručnim studijem (člankom 44. stavkom 3. ZOZDVO propisano je kako uvjete za izbor u stručna zvanja i izbor na odgovarajuća radna mjesta propisuje znanstvena organizacija statutom, osim u slučaju zapošljavanja osoba koje rade na projektu ograničena trajanja, kada uvjete za izbor propisuje institucija koja financira projekt). Zbog toga smo zatražili mišljenje MZOS o tome je li završetak sveučilišnog studija odlučujući za obavljanje poslova stručnog suradnika u sustavu visokog obrazovanja ili bi, s obzirom na opis poslova, navedeni posao mogla obavljati i osoba sa završenim stručnim studijem, a odgovor Ministarstva još uvijek očekujemo.

#### PREPORUKE:

59. Ministarstvima i drugim nadležnim tijelima, da analiziraju sadržaj propisa iz svoje nadležnosti u kojima se propisuju potrebna vrsta obrazovanja za pojedina radna mjesta te ih usklade s Hrvatskim kvalifikacijskim okvirom i bolonjskim sustavom vodeći računa o zapošljivosti diplomanata stručnih i specijalističkih stručnih studija;

60. Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, da donese Pravilnik o odgovarajućoj vrsti obrazovanja učitelja, nastavnika i stručnih suradnika koji će biti usklađen sa Zakonom o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju.

### **3.18. Diskriminacija temeljem vjere**

Diskriminacija temeljem vjere ili uvjerenja zabranjena je Ustavom RH, Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te ZSD. Vjera, kao osnova temeljem koje je diskriminacija zabranjena, specifična je utoliko što je istovremeno zaštićena

osnova, no sloboda savjesti i vjeroispovijesti je i temeljno ljudsko pravo, zajamčeno Ustavom RH, kao i Konvencijom i drugim izvorima. Mogućnost javnog iskazivanja i prakticiranja vjere ili drugog uvjerenja, kao i mogućnost promjene vjere, prava su koja omogućuje sloboda savjesti i vjeroispovijesti. Ova su prava u bliskoj vezi sa zabranom diskriminacije temeljem vjere koja pak štiti pripadnike svih vjeroispovijesti, ali i osobe koje ne pripadaju niti jednoj vjeri te koje su ateisti, od nepovoljnijeg postupanja. Svrha zabrane diskriminacije temeljem vjere stvaranje je okruženja u kojem vjernici mogu neometano prakticirati svoju vjeru i sudjelovati u političkom, gospodarskom i društvenom životu, odnosno okruženja u kojem osobe koje nisu vjernici ili nisu pripadnici većinske vjeroispovijesti također to mogu i ne smiju zbog toga biti dovedene u neravnotežan položaj.

Diskriminacija po osnovi vjere u pojedinačnim slučajevima, kao i kod npr. diskriminacije po dobi, često se događa zbog predrasuda ili stereotipa. Svakako zabrinjava kada se neopravdano različito postupaju prema građanima određene vjere, vjerskim zajednicama ili osobama koje ne pripadaju niti jednoj vjeri, pri čemu su upravo manjinske vjerske zajednice ili osobe koje nemaju religijska uvjerenja u većem riziku od diskriminacije. Razlog tomu je, kao i kada je riječ o razlozima diskriminacije pripadnika drugih manjina, činjenica da norme u društvu tj. ono što se očekuje od članova društva, uvijek odražavaju način života većinske skupine. Tako pripadnici/e manjinskih vjerskih zajednica, uključujući i osobe koje se izjašnjavaju kao ateisti, svoje potrebe u vezi prakticiranja vjere ili zahtjeve za sudjelovanjem u društvenom životu koji nisu u skladu s onime što većina građana prakticira, uvijek moraju zahtijevati kao neku vrstu izuzimanja od pravila, odnosno moraju posebno zahtijevati nešto što se za većinu građana podrazumijeva. Upravo ta različita početna pozicioniranost u odnosu na normu, kao i činjenica da o manjinama postoje rašireni stereotipi i predrasude, doprinosi većoj vjerojatnosti da će biti diskriminirani.

O tome koji je brojčani odnos pojedinih vjerskih zajednica u Hrvatskoj govore podatci iz Popisa stanovništva iz 2011. godine. Tako je 86,28% stanovnika katoličke vjere čime su najbrojnija skupina, a slijede ih pravoslavci 4,44 %, muslimani 1,47 %, osobe koje nisu vjernici i ateisti 3,81% dok je velik postotak i onih građana koji se ne izjašnjavaju, odnosno 2,17%. Ostali kršćani, židovi, istočne religije, pokreti i svjetonazori, agnostici i skeptici izražavaju se tek u promilima.

Rezultati već spomenutog istraživanja CMS-a iz 2013 godine, govore u prilog tvrdnji kako vjerske zajednice koje su brojčano u manjini jesu izložene stereotipizaciji i kako o njima postoje negativni stavovi. Naime, oko trećine građana izrazilo je negativan stav prema pripadnicima islamske vjeroispovijesti, odnosno oko 30% ih smatra kako muslimani predstavljaju opasnost za sigurnost građana Hrvatske i njihove imovine, a 17-18% građana iskazuje ksenofobne stavove prema ateistima.

Dakle, prema dostupnim statističkim pokazateljima, moguće je govoriti o ugroženosti manjinskih vjerskih skupina i u tom se kontekstu kao značajan zadatak pojavljuje osiguravanje ravnopravnog postupanja prema manjinskim zajednicama ili pojedincima koji

nemaju religijska uvjerenja, pogotovo kada je jedna vjera ujedno i konstitutivni element nacionalnog identiteta, kao što je u Hrvatskoj slučaj.

Događaji koji su obilježili proteklu godinu, a koji su potaknuti svjetonazorskim razlikama i u bliskoj svezi s religijskom pripadnošću, rasprave su o zdravstvenom odgoju i referendumu o ustavnoj definiciji braka kao zajednici žene i muškarca, ali i one o uvredljivosti plakata za jednu kazališnu predstavu.

Netolerancija različitosti po pitanjima vjerskog uvjerenja ili pak njegova nedostatka, očitovala se, osim u neprimjerenim izjavama, u vandalskim napadima i kamenovanju novoootvorenog Islamskog centra u Rijeci, potom nizu fizičkih napada i vrijeđanja volontera i volonterki inicijative za skupljanje potpisa za referendum U ime obitelji, koji su kulminirali ozljedama volontera i paljenjem štanda, fizičkom napadu na bogoslove iz Manastira Krka te prijetnjama smrću studentskome kapelanu.

Zbog eskalacije nasilja u svibnju 2013. obratili smo se javnosti, s jedne strane građanima, napose mladima, koji su bili pretežiti sudionici tih događaja te institucijama sustava – policiji i državnom odvjetništvu, ali i resornim ministarstvima te jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave s pozivom na promptnu reakciju i procesuiranja počinitelja. Nije se radilo samo o aktima fizičkih napada, napadima na imovinu i remećenjima javnog reda i mira, već su neka ponašanja imala i karakteristike mržnje spram drugog i drugačijeg. Ove pojave ukazuju na to kako hrvatsko društvo još nije prihvatilo činjenicu kulturnog, vjerskog i nacionalnog pluralizma.

Kada je riječ o položaju pojedinih vjerskih zajednica, potrebno je ponovno ukazati na neizvršavanje presude Europskog suda za ljudska prava iz 2010. u predmetu Savez crkava „Riječ života“ i ostalih protiv Hrvatske. Riječ je o slučaju koji pratimo već dugi niz godina budući da se još 1995. godine Zajednica crkava reformacijske baštine koju čine Savez crkava "Riječ života", Protestantska reformirana kršćanska crkva u RH i Crkva cjelovitog evanđelja (dalje HKK) obratila pučkom pravobranitelju s pritužbom na diskriminaciju, ističući kako Vlada RH odbija s njima sklopiti ugovor temeljem kojega bi mogle obavljati djelatnosti vjerskog odgoja u vrtićima i školama, dušebrižništva vjernika u zdravstvenim i ustanovama socijalne skrbi, kaznionicama i zatvorima, oružanim snagama i policiji te obavljati vjenčanja s učincima građanskog braka. Tada je pučki pravobranitelj ustvrdio kako je Zaključak Vlade, od 23. prosinca 2004., u kojem su određeni kriteriji po kojima će se sa pojedinim vjerskim zajednicama sklapati ugovori o pitanjima od zajedničkog interesa, a temeljem kojeg je Vlada odbila sklopiti ugovor s navedenim pritužiteljima, naknadno suzio prava vjerskih zajednica, suprotno tekstu i duhu Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica (NN, 83/02). Europski sud je presudom Savez crkava „Riječ života“ i ostali protiv Hrvatske iz 2010. utvrdio kršenje čl. 9. (sloboda vjeroispovijedi) i čl. 14. (zabrana diskriminacije) Konvencije odnosno diskriminaciju vjerske zajednice u ostvarivanju prava na slobodu vjeroispovijedi jer se kriteriji sadržani u Zaključku Vlade RH na temelju kojih se sklapaju ugovori s vjerskim

zajednicama nisu jednako primjenjivali u odnosu na sve vjerske zajednice. RH je temeljem ove presude bila obvezana regulirati vjerska prava zajednicama okupljenim u Koaliciju.

Da se presuda ne provodi, govori i podatak da su članice HKK u siječnju 2013. godine podnijele zahtjev za mirenje pred Općinskim državnim odvjetništvom te su spremne na novu tužbu protiv RH (najavile su podnošenje tužbe protiv Vlade RH na temelju ZSD-a), kao i da su u studenome održale prosvjede pred zgradama Vlade i Ministarstva pravosuđa kako bi ukazale na svoj problem te su se na koncu obratile i predsjedniku Vlade otvorenim pismom. Tijekom 2013. godine, prema informacijama Komisije za odnose s vjerskim zajednicama, održani su pregovori te je napravljen nacrt Ugovora o pitanjima od zajedničkog interesa koji je upućen na razmatranje i suglasnost članovima Komisije, a nakon čega će biti dostavljen vjerskim zajednicama. Točka koja se dodatno treba razmotriti je mogućnost da se Ugovorom predvidi i financijska pomoć iz Državnog proračuna.

Postupajući po pritužbama na diskriminaciju temeljem vjere, uočili smo i neprihvatljivo, formalističko tumačenje propisa o stjecanju vjerskih objekata. Naime, prema mišljenju Ministarstva financija iz 2005. o primjeni oslobođenja od plaćanja poreza na promet nekretninama temeljem Zakona o pravnom položaju vjerskih zajednica (NN, 83/02), oslobođenje je moguće ostvariti jedino ukoliko je riječ o stjecanju vjerskih objekata (crkve, kapele, džamije, sinagoge i sl.) ili zemljišta za izgradnju vjerskih objekata, ali ne i npr. pri kupnji poslovnog prostora za obavljanje vjerskog obreda. Ovakvo tumačenje je Ustavni sud u Odluci iz 2012. o utvrđivanju porezne osnovice za kupnju poslovnog prostora za obavljanje vjerskih obreda, ocijenio kao neživotno, iako je gramatički formalno točno. No, po njemu bi se oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretninama moglo realizirati samo kada bi vjerske zajednice kupovale već postojeće crkve, džamije i sinagoge jedna od druge.

Ono što je posebno problematično i na što smo upozorili Ministarstvo financija je što se ovakvim pristupom i praksom stavljaju u nepovoljniji položaj određene vjerske, uglavnom manjinske zajednice i njihovi članovi, jer češće koriste objekte koji nisu crkve i za svoje obrede kupuju stanove, kuće, poslovne prostore, koje onda pretvaraju u vjerske objekte, dok veće vjerske zajednice češće kupuju zemljišta i grade crkve. Poreznoj upravi Ministarstva financija stoga smo uputili preporuku o nužnosti usklađivanja njihova postupanja sa stavovima Ustavnog suda, čije odluke obvezuju sva državna tijela i sve fizičke i pravne osobe. Pored toga, a kako građane ne bi dalje dovodili u zabludu, predložili smo i povlačenje mišljenja s web stranice Porezne uprave, što u trenutku sastavljanja ovog Izvješća još nije učinjeno.

O nemogućnosti zapošljavanja osoba koje nemaju krsni list na visokom crkvenom učilištu podložnom Svetoj stolici, na radnim mjestima šefa pravnih i općih poslova i voditelja referade za poslijediplomski studij, zbog toga što se prilikom natječaja traži prilaganje krsnog lista, pisali smo i u Izvješću o pojavama diskriminacije za 2012. godinu. Radilo se o pritužbi koja je otvorila kompleksna pitanja međusobnog odnosa prava na slobodu vjeroispovijedi i samostalnosti vjerske zajednice s antidiskriminacijskim jamstvom, kao i pitanja hijerarhije i



međusobnog odnosa različitih pravnih propisa, a povodom ove pritužbe smo postupali i tijekom 2013. godine.

Osim što propisuje što se i pod kojim uvjetima i po kojim osnovama smatra diskriminatornim postupanjem, ZSD propisuje i iznimke od diskriminacije, a jedna od njih odnosi se na zaštitu vjerskog etosa religijskih zajednica u području zapošljavanja. Ona je preuzeta iz Direktive o jednakosti u zapošljavanju 2000/78/EZ i rezultat je kompromisa između slobode vjerskog uvjerenja i udruživanja s jedne strane i zabrane diskriminacije u modernim demokracijama s druge strane. Sudska praksa Suda EU o primjeni iznimke ne postoji, no nevelika sudska praksa drugih država članica EU, iako ne obvezuje domaće sudove, ipak može pomoći ustanoviti granice procjenjivanja zaštićenog dobra. Iz nje proizlazi da je diljem EU općenito prihvaćeno da, zbog vjerskih sloboda i autonomije, vjerskim zajednicama i grupama treba omogućiti da sami izabiru svoje osoblje za poduku religije i sudjelovanje u vjerskim obredima, ali kada će biti riječ o diskriminaciji ipak ovisi o vrsti posla koji se obavlja.<sup>8</sup>

Kako se iznimka treba tumačiti u skladu s Direktivom, u postupku je trebalo procijeniti može li se učilište s uspjehom pozivati na iznimku, a nakon opsežne analize argumenata objiju strana i propisa, zaključili smo da se iznimka može primijeniti, ako tako zahtijevaju vjerska doktrina i uvjerenja, to jest jedino ukoliko je vjera, odnosno uvjerenje neke osobe, istinski, zakonit i opravdan uvjet za obavljanje određenog posla. Namećući vjerske zahtjeve širokom krugu osoblja koje nije nositelj obrazovanja već obavlja administrativne poslove, Učilište je izašlo izvan okvira samostalnosti jamčene vjerskim zajednicama i njihovim organizacijama, ali isto tako i sastavnicama Sveučilišta. Posebni uvjeti zapošljavanja nisu predviđeni Statutom ili drugim aktom (pa čak i da jesu pitanje je bi li se radilo o istinski opravdanim uvjetima za obavljanje predmetnih poslova). Ovakvo postupanje ne može se opravdati zahtjevima doktrine, niti pozivanjem na akademske slobode, jer one obuhvaćaju slobodu znanstvenog i umjetničkog istraživanja i stvaralaštva, poučavanja, međusobne suradnje i udruživanja, a svrhu koju je Učilište postavilo u vidu znanstvenog, odgojno i obrazovnog djelovanja niti na koji način ne bi ugrozile ili umanjile ireligiozne osobe ili osobe druge vjere ili uvjerenja zaposlene na spomenutim radnim mjestima. S obzirom da se ne radi o poslovima koji se u sličnom opsegu i sa istom spremom obavljaju i na drugim fakultetima, a kojima bi se opravdala činjenica da se pored zahtjeva za stručnim kvalifikacijama traži poznavanje kršćanskog nauka, odnosno da je krsni list zaista istinski, zakonit i opravdan uvjet za obavljanje posla šefa pravnih i općih poslova te voditelja referade za poslijediplomski studij, preporučili smo izmjenu postojeće prakse.

---

<sup>8</sup> Primjerice Finski upravni sud je poništio odluku Evangelističke Luteranske crkve Finske koja je odbila zaposliti kapelana zbog njegove seksualne orijentacije navodeći da se heteroseksualna orijentacija u konkretnom slučaju ne može smatrati stvarnim kriterijem za zaposlenje na tu funkciju.

Primjer drugačije pravne situacije i posebne vrste radnog mjesta u obrazovnim institucijama, pa samim time i tretmana su vjeroučitelji, što je naglasio i Ustavni sud u Odluci iz svibnja 2013. godine, vezano za slučaj vjeroučitelja koji je 2006. godine dobio otkaz zbog ponovne ženidbe, iako je bio u crkvenom braku s bivšom suprugom. Njihov radni odnos je poseban (sui generis) i to temeljem odredbi Ugovora između Svete Stolice i RH o suradnji na području odgoja i kulture. Iako taj radni odnos nije u potpunosti definiran, razvidno je kako za nastavu katoličkog vjeronauka vjeroučitelji moraju biti prikladni za to po sudu crkvene vlasti i moraju imati ispravu o kanonskom mandatu. Opozivom mandata gubi se pravo na predavanje katoličkog vjeronauka, a upravo se to dogodilo spomenutom vjeroučitelju.

Postupali smo i po pritužbi Protagore - udruge za zaštitu prava ireligioznih osoba i promicanje ireligioznog poimanja svijeta, na Eko kviz udruge „Lijepa naša“. Naime, kviz s tematikom ekologije sadržajno je osim prirode, biologije, kemije i geografije, obuhvaćao i vjeronauk, što je otvorilo pitanje imaju li svi učenici jednaku mogućnost u kvizu postići uspjeh. Temeljem provedenog postupka i analize zaključeno je da uključivanjem pitanja iz područja vjeronauka u kviz o ekologiji dolazi do diskriminacije učenika temeljem vjere ili uvjerenja, uključujući i ireligioznost. Stoga smo još u ožujku 2012. uputili preporuku i upozorenje Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, ukazujući na problem i nužnost promjene prakse. Tijekom 2013. ponovo nam se obratila Protagora s informacijom da se kviz i dalje provodi, zbog čega smo se ponovo obratili Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, ali i Agenciji za odgoj i obrazovanje te Ministarstvu zaštite okoliša i prirode koje je na web stranicama udruge „Lijepa naša“ navedeno kao suorganizator. Ministarstvo zaštite okoliša i prirode demantiralo je taj podatak, a prema napisima iz medija u siječnju 2014. godine Ministarstvo znanosti obrazovanja i sporta, ukida održavanje kviza.

U travnju 2013. je ministar unutarnjih poslova donio novi Pravilnik o vozačkim dozvolama (NN 43/13) sa izmijenjenim odredbama o izgledu osoba na fotografijama ovog dokumenta. O pritužbi triju mladih ženskih osoba muslimanske vjere kojima policija nije izdala dozvolu zbog marama koje su nosile na fotografijama, pisali smo i u Izvješću o pojavama diskriminacije za 2012. godinu, budući da je naizgled neutralna odredba starog Pravilnika u stvarnosti dovodila do višestruke diskriminacije po osnovi vjere i dobi. Novi Pravilnik, sukladno našoj preporuci, sadrži odredbe kojima se građanima i građankama dopušta fotografiranje s pokrivalima za glavu koja se nose iz vjerskih ili zdravstvenih razloga. Slično rješenje prihvaćeno i u zemljama Europske unije, a primjenjuje se od 1. srpnja 2013.

#### PREPORUKE:

61. Vladi RH, Ministarstvu pravosuđa i Uredu komisije za odnose s vjerskim zajednicama, da poduzmu dodatne napore u izvršenju presude Europskog suda za ljudska prava iz 2010. u predmetu Savez crkava „Riječ života“ i ostalih protiv Hrvatske;

62. Poreznoj upravi Ministarstva financija, da postupa sukladno Odluci Ustavnog suda RH od 19. prosinca 2012. te da sa svojih web stranica povuče mišljenje iz 2005. o primjeni oslobođenja od plaćanja poreza na promet nekretninama.

### **3.19. Neprihvatljivo i diskriminatorno izražavanje u javnom prostoru**

Ustavom RH, Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe, Općom deklaracijom o ljudskim pravima i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih naroda, Poveljom temeljnih prava Europske unije i drugim propisima, jamči se sloboda mišljenja i izražavanja misli kao jedan od glavnih temelja demokratskog društva. Sloboda mišljenja i izražavanja misli obuhvaća slobodu medija, slobodu govora i javnog nastupa i od osobite je važnosti kako za pojedinca tako i za društvo u cjelini. Iako se odnosi na sve, najčešće se tiče novinarske profesije, ali štite se i druge forme izražavanje: napisana riječ, slike, filmovi, tiskani materijali i sl. Tako je primjerice Europski sud u odluci Vladimir Rujak protiv Hrvatske iz 2012, istaknuo da se sloboda izražavanja ne odnosi samo na informacije ili ideje koje su dobronamjerne, nego i na one koje vrijeđaju, zaprepašćuju ili uznemiruju; takvi su zahtjevi pluralizma, tolerancije i širokumnosti bez kojih nema demokratskog društva. No istodobno, Sud je definirao kako se vrijeđanje drugih (u ovom slučaju države i njenih građana prema etničkoj pripadnosti) ne može smatrati slobodom govora te stoga nije pravo koje je zaštićeno Konvencijom.

Nesumnjivo je kako je tolerancija različitih stavova važan dio demokratskog društva, ali granica između slobode govora i govora mržnje kao važnih pojmova s područja zaštite ljudskih prava, još uvijek nije jasna. Kada će neki govor biti i govor mržnje nije lako procijeniti, no na sudovima je da izgrade praksu.

Najekstremniji oblik govora mržnje svakako je javno poticanje na nasilje i mržnju, koje je u hrvatskom pravnom poretku kazneno djelo zabranjeno čl. 325. KZ. Prema podacima Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, tijekom 2013. godine vođeno je sedam kaznenih postupaka zbog javnog poticanja na nasilje i mržnju po različitim osnovama (pet po osnovi nacionalne pripadnosti i dva po osnovi spolnog opredjeljenja).

Osim govora kojim se potiče na nasilje i mržnju, koji predstavlja najteži oblik diskriminatornog izražavanja u javnom prostoru, a koji ulazi u domenu kaznenog prava, diskriminatorno izražavanje je i ono kojim se diskriminira u smislu prekršajnog, ali i građanskog prava. U smislu pak pojedinih osnova diskriminacije ili područja života, relevantni su pojedini zakoni, poput Zakona o ravnopravnosti spolova ili Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima, no ovdje ćemo se ponajprije usmjeriti na ZSD.

Temeljem ZSD je za određene slučajeve diskriminatornog izražavanja moguće pokretanje prekršajnog postupka, a optužne prijedloge mogu podnijeti i pravobraniteljske institucije. Ovu smo ovlast iskoristili i 2010. godine podnijeli optužni prijedlog, nakon što je na jednoj od blagajni Autobusnog kolodvora u Zagrebu, na unutarnjoj strani stakla, osvanuo natpis: "Ne dirajte Rome, zaraženi su". Nakon tri prvostupanjske presude, od kojih je posljednja iz prosinca 2013., postupak još uvijek traje.

Temeljem ZSD-a moguće je dakako i pokretanje građanskih postupaka u slučaju diskriminatornog javnog govora, što bi inače trebao biti prevladavajući način sudskog odlučivanja o slučajevima diskriminacije. Glede oblika diskriminacije jasno je da govorom u javnom prostoru može doći do izravne diskriminacije, kada se govorom šalje odvrtajuća poruka, a što proizlazi iz prakse Suda EU u pogledu medijske izjave poslodavca da ne želi zapošljavati imigrante (predmet C-54/07 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v Firma Feryn NV) ili u pogledu izjava nogometnih dužnosnika oko homoseksualnih nogometaša iz prakse Suda EU (predmet C-81/12 Asociația ACCEPT v Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării) te Vrhovnog suda RH (predmeti Marković iz 2012.). Manje je međutim jasno dolazi li govorom u javnom prostoru i do poticanja na diskriminaciju te osobito do uznemiravanja kao oblika diskriminacije, o čemu se tek treba razviti sudska praksa.

Neprihvatljiv je govor tijekom 2013. godine najvećim dijelom bio usmjeren na pripadnike nacionalnih manjina i pripadnike LGBT zajednice, ali i građane različitih vjerskih i političkih uvjerenja, a što je bilo povezano s uvođenjem zdravstvenog odgoja, održavanjem referendumu o braku te prikupljanju i najavama referendumu o uporabi manjinskih jezika, zbog čega smo u nekoliko navrata javno reagirali. Na žalost, često se događa da propitivanje drugačijih stavova i kritičko razmišljanje bude zamijenjeno vrijeđanjem, čemu smo tijekom prošle godine često svjedočili. Poštivanje Ustava, ljudskih prava i demokracije nalaže poštivanje slobode izražavanja i drugačijeg načina razmišljanja, no kako bi društvo od tog demokratskog procesa doista imalo koristi, u javnim bi se raspravama trebalo sučeljavati argumentima i u njima biti što jasniji, izbjegavajući vrijeđanje i poticanje na mržnju.

### Govor javnih osoba i o javnim osobama

Posebnu pažnju potrebno je obratiti na govor javnih i utjecajnih osoba, posebice političara, jer u drugačijoj mjeri utječe na stvaranje društvene klime. Retorika se redovito pojačava u predizborno vrijeme kada se svaki slobodni prostor i trenutak koristi za privlačenje birača i čitatelja i kada uvrede ponekad zamjenjuju argumente, a neistomišljenici i politički protivnici postaju mete neprimjerenog govora. Ovo se moglo primijetiti kod izbora za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te pri provođenju referendumu o ustavnoj definiciji braka.

Od političara pa i javnih osoba koje su se u javnoj areni našle svojom voljom, očekuje se veća tolerancija na oštro, javno, kritičko, ali i satirično preispitivanje političkih stavova,

vrijednosnih sudova i društvenog djelovanja. Slobodni mediji doprinose tome da javnost sazna i formira mišljenje o idejama i stavovima političkih lidera. Europski sud je u nekoliko odluka (Lingens protiv Austrije (1986) i Ukrainian Media Group protiv Ukrajine (2005.)) snažno naglasio postojanje javnog interesa te potrebu što užih restrikcija slobode izražavanja i pridodao kako su granice prihvatljive kritike šire glede političara i osoba koje nastupaju u javnosti, jer podliježu strožoj kritici riječi i postupaka nego drugi. Sud je istaknuo da političari mogu biti uvrijeđeni novinarskim sarkazmom, ali kada su izabrali svoju profesiju, izabrali su i podvrgavanje robusnoj kritici i prosudbi.

Kada je u pitanju javna kritika stavova i djelovanja političara sukladno naprijed navedenim standardima, u pravilu nema osnove za postupanjem državnih tijela. Kada je riječ o najtežim kvalifikacijama, represivni aparat se treba i sam pokrenuti, no u svim drugim situacijama poželjno je da javne osobe, postupke za zaštitu osobnosti pokreću po vlastitoj inicijativi.

### Uloga medija

U području javnog govora mediji imaju jednu od značajnijih uloga, pogotovo kada iznose vijesti, priče i priloge vezane za pojedine manjinske skupine i kada osim prijenosa informacija utječu na formiranje javnog mijenja. Učinci mogu biti pozitivni, no ukoliko novinarski uradci nisu profesionalno napravljeni, mogu prenositi stereotipe i predrasude i uznemiriti javnost, pojedince ili skupine.

Kako to može izgledati, pokazalo se u članku „Nismo rasisti, ali nije ugodno. Ti ljudi tumaraju bez cilja i gledaju naše cure“ u kojem se na ksenofobičan, rasistički i uvredljiv način opisuje tražitelje azila i obrađuje tematika imigracije i imigranata i na što smo upozorili glavnog urednika. Posebno zabrinjava kada nakon sličnih novinskih napisa i komentara dođe do fizičkih napada i ozljeđivanja tražitelja azila, što se i dogodilo u listopadu 2013. godine.

O tome da u našim medijima ima neprofesionalnih i neetičkih tekstova ili novinarskih priloga, netolerancije i očigledne pristranosti, govori i Hrvatsko novinarsko društvo, navodeći kako je prošloj godine u javnom prostoru bilo više govora mržnje nego ranije, a čemu su sigurno doprinijele ekonomska kriza i sve izraženije podjele u društvu.

Novinarsko vijeće časti, samoregulatorno tijelo koje prati poštivanje načela i normi Kodeksa časti hrvatskih novinara navodi kako su relativno učestale pojave zadiranja u privatnost, povreda prava djeteta, govora mržnje te neuravnoteženog i/ili pristranog izvještavanja o temama koje se tiču i određenih aspekata temeljnih ljudskih prava i sloboda. Osim što je donijelo mnoge odluke u slučajevima etičkih prekršaja (neprofesionalnog izražavanja, povrede prava djeteta, povrede prava na privatnost, neobjavljivanja ispravka ili odgovora), HND je i dva puta reagirao protiv nacionalnog i vjerskog šovinizma na jednom portalu.

Na djelovanje elektroničkih medija se primjenjuje Zakon o elektroničkim medijima (NN, 153/09, 84/11, 94/13 i 136/13, u daljnjem tekstu ZEM) koji zabranjuje poticanja i širenja

mržnje i diskriminacije po brojnim osnovama, širenje antisemitizma i ksenofobije, ideje fašističkih, nacionalističkih komunističkih i drugih totalitarnih režima u audio i/ili audiovizualnim medijskim uslugama, zabranjuje i objavljivanje priloga koji vrijeđaju dostojanstvo čovjeka.

Vijeće za elektroničke medije Agencije za elektroničke medije (dalje VEM) tijekom 2013. godine razmatralo je ukupno 34 slučaja, od kojih je u osam utvrđeno kršenje ZEM-a te su u nekim slučajevima predmeti proslijeđeni nadležnim institucijama. Podnijeta su dva optužna prijedloga zbog otvorenog vrijeđanja i govora mržnje jednog sportskog djelatnika prema ministru znanosti, obrazovanja i sporta. Izrečena su i tri upozorenja zbog govora mržnje i diskriminacije u kojoj je gost u emisiji povodom dvostrukog ubojstva 2. studenoga 2013. u području općine Vojnić izjavio „Ključni mjeseci kada se događaju incidenti su sedmi i osmi mjesec, kada masa tih srpskih, dozvolit ćete mi gamadi, dolazi, ja ih zovem ljetni četnici“.

Upozorenja su izrečena i zbog neuklanjanja uvredljivih, vulgarnih i rasističkih komentara ispod političkih tekstova. I javna je televizija dobila opomenu VEM-a zbog kršenja zakona i to u emisiji u kojoj je gošća iznijela više tvrdnji koje potiču mržnju i vrijeđanju dostojanstvo, prije svega osoba koje nisu bile prisutne u studiju, inače istaknutih čelnika manjinske zajednice.

U 2013. po prvi puta smo zaprimili i nekoliko pritužbi na reklame. Jedna se odnosila na reklamiranje sredstava za spolnu potenciju u kojoj je muškarac bijele boje kože obojen tamnom bojom na način da sličí osobi tamne boje kože i odjeven u suknu koja svojim izgledom referira na stereotipne prikaze osoba afričkog podrijetla. Sadržaj reklame je ocijenjen diskriminirajućim na što smo i ukazali, a kako se pritužba odnosila i na navode o objektiviziranju žena, seksističke stavove prema ženskoj spolnosti, vrijeđanju dostojanstva žena i na diskriminaciju po osnovi spola, proslijedili smo je i pravobraniteljici za ravnopravnost spolova.

Drugom se pritužbom tražilo da pokrenemo prekršajni postupak zbog prekršaja uznemiravanja i zatražimo zabranu daljnjeg emitiranja reklame u kojoj crna ovca pjeva u crkvi. Pritužitelj je smatrao kako se radi o ponižavajućoj, uvredljivoj i diskriminatornoj reklami koja vrijeđa dostojanstvo katoličkih vjernika u RH. U postupku smo zatražili i zaprimili očitovanja VEM-a, Hrvatskog udruženja društava za tržišno komuniciranje HURA, trgovačkog društva čiji se proizvod reklamira te TV kuće koja je pritužbom spomenuta. Ovaj je predmet dobra ilustracija kako je ponekad teško povući granicu između uvredljivog, ali dopuštenog, i zabranjenog sadržaja. VEM je tako bio stava kako u konkretnom slučaju nije prekršen zakon, dok je Sud časti HURA zaključilo kako poruka nije u skladu s odredbama njihovog Kodeksa časti jer koristi vjerske simbole u kreaciji poruke, a korištenje vjerskih elemenata u spotu može se smatrati kao povreda vjerskih osjećaja.

Iako je riječ o reklami i informacijama komercijalne prirode i ovaj način izražavanja također spada pod zaštitu slobode izražavanja kako je i naglasio Europski sud u odluci Markt Intern

Verlag GmbH i Klaus Beermann protiv Njemačke (1998.), što smo uzeli u obzir pri našem postupanju.

Iako se reklamom željelo privući, a ne odbiti potencijalne kupce, čestitanje blagdana i pokušaj prodaje proizvoda učinjen je za neke građane na šokantan pa i uvredljiv i neukusan način, no reklama ne potiče na mržnju i nasilje. U postupku smo utvrdili kako je reklama izazvala određenu pažnju javnosti u vidu komentara upućenih trgovačkom društvu, komentara u jednom dnevnom listu, na društvenim mrežama i poglavito web stranicama jedne udruge, no nije izazvala službenu reakciju vjerskih zajednica, pa se postavlja pitanje postoji li u konkretnom slučaju zaista hitna društvena potreba za miješanjem državnih institucija i ograničenjem slobode govora, odnosno bi li ono bilo razumno i razmjerno legitimnu cilju. Istražujući profil marketinškog sadržaja konkretnog trgovačkog društva, na Internetu se mogu pronaći različite reklame - prije seta reklama s likom crne ovce bili su prepoznatljiviji po reklamama s „talijanskim mafijašima“. Iz ovoga možemo zaključiti kako kampanjama u najmanju ruku provociraju, ponekad koketiraju sa stereotipima prelazeći pri tome i granice dobrog ukusa. No, tolerancija podrazumijeva podnošenje tuđih stavova i kada su potpuno u suprotnosti s našim vlastitim. Uvažavajući osjećaje građana koji su reklamom uvrijeđeni, smatrali smo kako bi se poruka o neprihvatljivosti određenog ponašanja mogla poslati i bez pokretanja sudskih postupaka, javnom prozivkom, bojkotom proizvoda, otkazom pretplate ili sličnom akcijom osviještenog građanskog društva ili pak prijavama interesnim udruženjima. Iz tih razloga, pučka pravobraniteljica nije pokrenula sudski postupak, ali je mogućnost ostavljena pojedincu ili udrugama koje su osnovane u skladu sa zakonom i imaju opravdani interes za zaštitu kolektivnih interesa određene skupina.

#### Netolerancija na sportskim natjecanjima

Skandiranje, „hukanje“ i pozdravljanje sa „Za dom spremni“ već su godinama dio ikonografije na nogometnim utakmicama kako domaćih klubova tako i Hrvatske nogometne reprezentacije. Ni 2013. godina u tom pogledu nije bila iznimka. Prema izvješću Hrvatskog nogometnog saveza, u dva su navrata od strane sudaca privremeno prekinute utakmice Hrvatskog nogometnog kupa zbog skandiranja dijela navijača „Za dom spremni“ i „Ajmo Ustaše“ i zbog čega je u tijeku disciplinski postupak pred tijelima HNS-a. Postupci se vode i zbog skandiranja na još jednoj utakmici, koja ipak nije prekidana.

Na žalost, praksa pokazuje kako mnogi građani još uvijek ne znaju granicu između iskazivanja domoljublja, kao pozitivnog osjećaja u kojemu se slavi vlastiti identitet i neprimjerenih iskaza kojima se namjerno ili iz neznanja vrijeđaju pojedine skupine građana. Pozdrav „Za dom spremni“ odavno je izgubio svoje domoljubno značenje i prvenstveno označava službeni pozdrav režima NDH. Tako je i izgred reprezentativca na stadionu Maksimir u Zagrebu nakon utakmice kada se s uzdignutom rukom obratio tribinama riječima „Za dom“ na što su tribine odgovorile „Spremni“ i tako tri puta zaključivši „Svaka vam čast“, zasjenio sportski rezultat i privukao pažnju brojnih domaćih i stranih medija.

Stoga i ovom prilikom ponovo naglašavamo kako s praksom toleriranja takvoga ponašanja, a pogotovo na sportskim priredbama, treba prestati. Nadležno Općinsko državno odvjetništvo izdalo je prekršajni nalog reprezentativcu zbog prekršaja opisanog Zakonom o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima izrekavši mu maksimalnu novčanu kaznu od 25.000 kn, a Svjetska nogometna federacija (FIFA) kao organizator natjecanja u okviru kojeg je počinjen prekršaj ga je kaznila s deset utakmica zabrane igranja i 30.000 CHF čime je poslala snažnu poruku o nultoj stopi tolerancije na fašističke i rasističke istupe. Nacionalni nogometni savez je kažnjen sa 70.000 CHF. Međutim, ono što zabrinjava je minorizacija ovakvog ponašanja i izostanak javne osude od strane njegovih čelnika, jer u HNS navode kako je odluka izazvala šok i zgražanje a najavljeno je i pružanje podrške reprezentativcu u žalbi na ovu odluku.

Na žalost, ovo nije bio izoliran slučaj. Europska nogometna organizacija (UEFA) je četvorici hrvatskih klubova koja su u 31 utakmici odigranoj tijekom 2013. godine za prekršaje izrekla kazne u visini od 293.000 Eura, od čega 118.000 Eura za prekršaje vezane uz diskriminaciju. S druge strane Hrvatska „A“ nogometna reprezentacija je tijekom 2013. odigrala sedam utakmica. Na šest su počinjeni prekršaji zbog kojih su nogometnom savezu izrečene novčane kazne u visini od 200.000 CHF od čega se 155.000 CHF odnosi na prekršaje povezane s diskriminacijom (skandiranje, pozdravi i sl.). Svi ovi pokazatelji govore kako je stanje na i oko nogometnih stadiona ozbiljno i kako je potrebno uspostaviti bolju suradnju između HNS i MZOS i MUP kako bi se prevenirali ovakvi prekršaji.

Kao pozitivan primjer navijačkog aktivizma, ističemo navijačku udrugu Bijeli anđeli NK Zagreb, specifičnoj po tome što se zalaže za suzbijanje diskriminacije svih oblika i po svim osnovama, kao i za navijanje bez nasilja, verbalnog i fizičkog. U suradnji sa udrugama Zagreb Pride, CMS-om i Radio studentom, organiziraju nogometne utakmice s tražiteljima azila.

Zaključno, zakonodavni okvir za sankcioniranje, a time i dugoročno sprečavanje ovakvog ponašanja na sportskim terenima, postoji. Uvođenjem i provedbom video nadzora na stadionima trebalo bi olakšati identifikaciju njegovih počinitelja. No osim reaktivnog djelovanja na pojedine incidente, najveću pažnju treba posvetiti mladima te ih kontinuirano educirati o neprihvatljivosti svake vrste nasilja na sportskim natjecanjima, uključujući i govor mržnje.

### Diskriminatorni sadržaji na Internetu

Pojavom Interneta stvorena je mogućnost brzog, neograničenog i anonimnog komuniciranja, što se često zlorabi pa, rasprave i komentari na Internetu često nisu civilizirana i argumentirana razmjena stavova, već se kreću u rasponu od vrijeđanja do govora mržnje, i na koje i pojedinci, profesionalci, ali i institucije mogu i trebaju reagirati.

Iako interakcija čitatelja i medija putem Interneta može biti pozitivna, praksa pokazuje drugačije, pa su tako mržnja i vrijeđanje i tijekom 2013. godine bile ne samo uobičajena već i prevladavajuća pojava u komentarima različitih tekstova i to u tolikoj mjeri da su neki portali



odlučili stalno/privremeno onemogućiti komentiranje, što kao vid prevencije kaznenih djela posebno pozdravlja i MUP odnosno Ravnateljstvo policije. Komentari ispod članaka o nekim vrijednosno osjetljivijim temama, služili su za izražavanje uvreda, mrzilačkih i diskriminatornih stavova čitatelja, koji su iskazivali frustracije ne štedeći pritom nikoga, prelazeći ne samo mjeru dobrog ukusa, već ulazeći i u kažnjivu zonu. Suprotno tome, HND smatra kako to ipak nije u duhu internetskih medija jer se oni u odnosu na tisak ističu upravo svojom interaktivnošću pa smatraju da je bolje uklanjati mrzilačke komentare nego ukinuti svaku mogućnost komentiranja te da bi trebalo što je više moguće suziti mogućnost anonimnog komentiranja.

I mi smo zapimali upite uznemirenih građana i administratora različitih portala kako postupati, kome se obratiti i što očekivati u slučaju diskriminatornih komentara. Sukladno nadležnostima pružali smo obavijesti o pravima i mogućnostima sudske zaštite u različitim vrstama postupaka te upozoravali na potrebu uklanjanja komentara koji potiču na mržnju.

Osim na komentare, građani su se prituživali i na komunikaciju na Facebook-u. Jedna od pritužbi odnosila se na slavljenje ustaškog pokreta, rušenje institucija i isticanje simbola na jednoj stranici. No kao što smo i u ranijim Izvješćima isticali, otkrivanje počinitelja govora mržnje ili nekog drugog zabranjenog ponašanja na društvenim mrežama je složen i dugotrajan postupak. Zbog okolnosti da su vlasnici računalnih poslužitelja internetskih društvenih mreža s najvećim brojem korisnika (Facebook i Twitter) trgovačka društva i pravne osoba koje imaju sjedište u SAD-u po čijem je zakonodavstvu za dobivanje podataka o korisnicima IP adresa potrebno uputiti zahtjev za međunarodnu pravnu pomoć, i postupak za otkrivanje počinitelja je složen i dugotrajan. Pored ovoga, problem je i u njihovoj pravnoj kvalifikaciji, a naročito u brojnosti.

#### PREPORUKE:

63. Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta i Ministarstvu unutarnjih poslova, da kontinuirano educiraju mlade o neprihvatljivosti svake vrste nasilja na sportskim natjecanjima, uključujući i neprimjereni govor odnosno govor mržnje.

### **3.20. Imovinskopravni odnosi**

#### *3.20.1. Izvlaštenje*

Izvlaštenje kao upravni postupak propisan je Zakonom o izvlaštenju (NN, 9/1994., 35/1994., 112/2000., 114/2001., 79/2006., 45/2011. i 34/2012., u daljnjem tekstu ZOI) i provode ga uredi državne uprave po županijama kao prvostupanjska tijela. U drugostupanjskom postupku

nadležno je Ministarstvo pravosuđa, a za postupanje u upravnom sporu od 1. siječnja 2012. nadležni su upravni sudovi u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu.

Što se tiče pritužbi koje smo zaprimili u 2013., uglavnom su se odnosile na dugotrajnost postupka, kako na prvostupanjsko, tako i drugostupanjsko rješavanje, kao i na naknadu za izvlašteni imovinu. Međutim, osim problema na koje se građani pritužuju, postupak izvlaštenja, bilo da se radi o potpunom ili nepotpunom, obilježen je i drugim poteškoćama vezanim uz njegovo provođenje.

Prema podacima koje smo zaprimili od svih ureda državne uprave, u RH je tijekom 2013. godine evidentirano oko 7.378 postupaka izvlaštenja, od toga 4.268 nepotpunih, a ukupno je riješeno oko 4200 spisa. Ti podatci prije svega govore kako je za očekivati da će rješavanje preostalih zahtjeva još dugo trajati.

Naime, ZOI propisuje da se nekretnina može izvlastiti kada je to potrebno radi izgradnje objekata ili izvođenja radova u interesu RH, a najčešće se odnosi na izvođenje radova ili izgradnju objekata gospodarske infrastrukture: prometa, telekomunikacije, vodoprivrede, energetike, zdravstva, prosvjete i kulturnih objekata, industrijskih, energetskih, prometnih i telekomunikacijskih objekata, zatim objekata za potrebe pravosuđa, vojske i policije te istraživanja i eksploatacije rudnog i drugog blaga.

Uz druga, po opsegu zahvata manje značajna izvlaštenja, najčešći korisnici izvlaštenja su HAC, HC Plinacro, INA, HŽ, kao i tvrtke lokalnog značaja koje planiraju izgradnju većih objekata i u cijelosti traže izvlaštenje zemljišta ili pak traže zakup ili služnost na zemljištu, postavljajući stupce ili polažući cijevi.

Uredima državne uprave u županijama u postupcima izvlaštenja otegotna je okolnost što korisnici izvlaštenja dostavljaju nepotpunu dokumentaciju koja je propisana ZOI, zbog čega je potrebno, ponekad i više puta tražiti dopune, pogotovo kad se radi o složenim izvlaštenjima u kojima je obuhvaćeno više od 1000 katastarskih čestica i u nekoliko katastarskih općina ili je na jednoj čestici i po 30 suvlasnika koje u dokaznom postupku treba saslušati. Specifični slučajevi su kad se radi o strancima jer adrese kojima raspolaže prvostupanjsko tijelo česti nisu točne. Uredi državne uprave ukazuju i na dugo vrijeme čekanja na pojedina vještačenja, pogotovo u slučajevima kad se mora tražiti dodatno ili ponovljeno vještačenje. Prema praksi, takvim vještačenjem vlasnici zemljišta najčešće postižu bolju naknadu od prvobitno predložene, čime se zapravo dovode u neravnopravan položaj vlasnici zemljišta koji su se odmah odlučili na zaključenje nagodbe.

Poseban su izazov postupci na područjima koja su bila zahvaćena Domovinskim ratom i njime uništenom gruntovnom i katastarskom dokumentacijom te neusklađeni katastarski i gruntovni podatci, pogotovo u situaciji kad se na nekretnini mora utvrditi stvarni vlasnik.

U slučajevima nepotpunog izvlaštenja, kojih je uvijek puno više nego potpunih, problemi se javljaju kod postavljanja pod zemlju vodovodnih, telekomunikacijskih i drugih cijevi te stupaca na zemlju za potrebe energetske postrojenja. Osim što se u zemljišnim knjigama upisuje trajna služnost na zemljištu na koje se postavljaju takvi objekti, takva nekretnina inicijalno gubi na tržišnoj vrijednosti koja bi se mogla postići u slobodnom prometu da nema takvog tereta. Često je upitna otežana i cjelovita obrada te korištenje zemljišta oko postavljenih stupaca pa je veliki uspjeh, ukoliko se sa korisnikom izvlaštenja postigne sporazum da se stupci postave na rubne dijelove parcele. No, u tim slučajevima se usprkos ponovljenim vještačenjima postiže nezadovoljavajuća naknada za vlasnike zemljišta jer im je trajno smanjena tržišna vrijednost, a ne može se niti kvalitetno obraditi. Još veći problem je postavljanje stupaca na neizgrađenom građevinskom zemljištu koje je prema prostornom planu bilo predviđeno za stambenu izgradnju, pogotovo ako se radi o atraktivnoj ili turističkoj zoni pa se u tom slučaju izgradnja (eventualno planom predviđene) stambene zgrade neće više nikada omogućiti.

Ništa manji problem nije ni s utvrđivanjem naknade u postupku za trajne nasade na većim površinama pa se često zbog nesporazuma između stranaka oko naknade, postupak odugovlači, pri čemu nezadovoljni vlasnici u postupku koriste sva dozvoljena pravna sredstva.

U manjem broju pozitivnih primjera, korisnici izvlaštenja dostavljaju dobro pripremljene prijedloge za izvlaštenje sa svim točnim i pravilnim podacima o nekretnini i vlasnicima. Također prihvaćaju i otkup preostalog zemljišta za koje vlasnik nema gospodarskog interesa dalje ga koristiti te nude dobru naknadu vlasnicima izvlaštenih nekretnina. Sve to u cijelosti ima utjecaja na kraće trajanje postupaka izvlaštenja, a i korisnici izvlaštenja brže i lakše ostvaruju svoje gospodarske interese kroz izvođenje radova ili izgradnju objekata.

Zbog svega navedenoga, smatramo kako bi, uz ispunjenje svih formalno-pravnih uvjeta, korisnik izvlaštenja trebao ponuditi dobru naknadu, jer samo takva naknada je u obostranom interesu. Naime, brzim i učinkovitim izvlaštenjem omogućio bi se nesmetani gospodarski razvoj, a tijela državne uprave bi se rasteretila dugotrajnih upravnih postupaka i nezadovoljstva građana.

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

Ovo područje propisano je Zakonom o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (NN, 92/1996., 39/1999., 92/1999., 43/2000., 131/2000., 27/2001., 65/2001., 118/2001., 80/2002 i 81/2002., u daljem tekstu Zakon o naknadi). U prvom stupnju rješavanja nadležne su službe za imovinsko – pravne poslove Ureda državne uprave po županijama, u drugom stupnju Ministarstvo pravosuđa, a upravne sporove rješavaju upravni sudovi u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu.

U 2013. zaprimili smo isti broj pritužbi kao i 2012. i uglavnom su se odnosile na dugotrajnost prvostupanjskog ili drugostupanjskog postupka. Jedna od pritužbi odnosila se na ostvarivanje prava na posebnu vrstu naknade za pokretnine koje su uzete pritužiteljičinom djedu, njoj su vraćene u vlasništvo, no ne i u posjed, s time da ovlaštenica naknade ima pravo i na posebnu vrstu naknade koju, prema odredbama Zakona o naknadi, posebnom Uredbom treba utvrditi Vlada. Radi se o pokretninama koje imaju kulturnu, umjetničku ili povijesnu vrijednost, a smatraju se kulturnom baštinom prema propisima o zaštiti kulturne baštine i koje su sastavni dio zbirke muzeja, galerija i sličnih ustanova.

Međutim, iako je Zakon o naknadi na snazi od 1997. godine, Vlada RH do danas Uredbu nije donijela, iako je ministar pravosuđa još 2012. godine osnovao Radnu grupu za izradu Nacrta prijedloga Uredbe o posebnoj vrsti naknade za pokretnine sa svojstvom dobra koje su sastavni dio zbirke, muzeja, galerija i drugih ustanova. Radi toga, iako je od podnošenja zahtjeva prošlo već 17 godina, još uvijek je neriješeno 120 zahtjeva za utvrđivanje ove posebne vrste naknade. Na naš poticaj, Ministarstvo pravosuđa se očitovalo kako su okončane aktivnosti radi izrade stručne podloge koja će vrlo brzo biti prezentirana Radnoj grupi čiji je zadatak izraditi spomenutu Uredbu.

Tijekom 2013. javila su nam se tri pritužitelja iz inozemstva, koji sada žele podnijeti zahtjev za utvrđivanje naknade za oduzetu imovinu, ističući da su tek nedavno saznali za pravo povrata ili naknade za oduzetu imovinu. Kako se radilo o prekluzivnim rokovima za podnošenje zahtjeva (od 1. siječnja 1997. do 1. srpnja 1997. te od 5. 7. 2002. do 5. 1. 2003.) to pravo su izgubili. Štoviše, takvih zahtjeva koji su uredima državne uprave podneseni izvan roka, bilo je 2311, što znači da građani nisu bili dobro obaviješteni o mogućnosti povrata i prekluzivnom roku za podnošenje zahtjeva.

Obratile su nam se i dvije osobe koje nisu u prvom nasljednom redu i kojima je nadležni Ured državne uprave odbacio zahtjev za povrat ili utvrđivanje naknade. Takvih je zahtjeva u RH ukupno 1012.

Međutim, prema prispjelim očitovanjima iz Ureda državne uprave, nije nimalo zanemariv podatak da je bilo ukupno preko 55.000 zahtjeva za povrat oduzete imovine (konfiskacijom, nacionalizacijom ili drugim prisilnim administrativnim mjerama) od kojih je najviše u Zagrebačkoj županiji 15.000, Splitsko-dalmatinskoj preko 9.600, u Primorsko-goranskoj 5.900, u Istarskoj preko 4.100, u Dubrovačkoj-neretvanskoj preko 3.700 te u Vukovarsko-srijemskoj županiji 3.160 zahtjeva, što je svakako iznimno veliki broj zahtjeva, u vrlo složenim upravnim postupcima, uz sve ostale postupke koji se vode u imovinsko-pravnim službama. Do danas je ukupno riješeno 46.144 zahtjeva, a još ima 1.100 spisa povodom kojih nije zakazana ni jedna rasprava.

Budući da se radi o ovlaštenicima naknade koji su uglavnom podmakle životne dobi kojima je Zakon omogućio povrat (nepravedno) oduzete imovine (konfiskacijom, nacionalizacijom i sličnim postupcima), koje teško mogu ostvariti to svoje pravo, zbog mnogih administrativnih

poteškoća i slabe ekipiranosti službi za imovinsko-pravne poslove Ureda državne uprave, smatramo kako je potrebno učiniti dodatne napore i iznaći načine kako bi se ovi zahtjevi riješili u skladu sa zakonom, i u razumnom roku.

U slučajevima kada se kao naknada za izvlašteno zemljište nudi zamjensko, često se radi o velikom broju katastarskih čestica (i do 50 u nekim uredima). U takvim se slučajevima, ovlaštenici naknade protive, očekujući da će se iznaći bolji i veći komadi zemlje, dok su prema prethodno važećem Zakonu o poljoprivrednom zemljištu postojali Programi raspolaganja državnim poljoprivrednim zemljištem u jedinicama lokalne samouprave, koji su dozvoljavali zamjenu, tako da se moglo prihvatiti zemljište čak i u drugoj jedinici lokalne samouprave. Donošenjem novoga Zakona o poljoprivrednom zemljištu 2013., nestale su te mogućnosti i sada državnim poljoprivrednim zemljištem raspolaže Agencija za poljoprivredno zemljište, a ovlaštenici naknade moraju sami tražiti drugo raspoloživo zamjensko zemljište, dok su to ranije radila nadležna državna odvjetništva.

Također, česta je pojava vezana za naknadu oduzetog vrijednog turističkog zemljišta, da se jedinice lokalne samouprave protive dati podatke o mogućnostima raspolaganja neizgrađenim građevinskim zemljištem koje bi trebalo biti predmet povrata.

Kako je osim ovlaštenika naknade, stranka u postupku i nadležno državno odvjetništvo, a budući da u tim postupcima zastupa državu, skoro redovno ulaže žalbu na prvostupanjsko rješenje što utječe na duljinu trajanja postupka. Slično postupa i Fond za naknadu oduzete imovine, sada CERP. U cijelosti gledano, ovlaštenici naknade kroz ovaj dugotrajni postupak budu vrlo teško oštećeni za svoju oduzetu imovinu i na taj način im se krše ustavno pravo vlasništva, kao i pravo na naknadu tržišne vrijednosti.

#### PREPORUKE:

64. Uredima državne uprave u županijama i Grada Zagreba, nadležnim za imovinsko-pravne poslove, da dosljedno primjenjuju odredbu članka 67. ZUP-a u odnosu na vještake koji sudjeluju u postupku izvlaštenja.

65. Uredima državne uprave u županijama i Grada Zagreba, nadležnim za imovinsko-pravne poslove, da dosljedno primjenjuju odredbu članka 47. st. 4. ZUP-a u odnosu na sve korisnike izvlaštenja koji u naknadno ostavljenom roku ne kompletiraju dokumentaciju koja mora biti priložena uz zahtjev za izvlaštenje.

66. Uredima državne uprave u županijama i Grada Zagreba, nadležnim za imovinsko-pravne poslove, da u postupcima povrata ili utvrđivanja naknade za oduzetu imovinu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, u kojima do sada nije zakazana ni jedna rasprava, osiguraju pretpostavke za njeno zakazivanje

67. Ministarstvu pravosuđa, da što prije pripremi posebnu Uredbu za utvrđivanje posebne vrste naknade Vladi RH za njezino donošenje.

68. Jedinicama lokalne i regionalne (područne) samouprave i Agenciji za poljoprivredno zemljište, da omogućе dostupnost podataka o raspoloživom poljoprivrednom zemljištu u vlasništvu države koje bi se dalo ovlaštenicima kao zamjensko zemljište, a posebno kad se radi o ovlaštenicima kojima je poljoprivreda osnovna djelatnost.

69. Uredima državne uprave u županijama, da ojačaju kapacitete i povećaju broj djelatnika u imovinsko-pravnim službama, kako bi se skratilo vrijeme trajanja postupka izvlaštenja i povrata oduzete imovine.

### *3.20.3. Građenje*

Područje građenja u RH regulira više zakona, a oni s kojima smo se susretali u 2013. pri rješavanju pristiglih pritužbi u okviru ovog područja su: Zakon o gradnji (NN, 150/2013), Zakona o prostornom uređenju i gradnji (NN, 76/2007., 38/2009., 21/2009., 51/2011., 90/2011., 50/2012., 55/2012., i 80/2013), Zakon o urbanističkoj i građevinskoj inspekciji (NN, 153/2013), Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (NN, 86/2012 i 143/2013) te mnogi podzakonski akti: uredbe, pravilnici, odluke.

Pritužbe kojima su nam se građani obraćali u okviru ovog područja odnosile su se na legalizaciju bespravno izgrađenih objekata, odobrenje za gradnju, prostorno plansku dokumentaciju, urbanističko građevinsku inspekciju te na dugotrajnost rješavanja prethodnog pitanja, bez čega se ne može izdati odobrenje za gradnju.

#### Ozakonjenje nezakonito izgrađenih objekata

Tijekom 2013. godine, građani su nam se najviše obraćali u postupcima legalizacije odnosno ozakonjenja bespravno izgrađenih objekata, iako će se pravo stanje rješavanja ovih zahtjeva u nadležnim javnopravnim tijelima moći cjelovitije ocijeniti kroz pritužbe koje će nam pristizati tijekom 2014. godine.

Osnovna namjera Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama je ozakoniti, nezakonito izgrađene objekte: kuće, cijele zgrade, šupe, balkone, terase, stepenice, nadstrešnice, istake. Njime je jasno propisano koje se sve građevine ne mogu legalizirati pa i ako su podneseni zahtjevi za takve građevine, zahtjevi će biti odbijeni.

Prema javno iznesenim podacima MGPU, evidentirano je oko 820.000 zahtjeva od čega je odmah odbačeno oko 7500 jer nisu podneseni do prekluzivnog roka koji je istekao 30. lipnja 2013. Najviše zahtjeva podneseno je u Zagrebu, a najmanje u Pazinu. Ovako velik broj

podnesenih zahtjeva, ukazuje na to da se u RH tijekom dugog niza godina gradilo bez valjanog odobrenja, odnosno da se u velikoj mjeri gradilo bespravno i neplanski, ne poštujući prostorne planove.

Dinamika rješavanja navedenih zahtjeva i donošenja rješenja o izvedenom stanju ovisi ponajprije o broju osoba koje sudjeluju u postupku obrade i rješavaju zahtjeve, kao i o tome je li podnesena kompletna dokumentacija. U slučaju nepotpune dokumentacije, potrebno je sukladno odredbama ZUP-a pozvati podnositelje zahtjeva da u određenom roku dopune zahtjev, u protivom, isti će biti odbačeni kao da nisu ni podneseni. Nije nevažno istaći da se pri podnošenju zahtjeva morala prikupiti brojna dokumentacija, pa je moguće da su građani nastojali samo podnijeti zahtjev u roku, a dokumentaciju će naknadno dopunjavati, kako su bili obavještavani i putem medija.

Osim pisanih pritužbi pučkoj pravobraniteljici tijekom 2013. evidentiran je veliki broj usmenih obraćanja građana radi povrede njihovih prava u postupcima koji se vode, s informacijama, da su podnijeli ili namjeravaju podnijeti Ustavnom sudu prijedlog za ocjenu ustavnosti navedenog Zakona, a posebno zbog propisanih osnovnih uvjeta za ozakonjenje zgrada.

Prema pisanim podacima Ustavnog suda do polovice prosinca 2013. zaprimljeno je 30 prijedloga za ocjenu ustavnosti navedenoga Zakona s Ustavom. Kako su u tijeku postupci pred Ustavnim sudom, pratit ćemo donošenje odluka te kakva će biti pravna praksa koja će se primjenjivati u postupcima ozakonjenja.

### Komunalni i vodni doprinos

Zakonom o komunalnom gospodarstvu (NN, 26/2003., 82/2004., 110/2004. i 178/2004.) te Pravilnikom o načinu utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa (NN, br. 136/2006) i Uredbom o visini vodnoga doprinosa (NN, br. 78/2010) regulirano je pitanje plaćanja komunalnog i vodnog doprinosa. Obveznik toga doprinosa je vlasnik zgrade odnosno investitor, pravna ili fizička osoba.

U 2013. zaprimljeno je 25 pritužbi koje su se uglavnom odnosile na visinu komunalnog i vodnog doprinosa na nezakonito izgrađene zgrade, odnosno na nerazumijevanje pritužitelja da niži iznosi komunalnog i vodnog doprinosa koji se utvrđuju sukladno Zakonu o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, nemaju veze sa utvrđivanjem istog doprinosa pri ishodovanju odobrenja za građenje sukladno Zakonu o prostornom uređenju i gradnji. Komunalni doprinos obračunava se u skladu s obujmom, odnosno po kubnom metru građevine koja se gradi na građevinskoj čestici. Kod građevine koja se gradi, uklanja ili nadograđuje, komunalni doprinos se obračunava na razliku u obujmu u odnosu na prijašnju građevinu. Rješenje o tome donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za komunalno gospodarstvo na temelju odluke o komunalnom doprinosu.

U okviru ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada, osim mnogih drugih troškova vezanih za prikupljanje mnogobrojne dokumentacije, raznih skupih vještačenja, veliki izdatak predstavlja upravo komunalni i vodni doprinos. Zbog njih su se pritužitelji obraćali pučkoj pravobraniteljici, očito u nemogućnosti drugdje zaštititi svoja zakonska i ustavna prava. Upućivani su da se ovaj doprinos, sukladno citiranom Zakonu o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, ne plaća za ozakonjenje pomoćne zgrade i za posebne dijelove zgrade koji se nalaze u dijelu zgrade koji nije bio predmet ozakonjenja, nego se plaća samo za nezakonitu izgradnju.

Zakonom je također omogućeno da se komunalni doprinos ne mora platiti odmah i u cijelosti, nego je propisana mogućnost obročne otplate što je svakako pogodnost podnositeljima zahtjeva s obzirom da plaćanje komunalnog i vodnog doprinosa fizičke i pravne osobe doživljavaju kao porez i najčešće smatraju ga previsokim.

Potrebno je napomenuti da komunalni i vodni doprinos plaća vlasnik građevinske parcele, odnosno osoba koja prema propisima o građenju ima status investitora (pravna ili fizička osoba u čije se ime gradi građevina). Osnovica za plaćanje oba doprinosa je prostorni metar. Međutim, Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama u dijelu obveznih naknada koje se plaćaju za građenje ne pravi razliku za nezakonitu gradnju u odnosu na zakonitu.

U slučaju ozakonjenja nezakonito izgrađenog dijela građevine, odnosno kada se ozakonjuje dogradnja ili nadogradnja koje su izvedene bez odobrenja za građenje, doprinosi se plaćaju (samo) za dio građevine koji je predmet ozakonjenja.

Primjer pritužbe koja bi se mogla tretirati kao pojavnost je slučaj, u kojem je pritužitelj ishodio legalizaciju kuće sukladno Zakonu o prostornom uređenju i gradnji, a ne prema Zakonu u postupku s nezakonito izgrađenim zgradama. Naime, potonji zakon je poseban samo za rješavanje nezakonite gradnje pa je radi ostvarivanja svrhe koja se njime želi postići gradovima i općinama preporučeno smanjivanje iznosa komunalnog doprinosa po m<sup>3</sup> građevine koja se ozakonjuje. Dakle, povoljniji uvjeti za legalizaciju kuće utvrđeni su nakon što je podnositelj pritužbe legalizirao svoju kuću.

Time se građani, koji su legalizirali svoje objekte po Zakonu o prostornom uređenju i gradnji, osjećaju izigranima, jer su plaćali skuplje doprinose nego oni koji zahtjeve podnose po Zakonu o postupku s nezakonito izgrađenim zgradama. Obzirom da su i o tom pitanju pokrenuti postupci pred Ustavnim sudom, pratit ćemo ishod postupka i provedbu odluke Ustavnog suda.

### **3.21. Zaštita okoliša**

Očuvanje prirode i čovjekova okoliša jedna je od najviših vrednota ustavnoga poretka i temelj za tumačenje Ustava RH, dok garantirajući svakome pravo na zdrav život, Ustav također određuje i dužnost države da osigura uvjete za zdrav okoliš, te dužnost svakoga da u sklopu



svojih ovlasti i djelatnosti osobitu skrb posvećuje zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša. Sustav zaštite okoliša u RH regulira Zakon o zaštiti okoliša (NN, 11/07), Zakon o zaštiti prirode (NN, 80/13.), Zakon o zaštiti zraka (NN, 130/11), Zakon o vodama (NN, 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14), Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN, 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13) te Zakon o održivom gospodarenju otpadom (NN, 94/13), dok je temeljni strateški dokument Strategija održivog razvitka RH (2009). Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava za razdoblje od 2008. do 2011.g. uvodi pravo na zdrav život i okoliš kao jedno od prioritetnih područja donoseći analizu stanja, ciljeve i mjere, što slijedi i novi Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava za razdoblje od 2013. do 2016. g.

Pravo na zdrav život i okoliš direktno je povezano s pravom na zdravlje pa i s pravom na život, dok su pristup informacijama, pravo sudjelovanja javnosti i pristup pravosuđu u odlučivanju u pitanjima okoliša garantirani Arhuškom konvencijom koju je RH ratificirala u prosincu 2007. godine.

Tijekom 2013. godine u Ured je pristiglo 20 pritužbi građana koje su se odnosile na zaštitu okoliša, što je znatno povećanje u odnosu na prethodne godine. Naime, u razdoblju od 2009. do 2012. bilo ih je ukupno 23. Iako su pritužbe raznolike obzirom na uzrok (industrijska postrojenja, odlagališta otpada, bazne stanice pokretnih komunikacija i dr.) i vrstu onečišćenja okoliša (onečišćenje zraka, vode, tla), svima im je zajednička zabrinutost za ljudsko zdravlje. Tako se pritužbe odnose na uvjete i način rada industrijskih postrojenja te odlagališta otpada kada se nalaze u neposrednoj blizini naseljenih mjesta, najčešće bez prethodne suglasnosti i adekvatne komunikacije s lokalnim stanovništvom, a često i bez odgovarajućih dozvola, te uz istovremeno stvaranje buke.

Uz to, zaprimili smo i 19 pritužbi građana koji su se prvenstveno žalili na problem buke, a što se u najvećoj mjeri odnosilo na rad ugostiteljskih objekata.

Očitovanja nadležnih tijela, prvenstveno Ministarstva zaštite okoliša i prirode, jasna su kada je riječ o postupcima inspekcije, međutim, kada se radi o pitanjima vezano za funkcioniranje sustava zaštite okoliša, uočene su zabrinjavajuće nejasnoće i nepravilnosti.

Tako, primjerice, sustav praćenja kvalitete zraka u RH u 2013. g. nije do kraja uspostavljen jer su tek polovicom 2013. g. akreditirana dva referentna laboratorija za praćenje kvalitete zraka, a nepoznato je jesu li počeli s radom u tome svojstvu. Stoga podatci o kvaliteti zraka do kraja 2013. godine nisu validirani u skladu sa ZOZZ, niti mogu dati pravu sliku stanja zraka, koja je često dovođena u pitanje od strane lokalnog stanovništva i ekoloških udruga.

Posebno je problematična situacija u Splitsko-dalmatinskoj županiji u kojoj se podatci s privatnih mjernih postaja onečišćivača koriste kao službeni podatci o kvaliteti zraka u

državnoj mreži za trajno praćenje kvalitete zraka (u daljnjem tekstu: državna mreža), kao i za izradu službenih izvješća i studija, bez osiguranih konačnih provjera. Također nije javno objavljena i dostupna Odluka MZOIP-a koja takvo postupanje odobrava, a koja se koristi kao objašnjenje što niti u 2013. godini (iako je predviđeni rok istekao 31.12.2007.) nisu uspostavljene nove mjerne postaje za praćenje kvalitete zraka u državnoj mreži: Kaštelanski zaljev-1 i Split-1.

U potrazi za službenim podacima o utjecaju okoliša na zdravlje građana, što spada u područje zdravstvene ekologije koje je u nadležnosti Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo (HZJZ), Strateški plan razvoja javnog zdravstva za razdoblje od 2013. do 2015. objasnio je zašto takvih službenih podataka još uvijek nema. Naime, Plan utvrđuje kako je zdravstvena ekologija jedina javnozdravstvena djelatnost koja se ne financira sustavno, nego živi gotovo potpuno od prodaje laboratorijskih usluga. Nedostaju i stručni te financijski resursi, nadležnost se prelijeva u više sektora, slaba je međusektorska suradnja, a Zakon o zdravstvenoj zaštiti koji definira djelatnost „ocjene i praćenja utjecaja okoliša na zdravlje stanovništva“ ne prate provedbeni propisi. Uslijed ovakve situacije, neke udruge same prikupljaju podatke o slučajevima pobola i smrti u svojim lokalnim sredinama koje imaju izvore onečišćenja (najčešće industrijske), a što bi svakako trebalo uzeti u obzir kada se započne sustavno rješavati ovo pitanje.

Iako još nema službenih podataka za 2013. godinu, inspekcija zaštite okoliša u Godišnjem izvješću o radu inspekcije zaštite okoliša za 2012. godinu u svojim zaključcima predlaže uspostavu sustava indikatora koje će prihvatiti i sustavno primjenjivati svi (su)dionici sustava zaštite okoliša jer statistički pokazatelji o postupanju inspekcija, koji se najčešće koriste za prikaz stanja na određenom području ili kod pojedinog operatera, ne predstavljaju stvarni odraz stanja zaštite okoliša i njegovih sastavnica.

Sve informacije koje smo prikupili iz pristiglih pritužbi, očitovanja nadležnih tijela i njihovih strateških dokumenata i izvješća, kao i od udruga koje djeluju u području zaštite okoliša te medija, ukazuju nam da je sustav zaštite okoliša potrebno unaprijediti na način da učinkovito odredi odgovornost države u osiguranju uvjeta za zdrav okoliš, uz osobitu skrb posvećenu prije svega zaštiti zdravlja ljudi. To se odnosi s jedne strane na proceduru uključivanja zainteresiranih dionika u odlučivanje o projektima koji mogu imati utjecaja na okoliš i zdravlje ljudi (kao što je slučaj TE Plomin C), a s druge, na sustavnu provedbu zakona, počevši od uspostave najviših mogućih standarda zaštite okoliša i maksimalne prevencije mogućih štetnih djelovanja, utvrđivanja odgovornosti države i drugih aktera čija djelovanja utječu na okoliš i zdravlje građana, sve do adekvatnog praćenja provedbe, pravovremenog i točnog izvještavanja, sankcioniranja prekršitelja, naknade štete oštećenima i adekvatnog saniranja počinjene štete.

Konačno, i u Strateškom planu razvoja javnog zdravstva za razdoblje od 2013. do 2015 istaknuto je kako briga o zdravlju i sigurnost ljudi trebaju biti na prvome mjestu pri planiranju i izradi svih drugih ciljeva, a svi zakoni, strategije, planovi i programi prije donošenja trebaju

biti ocijenjeni sa stajališta zdravlja ljudi, što vrijedi i za ostale dijelove društva – industriju, privatni sektor, te posebno medijsku industriju.

#### PREPORUKE:

70. Ministarstvu zaštite okoliša i prirode, da u suradnji s nadležnim tijelima izradi cjelovit popis mjesta koja imaju odlagališta otpada i industrijske izvore onečišćenja okoliša, kako bi se moglo sustavno djelovati na preventivnim mjerama i sanaciji onečišćenja okoliša;

71. Ministarstvu zdravlja, da u suradnji s Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo i drugim nadležnim tijelima započne sustavno prikupljati i analizirati podatke o utjecaju čimbenika okoliša na zdravlje, posebice u sredinama s izvorima onečišćenja okoliša.

## **4. OSOBE LIŠENE SLOBODE I OBAVLJANJE POSLOVA NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA**

Postupanje pučke pravobraniteljice u odnosu na osobe lišene slobode, odnosno osobe kojima je određeno bilo kakvo zadržavanje, zatvaranje ili smještaj pod javnim nadzorom i koje to mjesto ne mogu napustiti po svojoj volji, obuhvaća preventivno i reaktivno djelovanje. Sukladno ZOPP, pučka pravobraniteljica djeluje reaktivno te štiti prava osoba lišenih slobode postupajući po pojedinačnim pritužbama. Nasuprot tome, sukladno Zakonu o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (NN, 18/11, u daljnjem tekstu: ZNPM) pučka pravobraniteljica djeluje preventivno s ciljem jačanja zaštite osoba lišenih slobode od takvog načina postupanja.

Iako se radi o dvojakoj ulozi, s naoko različitim ciljevima, preventivno i reaktivno postupanje čine jedinstvenu, nedjeljivu cjelinu usmjerenu na jačanje zaštite i poštivanje prava i sloboda osoba lišenih slobode, utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je RH prihvatila. S obzirom na to, normativni okvir vrlo je širok te uz Ustav i domaće zakonodavstvo, obuhvaća i brojne međunarodne pravne akte koji se odnose na slobode i prava osoba lišenih slobode, neovisno o njihovoj pravnoj snazi. S ciljem što uspješnijeg obavljanja svojih zadaća, redovito pratimo judikaturu Ustavnog suda RH, Europskog suda za ljudska prava kao i drugu relevantnu europsku i međunarodnu sudsku praksu kao i stajališta te godišnja i pojedinačna izvješća UN Pododbora za sprečavanje mučenja (SPT) i Europskog odbora za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) te drugih mehanizama za zaštitu prava osoba lišenih slobode.

### **4.1 Postupanje po pritužbama osoba lišenih slobode**

Tijekom 2013. godine smo postupali po pritužbama osoba lišenih slobode, a u okviru ispitnih postupaka, posjetili smo Zatvor u Bjelovaru, Kaznionicu u Požegi i Kaznionicu u Turopolju. Također, proveli smo i kontrolni pregled prostorija za smještaj osoba lišenih slobode Policijske postaje Pazin. Budući da u okviru preventivnog djelovanja, obavljajući poslove Nacionalnog preventivnog mehanizma za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (u daljnjem tekstu: NPM), obilazimo mjesta u kojima se nalaze osobe lišene slobode, u pravilu ne obavljamo preglede zatvora i kaznionica prema ovlastima iz ZoPP-a, već u preglede idemo u okviru ispitnih postupaka po pojedinačnim pritužbama.

Usporedimo li razloge obraćanja pučkoj pravobraniteljici, općenito gledajući, nema značajnijih odstupanja u odnosu na prethodne godine. Uglavnom, radilo se o uvjetima smještaja, pružanju zdravstvene zaštite, postupanju pravosudne policije, neodobranju korištenja pogodnosti, premještaje i slično.

Prema podacima dobivenima od Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav, na dan 31. prosinca 2013. godine u kaznionicama i zatvorima bilo je ukupno 4 346 osoba lišenih slobode. Od toga, njih 44% nalazi se u kaznionicama, a 56% u zatvorima. Uzme li se u obzir činjenica da je smještajni kapacitet zatvorskog sustava 3 771 osoba, tada je lako zaključiti da ukupna napučenost zatvorskog sustava iznosi 115%. No, analiza pokazatelja za napučenost kapaciteta u zatvorenim uvjetima pokazuje da prosječna napučenost iznosi 122%, uz veliki raspon, od 43%, koliko iznosi napučenost maloljetničkog zatvora za muške osobe u Požegi, do 208% napučenosti Zatvora u Osijeku. Kako su izgradnjom novog dijela Kaznionice u Glini značajno povećani kapaciteti tog kaznenog tijela (napučenost u zatvorenim uvjetima Kaznionice iznosi 58%), oni značajno utječu na prosječnu napučenost i stoga se ne odražava stvarno stanje u većini kaznenih tijela. Primjerice, kada se računa prosječna napučenost zatvorenih uvjeta u zatvorima, ona iznosi visokih 149%. Stoga, sve što smo o negativnom utjecaju prenapučenosti na uvjete u zatvorskome sustavu naveli u prethodnim izvješćima, vrijedi i za 2013. godinu.

Od ukupnog broja pritužbi osoba lišenih slobode pučkoj pravobraniteljici u 2013. godini, njih 54% podneseno je iz zatvora. Najviše pritužbi osoba lišenih slobode odnosi se na uvjete smještaja (19%), zdravstvenu zaštitu (18%), postupanje pravosudne policije (12%) te u vezi s premještajem (11%). Brojčano najviše pritužbi dolazi iz Kaznionice u Lepoglavi (19%), Zatvora u Zagrebu (17%), Kaznionice u Glini (14%) te Zatvora u Bjelovaru (10%). Dok razlog većeg broja pritužbi koji dolaze iz kaznenih tijela u Zagrebu, Lepoglavi i Glini možemo objasniti velikim brojem zatvorenika koji se nalaze u tim tijelima, to ne može biti razlog za veći broj pritužbi koji dolazi iz Zatvora u Bjelovaru. Naime, od ukupnog broja osoba u zatvorskome sustavu u RH, u Zatvoru u Bjelovaru nalazi se samo 2% osoba lišenih slobode. Usporedbom ovih podataka s podacima Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav o broju pritužbi koje su podnesene sukladno Zakonu o izvršavanju kazne zatvora (NN, 128/99, 55/00, 59/00, 129/00, 59/01, 67/01, 11/02, 190/03 – pročišćeni tekst, 76/07, 27/08, 83/09, 18/11, 48/11, 125/11, 56/13 i 150/13, u daljnjem tekstu: ZIKZ), uočili smo isti trend.

Analiziramo li razloge pritužbi koje dolaze od osoba lišenih slobode koje se nalaze u Zatvoru u Bjelovaru, najviše pritužbi odnosi se na uvjete smještaja, na postupanja pravosudne policije te u vezi s premještajem. U Zatvoru u Zagrebu najviše se pritužuju na zdravstvenu zaštitu, uvjete smještaja, postupanja pravosudne policije te na tretman, u Kaznionici u Glini najviše se pritužuju na uvjete smještaja i tretman, a u Kaznionici u Lepoglavi na zdravstvenu zaštitu, uvjete smještaja, u vezi s premještajem, na postupanja pravosudne policije te na tretman. Sama činjenica da iz određenog kaznenog tijela dolazi razmjerno veći broj pritužbi ne treba nužno ukazivati na određene propuste, ali u svakom slučaju zahtjeva pozornije praćenje.

Iz brojčanih pokazatelja razvidno je da su uvjeti smještaja i nadalje jedan od najčešćih razloga podnošenja pritužbi, a prije svega se odnose na povredu prostornih standarda uvjeta smještaja iz čl. 74. st. 3. ZIKZ-a kojim je propisano da za svakoga zatvorenika u spavaonici mora biti najmanje 4m<sup>2</sup> i 10m<sup>3</sup>. Na žalost, povodom takvih pritužbi jedino što možemo jest konstatirati povredu prava te uputiti preporuku koja, radi prenapučenosti zatvorenih uvjeta u zatvorskome

sustavu, u pravilu ne rezultira otklanjanjem utvrđene povrede. Također, česte su pisane i usmene pritužbe zatvorenika radi nedovoljnog broja ormarića za osobne stvari, koji moraju biti osigurani sukladno Pravilniku o standardima smještaja i prehrane zatvorenika (NN, broj 92/02). Naime, radi prenapučenosti zatvorskog sustava pojedini zatvorenici, u pravilu oni kojima je određen istražni zatvor ili oni koji se nalaze na izdržavanju kazne zatvora izrečene u prekršajnom postupku, nemaju svoj ormarić pa osobne stvari drže u vrećama ispod kreveta. Takvu situaciju dodatno pogoršava činjenica da tijekom šetnji, koje su u pravilu na nenatkrivenim šetalištima, ne mogu nositi kišobran, pa vlažne stvari suše po prenapučenim sobama, ili ih vlažne spremaju ispod kreveta.

Nadalje, u više navrata su nam se pisanim i usmenim putem obraćali zatvorenici s pritužbom da su smješteni, protiv svoje volje, u iste sobe s pušačima, iako oni sami ne puše te da su stoga stalno izloženi pasivnom pušenju i boje se za svoje zdravlje.

Mnoga su istraživanja dokazala da izloženost pasivnom pušenju može ozbiljno ugroziti zdravlje te je stoga i RH donijela Zakon o ograničavanju uporabe duhanskih proizvoda (NN, 125/08 i 119/09). Zabrana pušenja u svim zatvorenim javnim prostorijama temelji se na članku 16. (zdravlje ljudi), u vezi s člankom 70. Ustava RH (jamstvo prava na zdrav život, te dužnost svakoga da, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećuje zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša). Iako su u Zakonu o ograničavanju uporabe duhanskih proizvoda zatvori i kaznionice izuzeti od zabrane pušenja, a u Pravilniku o standardima smještaja i prehrane zatvorenika je propisano da će se zatvorenika pušača, prema mogućnostima kaznionice, odnosno zatvora, smjestiti odvojeno od zatvorenika nepušača, smatramo kako se žurno moraju iznaći načini, kako bi se osigurala zaštita od pasivnog pušenja onim zatvorenicima koji to traže, bez obzira jesu li nepušači ili pušači. Također, izuzetak od zabrane, koji se odnosi na zatvore i kaznionice, kako je to navedeno u Zakonu o ograničavanju uporabe duhanskih proizvoda, može biti diskriminirajući prema zatvorenicima po osnovi društvenog položaja. Svjesni smo da je vrlo teško provediva potpuna zabrana pušenja u zatvorskome sustavu te da je veliki broj zatvorenika pušača (prema Izvješću Vijeća Europe o pušenju u zatvorima iz travnja 2008., procijenjeno je da su pušači od 64 do 88% populacije muških zatvorenika). Uvažavamo i činjenicu da je zbog prenapučenosti zatvorskog sustava vrlo teško osigurati posebne za pušače određene prostore unutar zatvora i kaznionica, ali smatramo da to ne može biti dovoljan razlog za oslobađanje zatvorskog sustava od obveze zaštite zdravlja zatvorenika.

Kada država lišava građane njihove slobode, ona preuzima na sebe odgovornost skrbi o njihovom zdravlju u smislu uvjeta pod kojima su oni zatvoreni, pojedinačnih postupaka koji mogu biti potrebni zbog tih uvjeta te osiguranja liječenja, mjera i aktivnosti zdravstvene zaštite kvalitetom i opsegom određenim u javnom zdravstvu za osigurane osobe iz obveznog zdravstvenog osiguranja. Slijedom toga, preporučili smo Središnjem uredu Uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa da poduzme odgovarajuće mjere koje bi osigurale zaštitu od pasivnog pušenja u zatvorskome sustavu. Primjerice, izdvajanjem zatvorenika pušača od nepušača, a tamo gdje to nije moguće određivanje posebnih prostorija za pušače,

koje će im biti dostupne tijekom većeg dijela dana. Tome u prilog govori i stajalište ESLJP, izraženo u presudi Elefteriadis protiv Rumunjske (2011.), da prisilna izloženost zatvorenika pasivnom pušenju, koja rezultira zdravstvenim problemima, predstavlja povredu članka 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Središnji ured je odgovorio da se u svim situacijama, kada je to moguće, odvajaju zatvorenici pušači od nepušača, no smatramo da to, bez poduzimanja odgovarajućih mjera, u situaciji prenapučenosti zatvorskog sustava, ne predstavlja zadovoljavajuću zaštitu nepušača od pasivnog pušenja.

Sukladno važećim propisima, zatvorenicima se osiguravaju najmanje tri obroka dnevno, kalorične vrijednosti od najmanje 3000 kcal. U ispitnim postupcima pokrenutima po pritužbama zatvorenika na nedovoljnu količinu hrane te njenu lošu kvalitetu, utvrdili smo da je u pojedinim kaznenim tijelima, u pojedinim danima, dnevna kalorična vrijednost obroka manja (primjerice, 2815 kcal; 2912 kcal i sl.), iako dnevni prosjek po tjednu uvijek iznosi više od 3000 kcal. Uzimajući to u obzir, upozorili smo konkretna tijela da se sukladno ZIKZ-u, zatvoreniku trebaju osigurati najmanje tri obroka dnevno ukupno kalorične vrijednosti od najmanje 3000 kcal dnevno. Također, u pojedinim kaznenim tijelima, niža kalorijska vrijednost pojedinih obroka nadoknađuje se povećanim količinama kruha koje se dijele zatvorenicima, što nije u skladu s propisanim prehranbenim standardima za planiranje dnevnih obroka zatvorenika.

Dio pritužbi na zdravstvenu zaštitu odnosio se je na dugo čekanje na obavljanje pojedinih specijalističkih pregleda te preporučenih operativnih zahvata. Osobama lišenima slobode nije bilo jasno iz kojih razloga ne obavljaju već prethodno zakazane preglede ili zahvate odnosno zašto se oni odgađaju, što je kod njih u pravilu izazivalo veliko nezadovoljstvo te osjećaje bespomoćnosti i nebrige za njihovo zdravlje. Nakon provedenih ispitnih postupaka, utvrđeno je da su pregledi i zahvati bili odgođeni zbog okolnosti uvjetovanih smanjenim opsegom rada liječnika tijekom štrajka te u vezi s tim produženim listama čekanja. Kako pravo na zdravlje obuhvaća i pravo na pravovremeni pristup osnovnim zdravstvenim uslugama, zatvorenicima koji su trebali određene zdravstvene usluge, kao i svim ostalim pacijentima u RH, zbog okolnosti vezanih uz produžene liste čekanja, bilo je otežano ostvarivanje prava na zdravlje.

Jedan od učestalih razloga podnošenja pritužbi je i postupanje pravosudne policije. Iako tijekom ispitnih postupaka najčešće utvrđujemo neosnovanost pritužbi, uvažavajući opis poslova službenika odjela osiguranja, tijekom pregleda i obilaska kaznenih tijela, upraviteljima redovito skrećemo pozornost na nužnost zakonitog i profesionalnog odnosa službenika odjela osiguranja te drugih zaposlenika kaznenog tijela prema osobama lišenim slobode. S obzirom na to, tijekom pregleda posvećujemo posebnu pozornost provođenju posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti i uporabi sredstava prisile te pritužbama na postupanje pravosudne policije. Tako nam se primjerice, tijekom pregleda Zatvora u Bjelovaru, pritužio zatvorenik prema kojem je primijenjena posebna mjera održavanja reda i sigurnosti – vezanje, radi opasnosti od samoozljeđivanja. Mjera se izvršavala tijekom noći vezanjem ruku i nogu lisicama za krevet, s dva prekida radi obavljanja fizioloških potreba. U ispitnom postupku utvrdili smo da su prijeteći zatvorenika, da će se samoozljeđivati,

procijenjene ozbiljnima zbog čega je voditelj odjela osiguranja naredio provedbu posebne mjere održavanja reda i sigurnosti – vezanje ruku i nogu. Budući da je pritužitelj i nakon vezanja nastavio s pokušajima samoozljeđivanja, fiksiran je za krevet, a vezanje je trajalo do trenutka kada je utvrđeno da pritužitelj svojim ponašanjem ne predstavlja opasnost za svoje zdravlje. Iako je, prema podacima dobivenim od Središnjeg ureda, mjera u konkretnom slučaju bila usmjerena isključivo ka prevenciji mogućeg pokušaja suicida te nanošenja težih posljedica po zdravlje, utvrdili smo povredu prava zatvorenika. Naime, ZIKZ propisuje vezanje ruku, a po potrebi i nogu liscama ili remenjem, pri čemu niti na jednom mjestu nije propisano vezanje za krevet ili neki drugi objekt odnosno „fiksiranje“. Također, budući je procjenu ozbiljnosti prijetnji za samoozljeđivanjem donio pravosudni policajac, u upozorenju koje smo uputili Središnjem uredu, ukazali smo da je u konkretnom slučaju bilo nužno žurno pozvati liječnika, a mjeru vezanja primijeniti u preventivne svrhe samo do njegova dolaska.

Druge osobe tj. osobe koje nisu obitelj prema ZIKZ mogu, po odobrenju upravitelja, posjećivati zatvorenike. Tijekom ispitnih postupaka, koje smo provodili, utvrđeno je da zatvori i kaznionice popis zatvorenika i drugih osoba te osnovnih podataka o drugim osobama (ime i prezime, godina i mjesto rođenja, adresa prebivališta, OIB ili MBG), s kojima zatvorenik traži kontakt putem telefona i posjeta, dostavlja PU prema sjedištu kaznionice ili zatvora, a policija dostavlja informaciju jesu li ti kontakti poželjni. Nesporno je da upravitelj može uskratiti posjet radi sigurnosti, no dvojbeno nam je pravno utemeljenje za traženje, od policije, provjera drugih osoba. Ujedno je zatražena i informacija jesu li o tome obaviještene druge osobe i jesu li za to dale prethodnu suglasnost.

Iako zatvorenici nemaju pravo žalbe na procjenu uspješnosti provođenja pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora, nakon što smo iz Kaznionice u Turopolju dobili pritužbu više zatvorenika na sam postupak procjene njihove uspješnosti, iz kojih proizlaze i mogućnosti pogodnosti, pokrenut je ispitni postupak. U odnosu na procjene uspješnosti zatvorenika, utvrđeno je da je oko 60% zatvorenika, koji se nalaze na izdržavanju kazne zatvora u toj kaznionici, procijenjeno s ocjenom zadovoljava (najnižom pozitivnom ocjenom), što ostavlja dojam da je način ocjenjivanja „strog“, jer takvo stanje ne proizlazi iz podataka iz pomoćnih evidencija koje vodi pravosudna policija te podataka iz osobnika zatvorenika. Upravitelj se usuglasio s našom ocjenom o strogosti procjena te smo mu preporučili da im ubuduće posvećuje posebnu pozornost. Nakon toga, iz te kaznionice više nismo zaprimali pritužbe koje se odnose na procjene uspješnosti, iz čega zaključujemo da je došlo do korekcija kriterija ocjenjivanja.

Sukladno zakonskim ovlastima, ne postupamo u slučajevima o kojima se vodi sudski postupak, osim ukoliko se radi o nepotrebnom odugovlačenju postupka ili očitij zlorupabi ovlasti. Značaj brzog i učinkovitog sudskog postupka proizlazi, između ostaloga, i iz činjenice da dugotrajnost ponekad može zatvorenika ograničiti u korištenju određenih prava ili pogodnosti. Tako primjerice, osobe koje se nalaze na izdržavanju kazne zatvora prije pravomoćnosti, sukladno stajalištu Središnjeg ureda, ne mogu koristiti pogodnosti izlaska. U



takvim je situacijama brzo zaprimanje pravomoćne presude od velikog značaja za osobu koja se nalazi na izdržavanju kazne zatvora.

### Zaštita osoba s duševnim smetnjama

Tijekom 2013. godine, postupali smo po pojedinačnim pritužbama osoba s duševnim smetnjama, njihovih obitelji te organizacija civilnoga društva, na način smještaja i tretman osoba s duševnim smetnjama u psihijatrijskim ustanovama te na tretman osoba u domovima socijalne skrbi, ispitujući zakonitost postupanja nadležnih tijela. Pri tome se, cijeneći neovisnost sudbene vlasti te poštujući integritet liječničke struke, ne upuštamo u komentiranje sudskih postupaka niti ulazimo u sadržaj psihijatrijskih dijagnoza, no promatramo pojave i postupke u cjelini, s gledišta zaštite ljudskih prava osoba s duševnim smetnjama. Mogućnost postupanja pučke pravobraniteljice prema sudovima, kao što smo već prethodno naveli, propisana je samo u situacijama nepotrebnog odugovlačenja postupka ili očitoj zloupotrebi ovlasti, a što u konkretnim slučajevima tijekom 2013. godine nije bilo utvrđeno.

Nakon provedenih ispitnih postupaka povodom pritužbi građana, uputili smo preporuke Ministarstvu zdravlja te Ministarstvu pravosuđa, čiji je cilj bio jačanje kontrolnih mehanizama za sprječavanje mogućnosti kršenja ljudskih prava osoba s duševnim smetnjama.

Naime, u ispitnom postupku po jednoj od pritužbi utvrdili smo da je, budući konkretna psihijatrijska ustanova ne raspolaže zatvorenim odjelom na kojem se treba provesti mjera prisilnog liječenja, to bio jedan od razloga primjene sredstva fizičkog sputavanja (magnetne trake na oba zapešća) uz ordiniranje psihofarmakološke terapije.

Činjenica što neka psihijatrijska ustanova nema zatvoreni odjel na kojem se treba provesti mjera prisilnog liječenja, ne može biti jedan od razloga zbog kojeg se prema pacijentima primjenjuju sredstva fizičkog sputavanja. Uzimajući u obzir stajalište CPT-a koji se odnosi na upotrebu sredstava fizičkog sputavanja u psihijatrijskim ustanovama te stajalište Europskog suda za ljudska prava u presudi Bureš protiv Češke (2012.), sredstva fizičkog sputavanja treba primjenjivati samo u krajnjim situacijama, što je kraće moguće, kada drugim mjerama nije bilo moguće smiriti agitiranog odnosno nasilnog pacijenta. Također, nikada se sredstva fizičkog sputavanja ne bi smjela primjenjivati samo zbog toga što je to pogodno zdravstvenim radnicima (primjerice, zbog nedostatka medicinskih sestara na odjelu i sl.), ili kao sredstvo prisile, discipline ili kazne. Slijedom toga, a u cilju izbjegavanja mogućnosti ponavljanja primjene sredstava fizičkog sputavanja iz razloga što psihijatrijska ustanova nema zatvoreni odjel, uputili smo preporuku Ministarstvu zdravlja da se u Pravilniku o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme za obavljanje zdravstvene djelatnosti, propišu uvjeti u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme kojima moraju udovoljavati sve zdravstvene ustanove ili njezine jedinice za obavljanje specijalističko-konzilijarnog i bolničkog liječenja iz područja psihijatrije u kojima se provodi prisilno zadržavanje i prisilni smještaj osoba s duševnim smetnjama. Do pisanja izvješća,

unatoč proteku roka za odgovor, nismo dobili povratnu obavijest o učinjenom po ovoj preporuci.

Ministarstvu pravosuđa uputili smo preporuku da se razmotri ponovno vraćanje zaštitne mjere obveznog psihijatrijskog liječenja u Prekršajni zakon, budući da je brisanjem te mjere nastala pravna praznina. Zaštitna mjera obveznog psihijatrijskog liječenja mogla se primijeniti samo prema počinitelju koji je prekršaj počinio u stanju znatno smanjene ubrojivosti, ako je postojala opasnost da razlozi za takvo stanje mogu i u budućnosti poticajno djelovati za počinjenje novog prekršaja. Pri tome je važno imati na umu da se ovdje radi o prisilnom tretmanu, a ne prisilnom smještaju odnosno hospitalizaciji.

Nadalje, neki pritužitelji žalili su se i na prisilu uzimanja psihofarmaka. Pri tome su se pozivali na pravo pacijenta na suodlučivanje iz Zakona o zaštiti prava pacijenata, odnosno na pravo na prihvaćanje ili odbijanje pojedinog dijagnostičkog, odnosno terapijskog postupka. Naime, pravo na suodlučivanje može se iznimno ograničiti pacijentu samo kada je to opravdano njegovim zdravstvenim stanjem u slučajevima i na način posebno određenim Zakonom o zaštiti prava pacijenata. Pacijent ima pravo prihvatiti ili odbiti pojedini dijagnostički, odnosno terapijski postupak, osim u slučaju neodgodive medicinske intervencije čije bi nepoduzimanje ugrozilo život i zdravlje pacijenta ili izazvalo trajna oštećenja njegovoga zdravlja, na što se, u ovim slučajevima, i pozivaju psihijatrijske ustanove. Iako bi se moglo zaključiti da se prisilna primjena farmakološke terapije odnosi samo na pacijente koji su prisilno hospitalizirani, dobili smo obavijesti i o slučajevima koji mogu ukazivati na nedobrovoljnu medikaciju, a da se ne radi o prisilnoj hospitalizaciji.

Osim što postupamo po pojedinačnim pritužbama, posebnu pažnju posvećujemo i propisima koji pružaju okvir za postupanje s osobama s duševnim smetnjama te su stoga važni za unapređenje prava ove skupine građana. Tako smo, u listopadu 2013. godine Ministarstvu pravosuđa dostavili mišljenje na Nacrt prijedloga Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama, o čemu pišemo u poglavlju 4.2.2.

Također, već smo u nekoliko navrata ukazivali na 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. Sukladno ZOZZ, zdravstvena zaštita na primarnoj razini obuhvaća i zaštitu mentalnog zdravlja, a pruža se kroz djelatnost zdravstvene zaštite mentalnog zdravlja, prevencije i izvanbolničkog liječenja ovisnosti. U rujnu 2010. godine Vlada RH donijela je Strategiju zaštite mentalnog zdravlja za razdoblje od 2011. do 2016. godine. Jedno od prioritarnih područja djelovanja je i suprotstavljanje stigmi i socijalnoj isključenosti duševno bolesnih osoba no, temeljem podataka koji su nam dostupni, do sada nije dovoljno učinjeno na ovom području. Jačanje službi za zaštitu mentalnog zdravlja na lokalnoj razini smanjilo bi potrebu za smještajem u psihijatrijsku ustanovu bez pristanka osobe. Prisilna hospitalizacija treba se koristiti samo i isključivo u onim ekstremnim situacijama kada osoba s težim duševnim smetnjama, a uslijed svoje duševne smetnje, ozbiljno i izravno ugrožava vlastiti život ili

zdravlje ili sigurnost, odnosno život ili zdravlje ili sigurnost drugih osoba, a sva djelovanja službi i tijela na području zaštite osoba s duševnim smetnjama, trebala bi biti usmjerene ka zaštiti njihovog dostojanstva, ljudskih prava te temeljnih sloboda.

Uvažavajući moguće prijepore na području prisilnog liječenja osoba s duševnim smetnjama, u 2014. godini pučka pravobraniteljica, u okviru NPM-a, posebnu pozornost posvetit će ovom području.

## **4.2. Obavljanje poslova nacionalnog preventivnog mehanizma**

### *4.2.1. Obilasci mjesta u kojima se nalaze osobe lišene slobode*

Tijekom 2013. godine, obavljajući poslove Nacionalnog preventivnog mehanizma, bili smo u dvanaest redovitih obilazaka tijekom kojih smo obišli šest tijela u nadležnosti Ministarstva pravosuđa, pet u nadležnosti Ministarstva unutarnjih poslova i jedno u nadležnosti Ministarstva obrane. To su: Odgojni zavod u Turopolju; Kaznionica u Glini; Zapovjedna satnija Hrvatske ratne mornarice – Sv. Nikola – Lora; Pritvorska policijska jedinica PU splitsko dalmatinske; Zatorska bolnica; Policijska postaja Poreč; Policijska postaja Rovinj; Policijska postaja Umag; Pritvorska policijska jedinica PU istarske; Zatvor u Puli; Kaznionica u Lepoglavi i Zatvor u Zagrebu.

U obilascima smo proveli ukupno dvadeset i šest dana, pri čemu je najkraći obilazak trajao jedan, a najduži pet dana. Svi su obilasci, sukladno unaprijed dogovorenom planu, bili prethodno nenajavljeni te provedeni tijekom radnih dana, s izuzetkom tri obilaska koja smo proveli tijekom državnog praznika. U svakom obilasku sudjelovalo je od najmanje tri do najviše sedam osoba.

Rukovodeći se iskustvima do tada provedenih obilazaka, s predstavnicima udruga i akademske zajednice u NPM-u, dogovorili smo novu metodologiju pripreme i provođenja obilazaka te izrade konačnog izvješća o obilasku, koja uvelike doprinosi učinkovitosti obavljanja poslova NPM-a

#### Obilasci mjesta u nadležnosti Ministarstva pravosuđa

##### a) Odgojni zavod u Turopolju

Poseban problem Odgojnog zavoda u Turopolju njegova je prometna izolacija. Do Zavoda nije moguće doći sredstvima javnog prijevoza, već samo osobnim vozilima, a na taj način otežava se i odvijanje kontakata korisnika s roditeljima.

Iako smo tijekom obilaska utvrdili da Zavod nije prenapučen, uvjeti smještaja su daleko ispod međunarodnih i zakonskih standarda, naročito uzme li se u obzir svrha ove sankcije. Maloljetnici nisu razdvojeni ovisno o težini poremećaja u ponašanju, što značajno otežava

tretmanski rad. Sobe su u većini slučajeva dovoljno prostrane, s dovoljno dnevnog svjetla, dovoljno zagrijane. No, uvjeti smještaja u dvije prostorije u kojima se izvršavaju posebne mjere održavanja reda i sigurnosti (mogu trajati do 24 sata) i stegovna mjera izdvajanja u posebnu prostoriju (može trajati do 7 dana), su apsolutno neodgovarajući. Sobe su vrlo male, u njima nema sanitarnog čvora niti pitke vode, izrazito su mračne (iako je tijekom obilaska bilo oko 12h, a dan je bio sunčan), zagušljive su, a zidovi išarani. Tijekom obilaska utvrđeno je da se s maloljetnicima za vrijeme smještaja u tim prostorijama dodatno ne radi, iako je svrha smještaja, između ostaloga, pružanje hitne socijalno-psihološke pomoći, odnosno pojačan individualni rad.

Evidencija posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti je ispravljana korektorom, numeracija nije ispravna, a rubrika koja se odnosi na datum i završetak primjene nije ispunjena. Nadalje, tijekom obilaska smo uočili da pravosudni policajci, suprotno Zakonu o izvršavanju sankcija

izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje, nose palicu na vidljivom mjestu. Pravosudni policajci nisu prošli posebnu izobrazbu za rad s maloljetnicima.

Usmeno smo upozorili upravitelja na neodgovarajući način vođenja Evidencije posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti, na nošenje palica na vidljivom mjestu te na nedostatak dodatnog rada s maloljetnicima tijekom izvršavanja posebne mjere održavanja reda i sigurnosti i stegovne mjere izdvajanja u posebnu prostoriju. Ujedno smo zatražili da se žurno pojača individualni rad za vrijeme izvršavanja ovih mjera.

Tijekom obilaska, proveli smo tri anonimne ankete, za maloljetnike, odgojitelje i pravosudne policajce. Službenici su izrazito nezadovoljni prostornim uvjetima rada (primjerice, nemogućnost prostornog odvajanja maloljetnika prema težini poremećaja u ponašanju) te izražavaju potrebu drugačije organizacije rada. U anketama je naglašen pozitivan odnos prema poslu koji obavljaju. Nitko nije naveo postojanje bilo kakvog zlostavljanja maloljetnika od strane zaposlenih, ali je većina svjesna postojanja psihičkog zlostavljanja među maloljetnicima i svoje nemoći da ih od toga u potpunosti zaštite.

Maloljetnici u anketi najviše prigovora imaju na količinu hrane po pojedinom obroku te na izloženost psihičkom nasilju od drugih korisnika, dok jedan manji dio spominje i izloženost fizičkom nasilju od strane drugih maloljetnika (nisu tražili pomoć službenika iz straha da ne bi bili proglašeni „drukerima“). Predlažu potrebu za jasnijom strukturom organizacije slobodnog vremena (više slobodnih aktivnosti i slično), izdvajanje nasilnih maloljetnika od ostalih, uvođenje jasnijih pravila i veće discipline. Također, veći dio odgajnika izražava povjerenje odgajateljima i pravosudnoj policiji i misli da bi ih zaštitili ukoliko bi im se obratili za pomoć.

Imajući u vidu pritužbe o nasilju među maloljetnicima upravitelju je dana usmena preporuka o nužnosti prostornog odvajanja maloljetnika po težini poremećaja te osiguranja svakodnevne prisutnosti odgojitelja na odjelima.

## b) Kaznionica u Glini

Tijekom obilaska Kaznionice u Glini, pregledali smo prostore u kojima borave ili mogu boraviti osobe lišene slobode: spavaonice, kupaonice, dnevne boravke, TV sale, kuhinju i blagovaonicu, prostorije za posjete bez nadzora, posebno osigurane prostorije bez opasnih stvari tzv. „gumenjare“, prostorije za glazbenu sekciju, knjižnicu, igrališta, šetnice, radne prostore, vozila i dr. Pregledali smo sve objekte i odjele te smo razgovarali s osobama lišenim slobode i zaposlenicima. Napučenost Kaznionice koja iznosi 75%, svrstava Kaznionicu u malobrojnu skupinu kaznenih tijela u RH koja nisu prenapučena. Uzme li se u obzir da je većina zatvorenika smještena u zgradi izgrađenoj prije nešto više od dvije godine, čiji je kapacitet 420 osoba, uvjeti smještaja u najvećem dijelu odgovaraju međunarodnim i zakonskim standardima.

Tijekom obilaska, utvrđena je praksa vezivanja svih zatvorenika kod sprovođenja, bez obzira jesu li smješteni na poluotvorenom odjelu ili kaznu izvršavaju u zatvorenim odjelima. Od službenika Kaznionice dobili smo objašnjenje da razlozi takvog postupanja proizlaze iz organizacijskih problema. Uvažavajući organizacijske poteškoće, ovakvu praksu ocjenjujemo neopravdanom. ZIKZ i Pravilnik o načinu obavljanja poslova odjela osiguranja u kaznionicama i zatvorima (NN 48/09) ne propisuju obvezno vezivanje, već se sprovođenje određuje pisanim nalogom koji, između ostaloga, sadrži stupanj rizika za bijeg zatvorenika i stupanj opasnosti zatvorenika te posebne mjere održavanja reda i sigurnosti iz ZIKZ-a koje se mogu poduzimati tijekom sprovođenja. Dakle, automatsko određivanje vezivanja u nalogu za sprovođenje nije opravdano, već je potrebna izrada pojedinačne sigurnosne procjene za svakog zatvorenika, stoga je zatraženo revidiranje ovakve prakse.

Nadalje, prikupljeni podatci ukazuju na postojanje teškoća u provođenju zdravstvene zaštite u Kaznionici, do kojih dolazi zbog nedostatka liječnika, stomatologa i psihijatra. Jednako tako, tijekom obilaska utvrđeno je da su osobe s izrečenom sigurnosnom mjerom liječenja od ovisnosti, koje su na terapiji Suboxonom (61 osoba), smještene na posebnom odjelu, a kao razlog se navodi lakša kontrola uzimanja Suboxona i drugih propisanih lijekova. Već tijekom obilaska upozorili smo na upitnost stručne utemeljenosti izdvajanja osoba koje uzimaju Suboxon u posebni odjel. Naime, izdvajanje je jedino opravdano u slučaju kada postoji specifičan program liječenja baziran na principima terapijske zajednice, modificiran za primjenu unutar zatvorskog sustava, kada grupa sama po sebi ima liječidbeni potencijal, što ovdje nije slučaj. Jednako tako, mnogi zatvorenici su u razgovoru iznijeli mišljenje da im zdravstvena i stomatološka zaštita nisu lako dostupne te da ne mogu na vrijeme doći do specijalističke zaštite, odnosno da ne mogu ići na pregled specijalisti koji je preporučio kontrolu u određenom vremenu. Navode da se na pregled liječnika i stomatologa čeka čak i do 3 mjeseca, a da odluku o tome tko će ići liječniku donosi medicinski tehničar koji vrši selekciju njihovih zahtjeva za liječnikom. Takva praksa ne ocjenjuje se prihvatljivom već je potrebno uključiti liječnika. Također, utvrđeno je da zatvorenici koji uzimaju Suboxon nisu radno angažirani, što smatramo neopravdanim. Uzimanje Suboxona, kao i druge terapije koja je propisana u terapijskim dozama i u tim se dozama uzima, ne može predstavljati razlog

onemogućavanja rada. Odluka o nesposobnosti za određeni posao zbog zdravstvenih razloga može biti donesena isključivo individualno na temelju pregleda psihijatra, koji je obrazložio stanje pacijenta u odnosu na njegovu radnu nesposobnost, ili pregleda liječnika.

Uvidom u dokumentaciju utvrđeno je, kako odobrena financijska sredstva Kaznionici te zapošljavanje službenika, ne prate standarde propisane zakonom, niti povećanje broja zatvorenika uslijed izgradnje nove zgrade. Pri tome je važno istaknuti da od svibnja 2012. godine do dana obilaska Kaznionica nije dobila novac za prehranu zatvorenika, što svakako neposredno utječe i na samu kvalitetu prehrane. Naime, kako su se pritužbe zatvorenika ovdje pretežito odnosile na dnevnu količinu hrane koja im se osigurava, uvidom u jelovnike utvrđeno je da je, u prosjeku, dnevni iznos kalorijskog unosa ispod propisanih 3000 kalorija te se kalorijski nedostatak nadoknađuje većim količinama kruha.

### c) Zatvorska bolnica

Tijekom obilaska Zatvorske bolnice, posebnu smo pozornost posvetili uvjetima smještaja. U dvije su se sobe zatvorenici pritužili da im je, zbog cijevi koje prolaze vertikalom, stalno vruće u sobi, što im zimi odgovara, ali ne i ljeti. Na problem je odmah ukazano upraviteljici. Tijekom obilaska obaviješteni smo da su dogovoreni radovi na rekonstrukciji sustava grijanja i tople vode, koji će ukloniti uočene nedostatke. Naknadnom provjerom, prilikom nenajavljene posjete Zatvorskoj bolnici, utvrdili smo da su upravo na dan posjete dovršeni rekonstrukcijski radovi odvajanja sustava grijanja od tople vode, na način da je do tada jedinstven sustav razdvojen na poseban sustav grijanja i poseban sustav tople vode.

Kako je Zatvorska bolnica kaznionica zatvorenog tipa, iako su osobe lišene slobode ovdje na liječenju, u njoj je dopušteno pušenje i ponekad se pušači ne mogu odvojiti od nepušača, na što smo zaprimili usmene pritužbe nekolicine zatvorenika tijekom obilaska. Većina soba nema wc pa zatvorenici trebaju zvati pravosudne policajce radi obavljanja fizioloških potreba. Tijekom obilaska zaprimili smo pritužbe da zatvorenici imaju problema s pojedinim pravosudnim policajcima jer ih trebaju puno duže zvati nego ostale, kako bi došli na poziv te je na to ukazana pozornost upraviteljici Zatvorske bolnice. Bolnica i nadalje nema dizalo pa službenici, prema potrebi, nose nepokretne ili teže pokretne zatvorenike po stubama. Kako ne postoje posebne prostorije na odjelima za razgovor sa zatvorenicima, osim na forenzičkom odjelu, službenici tretmana razgovore obavljaju po hodnicima, što onemogućava imalo kvalitetniji stručni rad.

Također, tijekom obilaska posebnu pozornost posvetili smo i primjeni fizičkog ograničenja slobode kretanja, odnosno razlozima određivanja sputavanja te smo utvrdili da ponekad nije razvidno sputava li se osoba zbog agresivnog ponašanja uzrokovanog psihičkim bolestima ili zbog počinjenja stegovnog prijestupa koje nije uzrokovano psihičkim bolestima. Smatramo da je sputavanje ispravno odrediti isključivo u onim slučajevima kada se radi o manifestacijama uzrokovanim psihičkim stanjem, što mora biti regulirano propisima koji uređuju zdravstvenu zaštitu. Nasuprot tome, odluka o sankcioniranju stegovnih prijestupa, koji nisu uzrokovani

zdravstvenim stanjem osobe lišene slobode, mora biti donesena u stegovnom postupku te shodno tome treba primijeniti zakonom propisanu stegovnu mjeru. Također, smatramo potrebnim napomenuti da, kako je ovo kaznionica zatvorenog tipa, zatvorenici koji se nalaze na liječenju, a kaznu izdržavaju u blažim uvjetima (poluotvorenim ili otvorenim) de facto, radi liječenja, bivaju stavljeni u nepovoljniji položaj. Također, zatvorenici koji nisu forenzički, koji su došli na liječenje iz drugih kaznenih tijela ili čekaju preglede ili operativne zahvate u vanjskim bolnicama, zadržavaju samo prava iz ZIKZ-a, ali ne i pogodnosti koje su ostvarili u matičnim kaznenim tijelima.

Nadalje, utvrđeno je da osobe lišene slobode imaju mogućnost boravka na svježem zraku u malom (približno 100m<sup>2</sup>), žicom ograđenom, nenatkrivenom šetalištu te stoga često i ne koriste svoje pravo na dva sata boravka na svježem zraku. Imajući u vidu veličinu dvorišta Zatvorske bolnice, smatramo da bi nužno trebalo urediti još jednu, veću šetnicu.

#### d) Zatvor u Puli

Tijekom obilaska Zatvora u Puli, pregledali smo sve prostore u kojima borave ili mogu boraviti osobe lišene slobode, izvršili uvid u dokumentaciju te razgovarali sa zatvorenicima i zaposlenicima. Tijekom obilaska je utvrđeno da napučenost Zatvora iznosi 138% što uzrokuje kršenja prava osoba lišenih slobode na smještaj primjeren ljudskom dostojanstvu i zdravstvenim standardima te uzrokuje brojne organizacijske poteškoće. Velik broj zatvorenika kojima je određen istražni zatvor pritužio nam se da posjete traju petnaest minuta. Iako posjete, sukladno Pravilniku o kućnom redu u zatvorima za izvršavanje istražnog zatvora, traju najmanje petnaest minuta, upravitelju je tijekom obilaska dana usmena preporuka da se zatvorenicima omoguće duže ili izvanredne posjete, naročito u slučajevima kada članovi obitelji dolaze iz udaljenijih mjesta.

Tijekom obilaska zatečena je samo jedna zatvorenica, koja je ujedno i jedina žena lišena slobode u Zatvoru. Budući da je to jedina žena u Zatvoru, njezino izdržavanje kazne, u razdobljima kada u Zatvoru nema niti jedne druge žene, ima obilježja osamljenja. Stoga je bilo potrebno prilagoditi njezin pojedinačni program izvršavanja kazne zatvora (primjerice, radno je angažirati, intenzivirati individualni tretmanski rad i sl.) te je na licu mjesta dana usmena preporuka upravitelju.

Iako postupanje zdravstvenih radnika načelno ocjenjujemo korektnim i profesionalnim u zadanim okvirima i danim mogućnostima, tijekom obilaska zaprimili smo velik broj pritužbi na nedostupnost zdravstvene zaštite i duga čekanja na preglede. Utvrđeno je da i nadalje terapiju Suboxona dijele pravosudni policajci, iako ih prethodno pripremi medicinska sestra. Dijeljenje zdravstvene terapije od strane pravosudnih policajaca ocjenjujemo neprihvatljivim te je ponovno dano usmeno upozorenje da je posao nužno organizirati tako da medicinsku terapiju dijele medicinske sestre odnosno medicinski tehničari.

Konačno, utvrdili smo nedostatak radnih mjesta za zatvorenike te nedostatak slobodnih aktivnosti, što značajno ograničava mogućnost organiziranog provođenja slobodnog vremena.

#### e) Kaznionica u Lepoglavi

Kaznionica u Lepoglavi najveća je kaznionica zatvorenog tipa u RH, s ukupno 735 zatvorenika. Tijekom obilaska utvrdili smo da napučenost zatvorenih odjela Kaznionice iznosi 148%, te da je unatoč prenamjeni dnevnih boravaka u spavaonice, prenapučenost i dalje gorući problem. Negativni učinci prenapučenosti očituju se u svim segmentima izdržavanja kazne zatvora, što najviše dolazi do izražaja u brojnim povredama prava na smještaj primjeren ljudskom dostojanstvu i zdravstvenim standardima. Prema podacima prikupljenim tijekom obilaska Kaznionice u Lepoglavi, postoji preko dvjesto pravomoćnih odluka suca izvršenja o povredi prava iz članka 74. ZIKZ-a, koji se odnosi na uvjete smještaja. Također, tijekom obilaska posebnu pozornost posvetili smo pružanju zdravstvene zaštite, provođenju tretmana, izvršavanju stegovnih mjera i posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti.

Kako su se na pojedinim odjelima zatvorenici u većem broju žalili na rad službenika tretmana, obavljen je uvid u pomoćne evidencije koje se vode na odjelima te u osobnike zatvorenika. Utvrđeno je da pojedini službenici tretmana malo vremena provode na samim odjelima, u izravnom radu sa zatvorenicima. Stoga su zatvorenici na tim odjelima, koji su tražili razgovor, dulje na njega čekali pa kada su pozivani na razgovor sa službenikom tretmana, razlozi za razgovor često više i nisu bili aktualni. Sve je to doprinosilo ukupnom nezadovoljstvu zatvorenika. Upravitelj je upozoren na utvrđeni problem te mu je usmeno preporučeno da se iznađe odgovarajuće organizacijsko rješenje za osiguranje svakodnevne prisutnosti tretmanskih službenika na odjelima.

Nadalje, tijekom obilaska utvrdili smo porast broja zatvorenika koji su tijekom izdržavanja kazne zatvora postali ovisnici. Shodno tome preporučili smo vođenje evidencije novih ovisnika o Suboxonu, kako bi se dobio što bolji uvid u veličinu ovog problema, te mogli planirati mogući preventivni postupci. Također, utvrdili smo nedostatak odgovarajućeg liječničkog praćenja odnosno podrške ovisnicima koji žele prekinuti terapiju Suboxona. Zatvorenici koji nisu zdravstveno osigurani preko HZZO-a, a boluju od hepatitisa C i preporučeno im je liječenje, ne liječe se jer Ministarstvo pravosuđa nema za to osigurana sredstva.

#### f) Zatvor u Zagrebu

U Zatvoru u Zagrebu nalazi se najviše osoba lišenih slobode u cijelom zatvorskom sustavu - ukupno 881 osoba. Tijekom obilaska, napučenost Zatvora iznosila je 162%, što uzrokuje povrede prava osoba lišenih slobode na uvjete smještaja. Pri navedenom je utvrđeno da su najlošiji uvjeti u prostorijama u kojima su smještene osobe kojima je u prekršajnom postupku izrečena kazna zatvora. Tako se, primjerice, u spavaonici veličine 87,80 m<sup>2</sup>, u kojoj kažnjenici borave 22 sata dnevno, bez bilo kakvih organiziranih aktivnosti, nalazi 31 krevet i dva



pomoćna madraca, a tijekom obilaska zatečena je 21 osoba lišena slobode. U tom prostoru nalazi se samo jedan wc. Nije moguće odvojiti pušače od nepušača. U drugoj prostoriji, veličine 43,71 m<sup>2</sup>, nalazi se 16 kreveta, a zatečeno je 13 osoba. Svi se pritužuju na čistoću deka s kojima se pokrivaju, jer se, radi nedovoljno strojeva za sušenje rublja, peru samo jednom do dva puta godišnje). Nasuprot tome, spavaonice u poluotvorenom odjelu zatvora u Vukomercu, u najvećem dijelu odgovaraju međunarodnim i zakonskim standardima smještaja.

Jednako kao i u Kaznionici u Lepoglavi, postoji velik broj zatvorenika koji su postali ovisnici tijekom izdržavanja kazne zatvora. Nadalje, žene koje se nalaze u Zatvoru u Zagrebu nemaju mogućnost rada, niti mogu koristiti sportsku dvoranu. Unatoč tome što smo svjesni brojnih organizacijskih poteškoća koje proizlaze iz prenapučenosti, tijekom obilaska smo uputili preporuku da se ženama omoguće slobodne aktivnosti, rad i korištenje sportske dvorane.

Također smo tijekom obilaska izvršili uvid u Evidenciju posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti te smo utvrdili da tijekom 2013. godine nije određena niti jedna posebna mjera, za razliku od prethodne 2012. godine tijekom koje je bilo određeno čak šezdeset i osam mjera. Takvo odstupanje obrazloženo nam je uvođenjem novih pravila postupanja. Međutim, u analizi podataka koji se odnose na sigurnosno rizične osobe utvrdili smo da se primjerice mjera vezanja tijekom izvođenja iz sobe, ipak primjenjuje. Uprava Zatvora upozorena je na nužnost evidentiranja svake posebne mjere održavanja reda i sigurnosti.

#### Obilasci mjesta u nadležnosti Ministarstva obrane

Svrha obilaska Zapovjedne satnije Hrvatske ratne mornarice – Sv. Nikola – Lora bila je utvrditi uvjete smještaja u prostorijama koje koristi Vojna policija i postupanje prema osobama lišenim slobode. Tijekom obilaska smo razgovarali s vojnim policajcima, izvršili uvid u službene evidencije (Knjiga evidencije zadržanih osoba) te smo pregledali prostor u kojem se smještaju zadržane osobe. Knjiga evidencije zadržanih osoba vodi se uredno, a svi podatci o zadržanoj osobi unose se u kompjuterski sustav. Uočili smo progresivan pad broja zadržanih osoba tijekom posljednjih godina.

Tijekom zadržavanja osoba dobiva jastuk, deku i platu, koje se nalaze u unaprijed pripremljenim paketima. Ukoliko zadržavanje traje nekoliko sati zadržanoj osobi je osiguran suhi obrok, koji konzumira u prostoriji za zadržavanje, a u slučaju dužeg boravka, zadržanu osobu odvodi se na ručak. Tijekom obilaska nisu utvrđene nepravilnosti niti postupanja koja bi ukazivala na mučenje ili na druge oblike okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.

## Obilasci u nadležnosti Ministarstva unutarnjih poslova

### a) Pritvorska policijska jedinica PU splitsko dalmatinske

Iz razgovora sa zamjenikom načelnika PU splitsko dalmatinske, tijekom obilaska pritvorske policijske jedinice, utvrđeno je da niti jedan policijski službenik nije isključivo raspoređen na rad u pritvorsku jedinicu, već svi paralelno rade i poslove voditelja ili pomoćnika voditelja smjene operativno-komunikacijskog centra. Zgrada PU, u kojoj se nalazi pritvorska jedinica, izgrađena je ranih osamdesetih godina i od tada nije značajnije renovirana. Jednako kao i tijekom obilazaka drugih pritvorskih policijskih jedinica provedenih prošle godine, utvrdili smo je da se u pojedinim slučajevima službene evidencije neispravno ili nepotpuno ispunjavaju na što smo upozorili rukovodeće policijske službenike. Također, uputili smo preporuku da se razmotri mogućnost osiguravanja boravka uhićenika i pritvorenika na svježem zraku. Budući da smo tijekom obilaska utvrdili da se liječnički pregledi obavljaju u nazočnosti policijskih službenika, preporučili smo razmatranje odgovarajućeg načina zaštite privatnosti uhićenika i pritvorenika tijekom liječničkog pregleda.

### b) Policijske postaje Umag, Poreč i Rovinj

Prilikom obilaska policijskih postaja Umag, Poreč i Rovinj uzeli smo u obzir i podatke koje smo prikupili tijekom pregleda PP Rovinj i PP Poreč u siječnju 2012. godine. Naime, tijekom pregleda 2012. godine utvrdili smo da u obje policijske postaje uvjeti smještaja ne odgovaraju međunarodnim standardima, a nepromijenjeno stanje je utvrđeno i prilikom ovih obilazaka.

Iz izvršenog uvida u Zbirku osoba lišenih slobode i pritvorenih osoba te Evidenciju osoba smještenih u posebne prostorije do prestanka djelovanja opojnih sredstava, utvrdili smo da se evidencije u pravilu uredno vode te da su osobe lišene slobode upoznate sa svojim pravima. Međutim, iz podataka koje evidencije sadrže nismo bili u mogućnosti u potpunosti utvrditi kako se postupa s osobama lišenim slobode, naročito stoga što ih niti u jednoj policijskoj postaji nismo zatekli. Uvjeti smještaja u PP Poreč u potpunosti ne odgovaraju zakonskim i međunarodnim standardima te bi ih trebalo staviti van uporabe. Primjerice, u samim prostorijama nema osiguranog grijanja već se radijator nalazi u hodniku, a radi zatvorenih vrata onemogućeno je grijanje prostorija. Prostorije se nalaze u podrumu, prozračivanje se omogućava kroz sitne rupice iznad vrata, što nije dovoljno, izrazito su mračne i nemaju osigurano umjetno svjetlo pa osobe borave u potpunom mraku. Umjetno svjetlo se nalazi u hodniku, no kroz sitne rupice iznad vrata ne može prodrijeti u prostoriju. Prostorija nema WC i pitku vodu. Osobe moraju zvati policijske službenike putem video nadzora, ukoliko žele piti vodu ili trebaju na WC, a prema dobivenim informacijama prostorije se ne obilaze jer se sigurnost osoba lišenih slobode provjerava video nadzorom.

Uvjeti u prostorijama za smještaj osoba lišenih slobode u PP Rovinj i PP Umag nešto su bolji, no i oni ne udovoljavaju međunarodnim standardima.

c) Pritvorska policijska jedinica PU istarske

PU istarska, ima ustrojenu pritvorsku policijsku jedinicu, a poslove pritvorskog nadzornika obavljaju tri policijska službenika koji su raspoređeni u drugim ustrojstvenim jedinicama. Tijekom obilaska utvrđeno je da nisu osigurane niti prostorije za liječnički pregled niti za razgovor s odvjetnicima. Liječnički pregled provodi se ili u ćeliji ili u hodniku, a razgovori s odvjetnikom u ćeliji ili prostoriji pritvorskog nadzornika, koji tada napušta prostoriju. Prostorija pritvorskog nadzornika nema rešetke na prozoru.

Jednako kao i u pritvorskoj jedinici koja se nalazi u PU splitsko dalmatinskoj, policijski službenici su nazočni liječničkim pregledima. Prostorije su uglavnom uredne, imaju osiguranu umjetnu rasvjetu, no dnevno svjetlo je vrlo slabo. Prostorije imaju po dva madraca (jedan je na drvenom postolju, jedan se po potrebi smještava na pod). Grijanje, hlađenje i ventilacija osigurana je putem klime.

*4.2.2. Davanje prijedloga i primjedbi na zakone i druge propise te nacрте zakona i drugih propisa*

Nedvojbeno, jedan od ključnih poslova NPM-a jest davanje prijedloga i primjedbi na zakone i druge propise te nacрте zakona i drugih propisa radi promicanja zaštite osoba lišenih slobode od mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja. Poticanjem izmjena postojećih te donošenja novih propisa nastojimo utjecati na sustavno rješavanje uočenih problema te na taj način spriječiti buduća moguća kršenja prava osoba lišenih slobode. Međutim, kada govorimo o ovom segmentu našeg rada, smatramo nužnim napomenuti da su ponekad, radi opsežnosti ili značaja predloženih izmjena, rokovi za dostavu mišljenja na nacrt pojedinog propisa prekratki. Na taj se način onemogućava sustavan, analitički pristup pojedinoj materiji, što svakako nije dobro s obzirom na to da su naše inicijative usmjerene ka sprječavanju jednog od najtežih oblika kršenja ljudskih prava. S

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršavanju kazne zatvora

Budući da se ZIKZ-om uređuje izvršavanje kazne zatvora te su njime, između ostaloga, propisana prava zatvorenika i sredstva njihove zaštite, svaku izmjenu ovog Zakona smatramo iznimno važnom. U postupku donošenja Zakona o izmjenama i dopunama ZIKZ-a, podržali smo uvođenje novog sredstva zaštite prava zatvorenika – pritužbe sucu izvršenja. Međutim, uzimajući u obzir učestale pritužbe zatvorenika na dugotrajnost postupanja sudaca izvršenja, predložili smo propisivanje zakonskog roka od 30 dana, u kojem je sudac izvršenja dužan odgovoriti na pritužbu. Također, iskazali smo neslaganje s predloženim brisanjem odredbe koja se odnosi na prostorne standarde uvjeta smještaja ( $4\text{m}^2$  i  $10\text{m}^3$ ), budući da to proizlazi iz prakse Europskog suda za ljudska prava u čijoj se judikataturi, pri razmatranju uvjeta smještaja i eventualne povrede čl. 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda,  $4\text{m}^2$  uzimaju kao minimalni standard (npr. Kalashnikov protiv Rusije, 2003. i Cenbauer protiv Hrvatske, 2006.) Također, prema Standardima CPT-a,  $4\text{m}^2$  predstavljaju minimalni

zahtjev za jednog zatvorenika u ćelijama s više zatvorenika. Oba naša prijedloga su prihvaćena.

### Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku

ZKP je suštinski zakon kojim se mora osigurati ne samo učinkovit kazneni progon i kažnjavanje počinitelja, već se njime nužno moraju postaviti jasne granice zadiranja države u temeljna ljudska prava. Stoga je, s aspekta zaštite ljudskih prava, neophodno da svaka pojedina odredba, ali i sve odredbe u cjelini, poštuju Ustav RH i duh Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Budući da je svaka novela ZKP-a od iznimne važnosti i značaja za ostvarivanje vladavine prava, Ministarstvu pravosuđa smo dostavili mišljenje na Nacrt konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZKP-a, osobito u vezi s Glavom IX kojom se propisuje izvršenje istražnog zatvora i postupanje sa zatvorenicima kojima je određen istražni zatvor, budući da te odredbe nisu značajnije, suštinski mijenjane još od ZKP-a iz 1997. godine. Također, predložili smo da se propiše, u skladu sa Standardima CPT-a i Općim komentaram UN Odbora protiv mučenja, pravo uhićene osobe na liječnički pregled, a ne samo na hitnu medicinsku pomoć, no naši prijedlozi nije usvojen.

### Prijedlog Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama

Jedno od najosjetljivijih pitanja zaštite osoba s duševnim smetnjama je svakako pitanje prisilne hospitalizacije. Prisilna hospitalizacija predstavlja ograničavanje temeljnog ljudskog prava na slobodu, stoga ovi postupci moraju biti propisani zakonom i temeljeni na sudskoj odluci. Niti jedna duševna bolest sama po sebi ne može biti dovoljan razlog da se neko prisilno uputi u psihijatrijsku ustanovu; za to je nužno ispunjavanje preduvjeta da osoba s težim duševnim smetnjama, zbog svog duševnog poremećaja, ozbiljno i izravno ugrožava vlastiti život ili zdravlje, odnosno život ili zdravlje ili sigurnost drugih osoba.

Budući da smo uočili potrebu za izmjenama i dopunama postojećeg ZZODS-a, uključili smo se u javnu raspravu povodom pripreme novog teksta zakona koji zasigurno predstavlja pozitivan iskorak u zaštiti prava osoba s duševnim smetnjama. Prije svega, novi prijedlog ZZODS-a vraća pod sudsku kontrolu smještaj osoba s duševnim smetnjama koje nisu sposobne dati pristanak što je jedan od kontrolnih mehanizama koji bi značajnoj mjeri trebao smanjiti moguću zlorabu instituta prisilnog smještaja. Međutim, smatramo kako je nužno u zakonu propisati vrste, svrhu i uvjete primjene mjera prisile prema osobama s težim duševnim smetnjama koje su smještene u psihijatrijsku ustanovu, kao i eventualna ograničenja primjene mjera prisile prema, primjerice, određenim kategorijama osoba s duševnim smetnjama (djeci, trudnicama i sl.), a sam način primjene može se detaljnije razraditi pravilnikom.

Uvažavajući postojanje prijepora oko primjene postupka elektrokonvulzivnog liječenja, posebnu pozornost posvetili smo i pretpostavkama za primjenu ove terapijske metode. Podržavamo predloženo rješenje prema kojem je elektrokonvulzivno liječenje dopustivo

samo na temelju pisanog pristanka osobe s duševnim smetnjama, kada su iscrpljene sve ostale metode liječenja, kada se očekuje da će primjena biti od koristi za osobu s duševnim smetnjama i bez štetnih popratnih posljedica te kada je etičko povjerenstvo dalo pozitivno mišljenje, a isključena je mogućnost da pristanak, umjesto osobe s duševnim smetnjama, da njen zakonski zastupnik. Nadalje, potrebno je propisati da se elektrokonvulzivno liječenje može primijeniti samo u modificiranom obliku (u anesteziji i miorelaksaciji). Iako se, prema nama dostupnim podatcima, u RH elektrokonvulzivno liječenje i primjenjuje samo u ovom modificiranom obliku, zakonsko isključivanje ove mogućnosti predstavljao bi dodatnu zaštitu osoba s duševnim smetnjama od mogućeg zlostavljanja odnosno neljudskog postupanja.

Podržavamo uvođenje „osobe od povjerenja“ kao novog rješenja u hrvatski pravni sustav jer se na taj način može izbjeći nepotrebno stavljanje pod skrbništvo osoba s duševnim smetnjama isključivo radi potreba liječenja.

#### *4.2.3. Međunarodna suradnja u okviru obavljanja poslova NPM-a*

Tijekom prošle godine sudjelovali smo na sastanku održanom u Beogradu, na kojem je usvojena Deklaracija o suradnji kojom je uspostavljena Mreža NPM-ova jugoistočne Europe. Na sastanku su sudjelovali predstavnici NPM-ova iz Albanije, Crne Gore, Hrvatske, Makedonije, Slovenije i Srbije, ombudsman Bosne i Hercegovine te predstavnici EU, Vijeća Europe, APT-a, CPT-a i SPT-a. Također, sudjelovali smo na prvom sastanku medicinske grupe Mreže NPM-ova jugoistočne Europe, na kojem se raspravljalo o uključivanju i položaju liječnika u obavljanju poslova NPM-a. Prema dosadašnjim iskustvima, uključivanje u rad Mreže pokazalo se vrlo korisnim te smo i sami u dva navrata, putem izrađenog upitnika, prikupljali informacije o ustroju i djelovanju NPM-a država članica.

Također, tijekom prošle godine sudjelovali smo na dvije međunarodne konferencije u Strasbourgu. Prva konferencija, čija je tema bila zaštita prava pritvorenika i zatvorenika, održana je u organizaciji Europske akademije prava. Na konferenciji se, između ostalog, raspravljalo o ulozi CPT-a i SPT-a te mogućim alternativama kazni zatvora. Druga konferencija, na temu imigracijskog pritvora, održala se u sklopu plenarne sjednice Vijeća Europe, u organizaciji Vijeća Europe i NPM-a Ujedinjenog Kraljevstva. Na konferenciji su sudjelovali predstavnici NPM-ova iz cijele Europe te predstavnici međunarodnih institucija čiji rad obuhvaća sprečavanje i suzbijanje mučenja. Osnovne teme o kojima se raspravljalo odnosile su se na imigrante koji se nalaze u imigracijskim centrima, s posebnim naglaskom na pristup pravnoj pomoći i procesna prava; pitanje žena i drugih ranjivih skupina; zdravstveno osiguranje te sigurnost imigranata smještenih u imigracijskim prihvatnim centrima.

Nadalje, postupajući sukladno zamolbi CPT-a, posjetili smo Zatvor u Bjelovaru i Zatvor u Sisku te smo razgovarali sa zatvorenikom koji se CPT-u, tijekom njihove posjete RH u rujnu 2012. godine, pritužio na uvjete izdržavanja kazne zatvora u Kaznionici u Glini i Zatvoru u Sisku. O utvrđenom smo izradili izvješće ta ga dostavili CPT-u.

Sukladno obvezama koje proizlaze iz Fakultativnog protokola uz Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (NN MU, 2/05), nakon provedene rasprave u Hrvatskom saboru, izvješće smo tiskali i dostavili SPT-u, CPT-u i APT-u, NPM-ovima Mreže NPM-a jugoistočne Europe te je objavljeno na elektroničkom glasilu Mreže europskih ombudsmana.

#### *4.2.4. Kapaciteti Ureda pučke pravobraniteljice za obavljanje poslova NPM-a*

Što se tiče obavljanja poslova NPM-a, smatramo važnim istaknuti kako je temeljem Poslovnika pučkog pravobranitelja (NN, 99/13) iz lipnja 2013. godine u Uredu pučke pravobraniteljice ustrojena je Služba za osobe lišene slobode i NPM. Međutim, dodavanje ove nove nadležnosti Uredu i početak njegovog djelovanja 2012. godine, nisu pratila odgovarajuća sredstva, u skladu s traženjima međunarodnih dionika.

Naime, u izvješću koje je CPT sastavio povodom posjeta RH u rujnu 2012. godine, ekipiranost Ureda pučke pravobraniteljice, u dijelu koji se odnosi na osobe lišene slobode i NPM, ocjenjuje se nedostatnim te se napominje da širenje mandata na poslove NPM-a nije slijedilo i organizacijsko i drugo jačanje Ureda. Također, UN Odbor protiv mučenja (CAT) zatražio je od RH informacije o tome jesu li osigurani potrebni resursi za obavljanje poslova NPM-a, odnosno jesu li Uredu osigurani ljudski, tehnički i financijski resursi potrebni za obavljanje mandata koji se odnosi na sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.

Unatoč tome, naši kapaciteti još uvijek nisu na zadovoljavajućoj razini što, između ostaloga, rezultira manjim brojem obilazaka od optimalnog te kašnjenjem u izradi pismenih izvješća nakon obilaska. Naime, iako je Državnim proračunom RH za 2013. godinu, na posebnoj aktivnosti unutar proračuna Ureda pučke pravobraniteljice za obavljanje poslova NPM-a osigurano 212,000 kuna, taj je iznos tijekom godine preraspodjelom smanjen na 109,150 kuna, a za 2014. godinu osigurano je 111,000 kuna. Ovi iznosi odnose se na materijalne troškove, a ne uključuju izdatke za zaposlene. U odnosu na broj savjetnica u uredu koje obavljaju poslove NPM-a, uz redovit rad po pritužbama osoba lišenih slobode, kao i zbog nedostataka ZNPM kojim je propisan broj predstavnika udruga i akademske zajednice, nije moguće značajnije povećanje aktivnosti, ponajprije obilazaka, u radu NPM-a. Slijedom toga, u suradnji s Ministarstvom pravosuđa, tijekom 2014 pristupit ćemo izmjenama ZNPM.

### **4.3. Ocjena stanja poštivanja prava osoba lišenih slobode**

Kao što smo ranije napomenuli, preventivno i reaktivno postupanje smatramo nedjeljivom cjelinom, unutar koje, različitim metodološkim pristupima, sukladno svojim ustavnim i zakonskim ovlastima, postupamo s ciljem jačanja zaštite i poštivanja prava i sloboda osoba lišenih slobode. S obzirom na to, ova ocjena stanja temelji se na podacima prikupljenim u obavljanju zaštitne uloge te na podacima prikupljenim tijekom obavljanja poslova NPM-a.

#### 4.3.1. *Uvjeti smještaja*

Uvjeti smještaja, koji čine sveukupnost zdravstvenih, higijenskih i prostornih uvjeta, i nadalje su jedan od glavnih uzročnika povrede ili ograničavanja prava i sloboda osoba lišenih slobode. Prenapučenost zatvorskog sustava, ne samo da je jedan od primarnih generatora povrede prava na smještaj primjeren ljudskom dostojanstvu i zdravstvenim standardima, već ona uzrokuje ograničavanje brojnih drugih prava i sloboda osoba koje se nalaze u zatvorskome sustavu. Također, prenapučenost uzrokuje brojne organizacijske poteškoće te se izravno reflektira i na sigurnosno stanje u kaznenim tijelima, posebice ima li se na umu nepopunjenost odjela osiguranja sukladno važećim sistematizacijama. Iz podataka objavljenih u Godišnjem izvješću o stanju i radu kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda za 2012. godinu razvidno je da je napučenost zatvorskog sustava 2010. godine iznosila 154%, 2011. godine 134%, a 2012. godine 126%. Prema podacima dobivenim od Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav napučenost zatvorskog sustava, na dan 31. prosinca 2013. godine, iznosila je 115%, što ukazuje na nastavak trenda smanjenja napučenosti. Iako navedeni podatci ohrabruju, ne smijemo smetnuti s uma da prosječna napučenost zatvorenih uvjeta, unatoč trendu smanjenja opće prenapučenosti zatvorskog sustava, iznosi 122%, dok prosječna napučenost zatvorenih uvjeta u zatvorima čak 149%. Što to predstavlja osobi lišenoj slobode koja se nalazi u zatvorenim uvjetima, najbolje ilustrira primjer iz Zatvora u Zagrebu, gdje smo tijekom obilaska utvrdili da se u pojedinim spavaonicama od 16m<sup>2</sup> nalazi do sedam zatvorenika. Stol za kojim zatvorenici jedu, jer se obroci dijele u spavaonicama, nalazi se odmah pored sanitarnog čvora, koji je samo djelomično odijeljen od ostatka prostorije pregradom koja ne seže do stropa. Radi nedovoljnog broja stolica, zatvorenici jedu na krevetima, na kojima u pravilu provode najveći dio dana.

U Kaznionici u Lepoglavi, površina prostorije namijenjene provođenju posebne mjere održavanja reda i sigurnosti - smještaj u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari, iznosi svega 2,60m<sup>2</sup> te stoga ne odgovara minimalnim zakonskim standardima. Međutim, uzmemo li u obzir kriterije iz Standarda CPT-a, sukladno kojima se sve prostorije čija je površina manja od 6m<sup>2</sup> trebaju izuzeti od uporabe, samo su dvije prostorije na 1A Odjelu, od ukupno dvanaest, odgovarajuće za smještaj zatvorenika.

Tvrđnju da su uvjeti smještaja u zatvorskome sustavu sistemski problem potvrđuje i Izvješće o radu Ureda zastupnika RH pred Europskim sudom za ljudska prava za 2012. godinu, u kojem se navodi da hrvatske predmete izvršenja obilježava vrlo visok udio repetitivnih predmeta, te da se tijekom 2012. godine, između 46 hrvatskih predmeta koji su u postupku izvršenja označeni „vodećim predmetima“, nalazi i tzv. Cenbauer grupa, odnosno grupa presuda koja se odnosi na uvjete u zatvorskome sustavu.

Nadalje, prema dobivenim podacima, Središnji ured je tijekom 2013. godine zaprimio ukupno 412 zahtjeva za mirno rješenje spora radi naknade štete, pri čemu su uvjeti smještaja i prenapučenost najčešći razlozi zbog kojih se traži naknada.

Kada govorimo o uvjetima smještaja, prenapučenost nije jedini uzročnik kršenja prava osoba lišenih slobode. Primjerice, tijekom obilaska novog objekta Kaznionice u Glini, u kojem su nedvojbeno najbolji uvjeti smještaja u cijelom zatvorskom sustavu, pritužio nam se zatvorenik koji je osoba s invaliditetom i kreće se u invalidskim kolicima, na neprilagođenost opreme Kaznionice osobama s invaliditetom. Kao primjer naveo je da ne može samostalno otvoriti prozor jer je ručka prozora previsoko postavljena te mu je nužna pomoć asistenta, kojeg mu je osigurala Kaznionica. Također, pomoć asistenta nužna mu je i kod biranja brojeva na telefonskom uređaju koji je previsoko postavljen, pa ne može sam dosegnuti brojke. U Zatvorskoj bolnici, unatoč proteku roka iz odluke Ustavnog suda od 3.studenoga 2010. godine, kojom se Vladi RH nalaže da u primjerenom roku, ne duljem od tri godine, omogući nesmetano kretanje zatvorenika s posebnim potrebama, dizalo još nije ugrađeno. Također, unatoč odluci Ustavnog suda od 17.ožujka 2009. godine, kojom se Vladi nalaže da u primjerenom roku, ne duljem od pet godina, prilagodi kapacitete Zatvora u Zagrebu potrebama smještaja pritvorenika, sukladno standardima Vijeća Europe i prakse Europskog suda za ljudska prava, koji za pritvorenike i zatvorenike neće biti ponižavajući, radovi još nisu niti započeli.

Neodgovarajući uvjeti smještaja u pojedinim policijskim postajama i pritvorskim policijskim jedinicama koje smo obišli, neovisno o činjenici da se osobe tamo smještaju tijekom znatno kraćeg vremenskog razdoblja, također mogu rezultirati povredom prava osoba lišenih slobode te predstavljati ponižavajuće ili neljudsko postupanje. Prije svega se to odnosi na uvjete u prostorijama za smještaj osoba lišenih slobode u PP Poreč, koje radi brojnih nedostataka ne bi smjele biti u uporabi.

Iako smo svjesni činjenice da poboljšanje uvjeta smještaja i njihovo usklađivanje s domaćim i međunarodnim standardima ovisi o raspoloživim materijalnim resursima, kojih u ovo vrijeme kada smo suočeni s višegodišnjom financijskom krizom nedostaje, nedostatak financijskih sredstava ne smije biti opravdanje za kršenje ljudskih prava bilo koje osobe, pa tako i osobe lišene slobode.

#### *4.3.2. Kvaliteta zdravstvene zaštite*

Odlukom Ustavnog suda od 3.studenog 2010. godine je između ostalog, naloženo Vladi RH da uspostavi i djelotvorno provodi nadzor nad kvalitetom zdravstvene zaštite u cijelom zatvorskom sustavu. U zadnja tri godišnja izvješća o radu naglašavali smo potrebu žurnog provođenja zdravstveno-inspekcijskog nadzora u svim zatvorima, kaznionicama i odgojnim zavodima. Sukladno odgovoru Vlade, Ministarstvo zdravlja je u travnju 2013. godine započelo s provođenjem zdravstveno-inspekcijskog nadzora kvalitete zdravstvene zaštite u svim kaznenim tijelima. No, iz izvješća, koje nam je dostavilo Ministarstvo zdravlja o zdravstveno-inspekcijskim nadzorima provedenima tijekom 2013. godine u jednom dijelu kaznenih tijela (u kaznionicama u Lepoglavi, Turopolju, Glini i Valturi, Zatvoru u Puli i Odgojnom zavodu u Turopolju), proizlazi kako su tijekom provođenja zdravstveno-inspekcijskih nadzora pregledani samo prostori, medicinsko-tehnička oprema, medicinska



dokumentacija te odobrenja za rad zdravstvenih radnika koji pružaju zdravstvenu zaštitu zatvorenicima u zatvorskom sustavu te je utvrđeno da ambulante u sklopu nadziranih kaznenih tijela nisu opremljene sukladno važećim propisima iz područja zdravstva. Dakle, i nadalje nije uspostavljen nadzor nad kvalitetom zdravstvene zaštite koja se pruža u zatvorskom sustavu.

Slijedom toga, očekujemo da Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo pravosuđa žurno riješe pitanje uspostave djelotvornog nadzora nad kvalitetom zdravstvene zaštite u zatvorskom sustavu. Uzimajući u obzir postojeće stanje na području pružanja zdravstvene zaštite zatvorenicima, i nadalje smatramo da bi se kvaliteta pružanja zdravstvene zaštite unaprijedila kada bi je organizacijski izdvojili iz zatvorskog sustava Ministarstva pravosuđa i stavili pod Ministarstvo zdravlja, jer bi to bio optimalan način za osiguranje profesionalne nezavisnosti liječnika te autonomnosti pacijenta, koja je i unutar zatvorskog sustava od osnovne važnosti.

U zatvorima i kaznionicama i nadalje, u pravilu, ima manje zaposlenih zdravstvenih radnika nego što je to potrebno te nije moguće osigurati 24-satnu pokrivenosti dežurstvom zdravstvenih radnika. Također, u jednom dijelu kaznenih tijela i nadalje zdravstvenu terapiju dijele pravosudni policajci, koju prethodno pripremi medicinska sestra ili tehničar, dok je u drugom dijelu ustanova to samo izuzetno, tijekom vikenda, kada nema dežurnih zdravstvenih radnika.

Ponavlja se situacija da je u većini zatvora i kaznionica pravosudni policajac nazočan u ambulanti tijekom liječničkog pregleda zatvorenika, izuzev psihijatrijskog pregleda. Prisutnost nezdravstvenog radnika liječničkim pregledima, ukoliko nije iz sigurnosnih razloga, krši pravo na privatnost zatvorenika. Činjenica lišenja slobode ne može značiti i da se osoba automatski lišava i prava kao pacijenta na privatnost.

Uočen je i porast broja zatvorenika koji su tijekom izdržavanja kazne zatvora postali ovisnici, što zahtijeva posebnu pozornost. Smatramo kako bi se u svim kaznenim tijelima, trebala voditi evidencija novih ovisnika o Suboxonu, kako bi se dobio što bolji uvid u veličinu ovog problema te mogli planirati mogući preventivni postupci.

Neki zatvorenici, oboljeli od hepatitisa C, kojima je preporučeno liječenje, a nemaju regulirano obvezno zdravstveno osiguranje preko HZZO-a te im troškove treba snositi Ministarstvo pravosuđa, zbog nedostataka sredstava se ne liječe. Ovakvo postupanje može ukazivati na neljudsko ili ponižavajuće postupanje odnosno povredu članka 3. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao što je izraženo i u presudi ESLJP Poghosyan protiv Gruzije (2009.), prema kojoj je za zaštitu zdravlja neophodno bilo osigurati tretman odgovarajući dijagnozi, a ne samo obaviti preglede i dijagnosticirati bolest.

Međutim, očekujemo da u 2014. godini neće biti nejednakog postupanja s obzirom na to imaju li zatvorenici reguliran status osiguranika iz obveznog zdravstvenog osiguranja HZZO-a ili ne, jer će, sukladno novom ZOZO, svi zatvorenici steći status osigurane osobe HZZO-a i

ostvarivat će prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja. Nadalje, prema očitovanju Središnjeg ureda, pitanje dopunskog zdravstvenog osiguranja, koje je dobrovoljno i osobno, rješavat će se s HZZO-om prema kriterijima predviđenim Pravilima uspostavljanja i provođenja dopunskog zdravstvenog osiguranja (NN, 91/13), što znači da će dio zatvorenika uz osnovno ostvariti pravo i na dopunsko osiguranje, dok svi ostali zatvorenici imaju mogućnost, ukoliko to žele, plaćanja dopunskog osiguranja. Na ovaj će način biti ujednačeno i postupanje u dijelu plaćanja participacije, prema svim zatvorenicima. Naime, do sada zatvorenici koji nisu imali regulirano obvezno zdravstveno osiguranje preko HZZO-a nisu plaćali participaciju (za njih je troškove liječenja snosilo Ministarstvo pravosuđa), dok su ostali zatvorenici, ukoliko nisu imali ugovoreno dopunsko osiguranje, plaćali participacije, što je nerijetko dovodilo do velikog nezadovoljstva.

#### *4.3.3. Postupanje prema osobama lišenim slobode*

Činjenica da tijekom obilazaka koje smo proveli 2013. godine nismo utvrdili postupanja koja bi ukazivala na najteži oblik povrede prava – mučenje – nesporno je pozitivan podatak. Međutim, država u kojoj je vladavina prava jedna od najviših ustavnih vrednota, ne smije se zadovoljiti odsustvom najtežeg oblika povrede prava osoba lišenih slobode, već mora stalno težiti da u svim svojim postupanjima poštuje ljudska prava svakog pojedinca.

Jedan od temeljnih nedostataka koje smo uočili ove godine, nedvojbeno je neujednačenost postupanja prema osobama lišenim slobode. Iako neujednačeno postupanje ne mora nužno predstavljati povredu njihovih prava, ono je zasigurno štetno ukoliko se ne temelji na jasnim, unaprijed predvidivim kriterijima, koji jednako vrijede sve osobe u usporedivim situacijama. Premda su razlozi neujednačenog postupanja višestruki, oni u najvećoj mjeri proizlaze iz manjkavosti zakonodavnog okvira, restriktivnog tumačenja ili nedosljedne primjene propisa te uvjeta smještaja.

Iako nacionalno zakonodavstvo koje uređuje postupanja prema osobama lišenim slobode i uvjete u kojima se one nalaze, generalno ocjenjujemo dobrim, postoji i prostor za poboljšanje. Primjerice, činjenica da je važeći ZIKZ, od usvajanja 1999. godine, ispravljen, izmijenjen ili dopunjen čak četrnaest puta, a da je posljednji pročišćeni tekst izrađen prije više od deset godina, sama za sebe jest opravdani razlog da se pristupi izradi novog teksta zakona. Međutim, razlozi za to ipak proizlaze iz njegovih suštinskih nedostataka, koji se primjerice odnose na provođenje posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti, provođenje stegovnih postupaka, definiranje stegovnih prijestupa, ali i brojnih drugih. Temeljem podataka koje smo prikupili tijekom obilazaka i postupanja po pritužbama zatvorenika, smatramo da je provođenje posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti nedovoljno jasno propisano, naročito ima li se na umu da se primjenom i izvršavanjem ovih mjera dodatno ograničavaju prava zatvorenika. Primjerice, provođenje posebne mjere održavanja reda i sigurnosti - smještaj u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari, propisana je samo u jednom stavku, kojim nije propisana svrha izvršavanja ove mjere niti je jasno izvršava li se ona iz sigurnosnih ili medicinskih razloga te ima li punitivni ili preventivni karakter. Stoga se u praksi događa da se

smještaj u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari primjenjuje prema zatvoreniku koji prijete da će izvršiti suicid, što smatramo apsolutno neprihvatljivim. Također, iako ZIKZ propisuje da smještaj u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari može trajati najdulje četrdeset osam sati jednokratno, u praksi nije jasno koliki mora biti razmak između izvršavanja ove mjere.

Jednako tako, kada govorimo o neujednačenosti postupanja i nejasnom zakonskom definiranju vrsta, svrhe i razloga provođenja pojedine mjere održavanja reda i sigurnosti, podatci prikupljeni tijekom naših obilazaka 2013. godine ukazuju na velike razlike u provođenju mjera u pojedinim tijelima u zatvorskom sustavu. Ovu tvrdnju najbolje ilustrira komparacija podataka o primjeni mjera u Zatvoru u Zagrebu i Kaznionici u Lepoglavi, dva kaznena tijela zatvorenog tipa s najvećim brojem zatvorenika. Prema podacima koje nam je dostavio Središnji ured, tijekom 2013. godine u Kaznionici u Lepoglavi (u kojoj se na dan 31. prosinca 2013. godine nalazilo 735 zatvorenika) primijenjeno je ukupno 363 posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti, dok u istom razdoblju u Zatvoru u Zagrebu (u kojem se na dan 31. prosinca 2013. godine nalazila 881 osoba lišena slobode, dakle 146 više nego u Kaznionici u Lepoglavi), nije primijenjena niti jedna mjera. Koliko god se trudili, doista nam je teško naći logičan razlog za ovakve razlike u broju provedenih posebnih mjera u dva najveća kaznena tijela u RH, pri čemu ipak moramo napomenuti da nam doista nevjerojatno zvuči podatak da tijekom cijele 2013. godine u Zatvoru u Zagrebu nije provedena niti jedna mjera, dakle da niti u jednom slučaju nije određen primjerice pojačan nadzor ili vezanje ruku. Pri tome, prema podacima prikupljenim uvidom u Evidenciju posebnih mjera održavanja reda i sigurnosti, tijekom 2012. godine u Zatvoru u Zagrebu primijenjeno ukupno 68 mjera. Ovi podatci mogu se tumačiti na više načina, no svakako ne bi bilo dobro kada bi oni upućivali na arbitrarnost. Stoga smatramo da bi poboljšanje zakonodavnog okvira i jasno zakonsko definiranje kriterija primjene pojedine mjere, naročito one kojom se dodatno ograničavaju prava osoba lišenih slobode, znatno doprinijelo ujednačavanju postupanja, a samim time i jačanju prava osoba lišenih slobode.

Jedan od uzročnika nejednakog postupanja prema osobama lišenim slobode proizlazi i iz restriktivnog tumačenja ili nedosljedne primjene propisa. Primjerice, prilikom obilazaka kaznenih tijela, pritužili su nam se zatvorenici da tijekom sprovođenja na sudske rasprave ne smiju nositi vlastitu odjeću, već na sud idu u zatvoreničkoj odjeći od traperi i obući koja je ponekad neodgovarajućeg broja ili nema vezice. Ovakvo postupanje potrebno je promatrati kroz slučaj zatvorenika koji je u zatvoreničkoj odjeći sproveden na raspravu, na kojoj su uz njega bila još dva suoptuženika koja su se branila sa slobode te su na raspravi bili prikladno odjeveni. Budući da takvo postupanje može izazvati osjećaj manje vrijednosti te kod zatvorenika može pobuditi osjećaje poniženosti i povrijeđenosti, Središnjem uredu smo uputili smo upozorenje u kojem smo ukazali na nužnost poštivanja ZIKZ-a te Europskih zatvorskih pravila, sukladno kojima se od zatvorenika kojima je odobren izlazak izvan zatvora neće zahtijevati nošenje odjeće koja ih identificira kao zatvorenike. Postupajući po našem upozorenju, Središnji ured je svim kaznenim tijelima uputio naputak o postupanju i primjeni ZIKZ-a u kojem se, između ostaloga, naglašava da se uskraćivanje nošenja vlastite odjeće ne

može primjenjivati generalno, već o eventualnoj uskrati upravitelj mora odlučivati u svakom pojedinačnom slučaju.

Također, sukladno važećim propisima i Kućnom reda Kaznionice u Lepoglavi, zatvoreniku, čija je uspješnost u provođenju Programa izvršavanja procijenjena na razini uspješan, mogu se odobriti izlasci s posjetiteljem, izlasci u mjesto prebivališta odnosno boravišta te izlasci bez posjetitelja. Unatoč tome, tijekom obilaska Kaznionice u Lepoglavi utvrdili smo da niti jednom zatvoreniku, koji izdržava kaznu zatvora u zatvorenom odjelu, nije odobreno korištenje izvankaznioničkih pogodnosti. Nedvojbeno se može zaključiti da se radi o restriktivnoj primjeni navedenih odredbi, na što smo tijekom obilaska ukazali upravi Kaznionice.

Tijekom obilazaka provedenih 2013. godine, utvrdili smo nedosljednu primjenu čl. 10. Pravilnika o standardima smještaja i prehrane zatvorenika, sukladno kojem se zatvorenici koriste priborom za jelo koji se sastoji od: žlice, vilice, noža i male žlice standardnih veličina. Dok u manjem broj kaznenih tijela zatvorenici dobivaju pribor sukladno tome, u većini kaznenih tijela od pribora dobivaju samo žlicu. Iako uvažavamo sigurnosne razloge, koji se uvijek navode kao sporni kod dosljedne primjene čl. 10. Pravilnika o standardima smještaja i prehrane zatvorenika, arbitrarno postupanje je štetno i nužno je postupati sukladno važećim propisima, odnosno, ukoliko postoji stvarna potreba, izmijeniti spomenutu odredbu.

Nadalje, jedan od uzročnika neujednačenog postupanja prema osobama lišenim slobode zasigurno su i uvjeti smještaja. Primjerice, u Zatvoru u Bjelovaru ne postoji posebno osigurana prostorija bez opasnih stvari, zbog čega je zatvorenik, kako smo ranije spomenuli, cijelu noć bio vezan za krevet. Prema dobivenim informacijama, u istovrsnoj situaciji, u nekom drugom kaznenom tijelu, prema tom zatvoreniku bila bi primijenjena posebna mjera održavanja reda i sigurnosti – smještaj u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari te ne bi bio vezan uz krevet.

U bitno su nepovoljnijem položaju osobe kojima je određena mjera smještaja u posebnu prostoriju do prestanka djelovanja opojnog sredstva u primjerice PP Poreč, u kojoj prostorije ne udovoljavaju ni minimumu međunarodnih standarda, od onih kojima je ta mjera određena primjerice u Zagrebu te su sprovedeni u Jedinicu za zadržavanje i prepratu PU zagrebačke.

ZIKZ kao jedno od temeljnih prava propisuje i pravo zatvorenika na održavanje kontakata s članovima obitelji. No, u RH nisu svi zatvorenici u istoj poziciji u odnosu na mogućnost posjeta članova obitelji. Naime, zatvorenice, u pravilu, izdržavaju kaznu zatvora u Kaznionici u Požegi, što njihovim obiteljima, ukoliko žive u udaljenijim područjima, značajno otežava posjete. Članovima obitelji u tim slučajevima put je dugotrajniji i skuplji te im je teže u posjete dovesti manju djecu. Zbog prenapučenosti, često se zatvorenike premješta i u udaljenije zatvore, te se u tom slučaju prioritet daje potrebama sustava u odnosu na potrebe provođenja pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora. Ove prostorne udaljenosti mogu obeshrabriti obitelji u posjetima, bilo da uopće ne posjećuju zatvorenika bilo da

posjećuju rjeđe nego što na to zatvorenik ima pravo. Tijekom obilazaka nerijetko zatvorenice i zatvorenici izjavljuju da bi pristali i na puno lošije smještajne uvjete samo da su bliže obitelji. Prema podacima Ministarstva pravosuđa, u zadnjih pet godina prisutan je trend pada broja zatvorenika koji su imali posjete. Kako za 2013. godinu nismo dobili potpune podatke za sva kaznena tijela te ne možemo potvrditi nastavak trenda, no iz podataka dobivenih iz pritužbi i tijekom obilazaka i pregleda, pretpostavljamo da je trend smanjivanja nastavljen.

Sukladno ZIKZ-u, posjeta bračnog druga bez nadzora je pogodnost, a ne pravo zatvorenika. No, zatvorenicima koji su smješteni u zatvore koji nemaju osiguranu posebnu prostoriju (primjerice, Zatvor u Varaždinu) uskraćena je mogućnost ostvarivanja ove pogodnosti te ih se stavlja u nejednak položaj u odnosu na druge zatvorenike smještene u zatvore i kaznonice koje ju imaju osiguranu. Nadalje, istražnim zatvorenicima ne omogućavaju se posjete bračnog druga bez nadzora. U ovim situacijama, osobe koje nisu pravomoćno osuđene i za koje postoji presumpcija nevinosti, u nepovoljnijem su položaju od osuđenih osoba, kojima je krivnja dokazana. Pri tome valja imati na umu stajalište koje je zauzeo Europski sud u predmetu Varnas protiv Litve (2013.) da generalna razlika u tretmanu istraženih zatvorenika i zatvorenika, u dijelu koji se odnosi na ostvarivanje mogućnosti posjete bračnog druga bez nadzora, nije opravdana te je utvrdio povredu članka 14. u vezi s člankom 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

Jedan od razloga neujednačenog postupanja prema prisilno hospitaliziranim osobama s duševnim smetnjama je i činjenica da neke psihijatrijske ustanove nemaju zatvoreni odjel na kojem se treba provesti mjera prisilnog liječenja. Naime, u pojedinim slučajevima utvrđeno je da i to može biti jedan od razloga zbog kojeg se prema pacijentu primjenjuje sredstvo fizičkog sputavanja. Kako bi se ubuduće izbjegle ovakve situacije, u Pravilniku o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme za obavljanje zdravstvene djelatnosti, trebaju se propisati uvjeti u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme kojima moraju udovoljavati sve zdravstvene ustanove ili njezine jedinice za obavljanje specijalističko-konzilijarnog i bolničkog liječenja iz područja psihijatrije u kojima se provodi prisilno zadržavanje i prisilni smještaj osoba s duševnim smetnjama.

#### *4.3.4. Pravna zaštita osoba lišenih slobode*

Sukladno važećim propisima, osobe lišene slobode koje se nalaze u zatvorskom sustavu imaju na raspolaganju nekoliko pravnih sredstava. Pritužba upravitelju, Središnjem uredu Uprave za zatvorski sustav ili sucu izvršenja te zahtjev za sudsku zaštitu zasigurno su ona od kojih zatvorenici najviše očekuju u zaštiti svojih prava. Međutim, podatci koje smo tijekom 2013. godine prikupili, postupajući sukladno ZoPP i ZNPM-u, a koji ukazuju na nepostupanje po podnesenim pravnim sredstvima, dovode u pitanje njihovu učinkovitost. Naime, nerijetko se događa da zatvorenik na podnesenu pritužbu ne dobije odgovor u zakonskom roku od petnaest, odnosno trideset dana. Tako smo primjerice, postupajući po pritužbi jednog zatvorenika, utvrdili da je odgovor na pritužbu Središnjem uredu, podnesenu 16. rujna 2012.

godine, dobio 1. listopada 2013. godine. Dakle, umjesto u zakonskom roku od trideset dana, pritužitelj je odgovor dobio nakon više od godinu dana.

Stav o dvojbenoj učinkovitosti pravnih sredstava ilustrira i primjer više od 200 pravomoćnih odluka suca izvršenja o povredi prava na uvjete smještaja iz članka 74. ZIKZ-a u Kaznionici u Lepoglavi. Unatoč tome što je svatko u RH dužan poštivati pravomoćnu i ovršnu odnosno izvršnu sudsku odluku i njoj se pokoriti, ti zatvorenici i nadalje izdržavaju kaznu zatvora u istim uvjetima. Uzmemo li to u obzir, opravdano je upitati se radi li se doista o učinkovitom pravnom sredstvu?

Kada govorimo o zaštiti prava zatvorenika moramo spomenuti i čl. 47. ZIKZ-a, sukladno kojem nadležni sudac izvršenja najmanje jednom godišnje obilazi zatvorenike, razgovara s njima te ih upućuje u njihova prava propisana ZIKZ-om i načine ostvarivanja tih prava. Prema podacima dobivenim od Središnjeg ureda, tijekom 2013. godine sudac izvršenja niti jednom nije obišao Kaznionicu i zatvor u Šibeniku, Kaznionicu u Glini, Kaznionicu u Lipovici Popovači te Zatvorsku bolnicu. Zatvorenici se često pritužuju da tijekom nekoliko godina nikada nisu razgovarali sa sućem izvršenja, budući da on prilikom obilaska ne razgovara sa svim zatvorenicima. Jednako tako, zatvorenici nam se nerijetko obraćaju radi nepostupanja sudaca izvršenja po podnesenom zahtjevu za sudsku zaštitu. Tome, doprinosi činjenica da ZIKZ nije propisao rok u kojem je sudac dužan donijeti rješenje o osnovanosti zahtjeva za sudsku zaštitu.

#### **4.4. Zaključak i preporuke**

Iz opisanog stanja, koje se temelji na podacima koje smo prikupili postupajući sukladno ovlastima iz ZoPP-a i ZNPM-a, nameće se nekoliko zaključaka o stupnju poštivanja prava osoba lišenih slobode u RH.

Iako tijekom 2013. godine nismo utvrdili postupanja koja predstavljaju mučenje, kao najteži oblik povrede čl. 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, utvrdili smo povrede prava osoba lišenih slobode te postupanja koja mogu predstavljati neljudsko ili ponižavajuće postupanje.

Jedan od najčešćih uzročnika povrede ili ograničavanja prava osoba lišenih slobode svakako su uvjeti smještaja, koje i nadalje, unatoč uočenom trendu pada, karakterizira prenapučenost te nemogućnost osiguravanja zakonskih i međunarodnih standarda. Nad kvalitetom pružanja zdravstvene zaštite još uvijek se ne provodi djelotvoran nadzor. Kada govorimo o postupanju prema osobama lišenim slobode, jedan od temeljnih nedostataka i generatora povrede prava, nedvojbeno jest neujednačenost postupanja. Iako su razlozi neujednačenog postupanja višestruki, smatramo da oni u najvećoj mjeri proizlaze iz određenih manjkavosti zakonodavnog okvira, restriktivnog tumačenja ili nedosljedne primjene propisa te uvjeta smještaja. Na stupanj poštivanja ljudskih prava osoba lišenih slobode izravno utječe i stupanj pravne zaštite te učinkovitost pravnih sredstava, koji nisu dovoljno djelotvorni.

Suradnja s državnim tijelima tijekom 2013. godine bila je dobra, pri čemu svakako želimo napomenuti značajno poboljšanje suradnje sa Središnjim uredom. Očitovanja Ministarstva zdravlja u pojedinim predmetima zaprimamo tek nakon požurnica. Kako je dobra suradnja jedan od preduvjeta uspješnog obavljanja poslova NPM-a te zaštite prava osoba lišenih slobode, smatramo da je i nadalje nužno jačati dijalog s relevantnim državnim tijelima te tijelima državne vlasti.

Zaključno, situacija, kada govorimo o poštivanju prava osoba lišenih slobode, nije alarmantna no da postoji još puno prostora za poboljšanje. Jednako tako, svjesni smo teške financijske situacije u kojoj se država nalazi, no ponavljamo da nedostatak sredstava ne smije biti opravdanje za nepoštivanje ljudskih prava. Stoga, imajući na umu podatke koje smo prikupili obavljajući poslove sukladno ZoPP i ZNPM-u, dajemo sljedeće preporuke.

#### PREPORUKE:

72. Vladi RH, da u što kraćem roku ispuni obveze iz odluka Ustavnog suda od 17. ožujka 2009 i 3. studenoga 2010;

73. Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu unutarnjih poslova, da nastave poboljšavati uvjete smještaja i prestanu koristiti prostorije namijenjene smještaju osoba lišenih slobode koje ne udovoljavaju međunarodnim i zakonskim standardima;

74. Ministarstvu pravosuđa, da osigura potreban broj zdravstvenih radnika te unaprijedi kvalitetu zdravstvene zaštite koja se pruža osobama lišenim slobode te s Ministarstvom zdravlja razmotriti izdvajanje pružanja zdravstvene zaštite osobama lišenim slobode iz sustava pravosuđa u zdravstveni sustav;

75. Ministarstvu socijalne politike i mladih i Ministarstvu zdravlja, intenziviranje aktivnosti na području smanjivanja institucionalizacije osoba s duševnim smetnjama, uključujući jačanje službi za zaštitu mentalnog zdravlja na lokalnoj razini.

76. Ministarstvu pravosuđa, uklanjanje ukazanih manjkavosti propisa, prije svega ZIKZ-a, ZKP-a i ZZODS-a;

77. Ministarstvu pravosuđa, provođenje studije o učinkovitosti sredstava zaštite prava osoba lišenih slobode.

## 5. OPĆE INICIJATIVE

U 2013. godini Ured pučke pravobraniteljica djelovao je i u nekoliko općenitih inicijativa, ne samo reagirajući na prijedloge propisa s područja zaštite ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, već i sudjelujući u nizu javnih rasprava, samostalno organizirajući okrugle stolove te reagirajući u javnosti priopćenjima, intervjuima te izjavama.

### 5.1. Ovrhe i ljudska prava građana

U 2013. je godini uočen porast pritužbi građana vezano uz ovršne postupke u kojima su se zatekli, o čemu više pišemo u poglavlju 3.12.. Ponajviše time potaknuti, a kako su upravo ovrhe postale jedan od gorućih društvenih problema, u suradnji s Hrvatskim pravnim centrom u listopadu smo organizirali javnu raspravu na temu „Ovrha i ljudska prava građana“. Cilj nam je bio, s jedne strane doprinijeti osvještavanju ljudskih prava građana u ovršnim postupcima, ali i iznalaženju najkvalitetnijih zakonskih rješenja u ovom vrlo kompleksnom području, budući da se rasprava održala tijekom savjetovanja s javnosti o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona.

Na raspravi su izlaganjima sudjelovali, osim pučke pravobraniteljice, i predstavnici Ministarstva pravosuđa i Ministarstva socijalne politike i mladih, Hrvatske narodne banke, FINA-e, Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i organizacija civilnoga društva. Nakon diskusije o socijalnoj politici RH, pravima građana kao vjerovnika, i potrošača te mnogim drugim pitanjima, usuglašeni su zaključci i preporuke koje smo uputili Ministarstvu pravosuđa kao predlagatelju Zakona, ali i koji su pomogli u formuliranju naših konkretnih prijedloga, o kojima više pišemo u poglavlju 6.

Te preporuke odnose se prvenstveno na potrebu postizanja bolje bolje informiranosti i financijske pismenosti građana, posebice u odnosu na bolje reguliranje dostave pismena u ovršnome postupku, informiranje ovršenika i financijsko opismenjavanje građana te upoznavanje s ekonomskim i socijalnim pravima kao integralnim dijelom obveznog školskog kurikulumu djece, mladih i obrazovanja odraslih.

Također, nužno je pojačati mjere nadzora nad vjerovnicima i agencijama kojima su vjerovnici prepustili naplatu duga i to u ranoj fazi postupka, s naglaskom na sprječavanju različitih oblika financijskih prijevara, transparentnost cjelovitog postupka ovrhe, korisnost uvođenja tzv. zaštićenog računa i nužnost pojačanja nadzora banaka od strane HNB-a.

Kako bi prava ovršenika bila adekvatno zaštićena, istaknuto je kako je potrebno uvođenje načela razmjernosti sukladno praksi Europskog suda za ljudska prava, razmatranje mogućnosti zakonske regulacije odnosa vrijednosti tj. visine duga i predmeta ovrhe, kao i mogućnost predlaganja alternativnih predmeta ovrhe i isticanja prigovora nedostatka pokrića. Posebno je preporučeno adekvatno zaštititi prava radnika prilikom ovrhe poslodavaca.



Mjerama socijalne politike, koje bi trebale uključivati projekcije broja i strukture socijalno ugroženih skupina građana, trebalo bi pomoći građanima koji uslijed ovršnih postupaka nisu u mogućnosti podmirivati osnovne egzistencijalne potrebe. Istaknuta je nužna zaštita posebno ranjivih skupina građana pogođenih ovrhama, kao što su: osobe s invaliditetom, starije i nepokretne osobe, samohrani roditelji, višečlane obitelji, itd.

Ovu su javnu raspravu popratili brojni Internet portali i tiskani mediji, a kako su ovršni postupci bili od velikog interesa javnosti tijekom cijele godine, pučka je pravobraniteljica na ovu temu tijekom godine gostovala u više TV i radio emisija.

## **5.2. Referendum o ustavnoj definiciji braka kao zajednice muškarca i žene**

Iz perspektive zaštite i promocije ljudskih i manjinskih prava izvještajno razdoblje je nesumnjivo obilježilo i održavanje referenduma o definiciji braka te događaji koji su mu prethodili.

Referendum je pokrenula građanska inicijativa „U ime obitelji,“ s ciljem da se u Ustav unese odredba po kojoj je brak zajednica muškarca i žene, a inicijativu je činilo iznimno značajnom i to da je bila riječ o prvoj do sada narodnoj ustavotvornoj referendumskoj inicijativi u RH. Rasprava u javnosti oko ove inicijative počela je otprilike u isto vrijeme kada i prikupljanje potpisa građana, a posebice široka i intenzivna javna rasprava trajala je od lipnja, kada je inicijativa predala potpise građana Hrvatskome saboru, pa sve do samog održavanja referenduma.

U tom su se razdoblju u stručnoj, ali i široj javnosti, otvorila mnoga pitanja. S jedne se strane propitivalo i javno raspravljalo o sadržaju konkretnog referendumskog pitanja i njegovoj mogućoj neustavnosti, ali i šire, općenito o mogućnosti da se neposrednim odlučivanjem odnosno izjašnjavanjem građana putem referenduma odlučuje o pitanjima vezanim za ljudska i manjinska prava. S druge se strane raspravljalo o različitim postupovnim pitanjima vezano za konkretnu referendumsku inicijativu, ali i šire, općenito o trenutnom stupnju (ne)uređenosti referendumskog zakonodavstva, pa time i posljedicama koje nedovoljno definiran pravni okvir može imati na ustavno pravo građana na neposredno odlučivanje. Otvorena je i svojevrsna treća grupa pitanja, o institucionalnoj strukturi za tumačenje i odlučivanje o navedenim problematikama, pri čemu je u fokus osobito došlo pitanje uloge i ovlasti Ustavnog suda, koji se i sam u dva navrata oglasio Priopćenjem od 28. listopada 2013. te Upozorenjem o narodnom referendumu o ustavnoj definiciji braka od 14. studenog 2013. Četvrta grupa tema za raspravu, onaj o razni tolerancije u javnom prostoru, otvoren je temeljem vrlo intenzivne rasprave među neistomišljenicima koja se u javnosti vodila o gore navedenim pitanjima i temama.

Upravo zbog ovih širih pitanja od značaja za sustav zaštite ljudskih prava u RH u javnu raspravu se kao opunomoćenica Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i

sloboda uključila i pučka pravobraniteljica, izdajući priopćenja za javnost o navedenim temama.

U priopćenju od 14. lipnja te onom od 11. rujna 2013. godine naglasili smo da je sa stanovišta poštivanja demokratske procedure i načela vladavine prava, promjena Ustava narodnim referendumom legitiman način izražavanja volje građana. Istovremeno smo izrazili stajalište da odredbe Ustava koje govore o ljudskim pravima ili imaju izravan utjecaj na ostvarenje tih prava u pravilu ne bi trebale biti podložne promjenama putem referenduma, jer se u protivnom postavlja pitanje koja bi ljudska prava na ovaj način mogla biti ograničena ili dokinuta. U pitanjima tumačenja Ustava u odnosu na sadržaj ljudskih prava ključnu ulogu ima Ustavni sud te smo u tom smislu i izrazili stav da je Hrvatski sabor prema postojećem zakonodavstvu treba zatražiti od Ustavnog suda da utvrdi je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom. S pogledom u budućnost također smo naglašavali da je od iznimne je važnosti što prije pristupiti izmjenama Ustava i Zakona o referendumu, kako bi se otvorena pitanja što prije regulirala na primjeren način, a kako bi se izbjegla pravna nesigurnost što u pogledu sadržaja, što u pogledu postupka, pri mogućim budućim referenduskim inicijativama.

S obzirom da je od pravobraniteljskih institucija, za razmatranje o sadržaju konkretnog referenduskog pitanja u smislu njegove moguće diskriminatornosti primarno nadležna pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, no da je pučka pravobraniteljica uz to što je opunomoćenica Hrvatskoga sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava ujedno i središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije u RH, dvije pravobraniteljice su 5. studenog 2013. izdale zajedničko priopćenje o otvorenim pitanjima, uključujući i iznošenje zajedničkog stava o sadržaju referenduskog pitanja. Pravobraniteljice su, ukazujući na važnost članka 14. Ustava kojim se zabranjuje diskriminacija te članka 3. Ustava kojim je propisano da je jednakost jedna od najviših vrednota ustavnog poretka RH i temelj za tumačenje Ustava, naglasivši pri tome potrebu sagledavanja ustavnog teksta kao cjeline, istaknule kako smatraju da bi odredba u Ustavu kojom bi se brak definirao kao zajednica žene i muškarca, predstavljala dovođenje izvanbračnih i istospolnih zajednica u nepovoljniji položaj. O mnogima od ovih pitanja pučka pravobraniteljica je istupala u javnosti u brojnim prigodama.

U jeku rasprave, koja je pokazala slabosti postojeće pravne regulative, ali i svjetonazorsku polarizaciju društva, Hrvatski sabor je, bez upućivanja zahtjeva za utvrđivanje (ne)ustavnosti referenduskog pitanja Ustavnom sudu, raspisao referendum o ustavnom definiranju braka. Referendum je održan 1. prosinca 2013., a na njemu je većina građana izrazila svoju volju da se u Ustav unese odredba po kojoj je brak zajednica muškarca i žene, slijedom čega je ova definicija postala ustavnom definicijom braka u RH.

### **5.3. Besplatna pravna pomoć – pravo na pristup pravosuđu**

Učinkovit sustav besplatne pravne pomoći za građane slabijeg imovnog stanja, kao i pripadnike marginaliziranih društvenih skupina, ključan je instrument u ostvarivanju prava na

pristup pravosuđu pod jednakim uvjetima. Uredu pučkog pravobranitelja godinama se pritužbama i upitima obraćaju građani i građanke, koji, u nedostatku znanja, ali i financijskih mogućnosti, trebaju besplatan pravni savjet, pravnu informaciju, sastavljanje podneska javnopravnome tijelu ili pak zastupanje na sudu, a Ured im je sukladno svojim nadležnostima ne može pružiti. U tom je kontekstu, s posebnom pozornošću smo pratili kako uspostavu sustava besplatne pravne pomoći od donošenja zakona 2008. godine, tako i njegovu provedbu. Upravo očiti nedostaci u zakonskoj regulativi, kao i njegova loša primjena, uzrokovali su to da je besplatna pravna pomoć građanima kojima je bila potrebna, najčešće ostajala nedostupna.

Kako bismo svojim iskustvima iz rada s građanima pomogli osmišljavanju boljeg sustava, osim konkretnih prijedloga koje smo uputili Ministarstvu pravosuđa i odborima Hrvatskog sabora vezano uz donošenje novog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, a o kojem detaljnije pišemo u slijedećem poglavlju, sudjelovali smo i u nekoliko javnih rasprava i okruglih stolova na ovu temu, kao što su: Javna rasprava o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u Kući ljudskih prava u Zagrebu, okrugli stol Besplatna pravna pomoć: pravo ili iluzija?, u organizaciji PGP Sisak u Sisku te okrugli stol u sklopu savjetovanja s javnošću na temu prijedloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u Ministarstvu pravosuđa.

Jedino sustav koji omogućuje adekvatno i pravovremeno pravno savjetovanje i informiranje građana za sve vrste pravnih problema i dostupnost primarne pravne pomoći širokom krugu korisnika, bez provjere imovinskoga stanja, sustav koji je debirokratiziran i dostupan korisnicima u ruralnim i teško dostupnim područjima te korisnicima koji pripadaju ekonomski i prostorno marginaliziranim skupinama, može građanima osigurati pružanje usluge koja im je potrebna i kojom mogu ostvariti svoje pravo na pristup pravosuđu. Pri tome je od ključne važnosti i sustavno informiranje građana o pravu na besplatnu pravnu pomoć i načinima na koje ju mogu ostvariti. Na razini financijske potpore sustavu, upravo u vrijeme ekonomske krize i osiromašenja sve većeg broja građana, povećava se broj onih koji ovaj tip pomoći trebaju zbog čega je osiguravanje dostatnih financijskih sredstva u Državnom proračunu za izravne usluge besplatne pravne pomoći, nužno.

#### **5.4. Regionalni okrugli stolovi o suzbijanju diskriminacije**

Zbog boljeg informiranja ključnih dionika o tome što je diskriminacija i koji su mehanizmi zaštite, ali i potrebe za regionalnom prisutnošću i postizanjem veće vidljivosti Ureda pučke pravobraniteljice na regionalnoj i lokalnoj razini, jedna od aktivnosti projekta „Uspostava cjelovitog sustava za zaštitu od diskriminacije“ bila je i organiziranje četiri regionalna okrugla stola diljem Hrvatske. Ove smo okrugle stolove organizirali s namjerom da predstavnici lokalne i regionalne samouprave, nevladinih organizacija, sindikata te nacionalnih manjina dobiju informacije o ulozi i dosadašnjem radu pučkog pravobranitelja kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije, ali i radi omogućavanja razmjene iskustava i opažanja o pojavama diskriminacije na regionalnoj i lokalnoj razini.

Ukupno su održana 4 okrugla stola: 8. svibnja u Gradskoj vijećnici u Puli, 10. svibnja u Gradskoj vijećnici u Rijeci, 3. lipnja u zgradi Gradske uprave u Splitu te 4. lipnja u zgradi Županije u Osijeku.

Na okruglim su stolovima s izlaganjima sudjelovali predstavnici Ureda, a izlaganja su obuhvatila predstavljanje zakonodavnog okvira za suzbijanje diskriminacije i uloge središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije te informacije o dosadašnjim iskustvima u radu na pritužbama na diskriminaciju. Tom su prilikom također isticali i primjeri dosadašnje suradnje s organizacijama civilnog društva te su prisutni predstavnici organizacija pozvani da se u svom radu na suzbijanju diskriminacije povežu s Uredom pučke pravobraniteljice, najviše zbog potrebe usmjeravanja potencijalnih žrtava diskriminacije na upućivanje pritužbi.

Uz predstavnice Ureda pučke pravobraniteljice na okruglim su stolovima govorile i predstavnice Ludwig Boltzman instituta za ljudska prava iz Republike Austrije, a na svim je okruglim stolovima izlagala i pravobraniteljica za jednako postupanje neovisno o etničkoj pripadnosti, vjeroispovijesti ili uvjerenju, dobi ili spolnoj orijentaciji u zapošljavanju i zanimanjima iz Austrije. Strani su stručnjaci, govoreći o primjeni antidiskriminacijskog zakonodavstva u Austriji i vlastitim iskustvima u postizanju veće vidljivosti zabrane diskriminacije, podizanja razine svijesti među građanima i poticanja na prijavljivanje diskriminacije, naglasili važnost otvaranja područnih ureda. Neosporan pokazatelj toga je porast broja pritužbi do kojeg je došlo otvaranjem regionalnih ureda pravobraniteljske institucije u Austriji, što pokazuje kako postoje brojni problemi na lokalnoj i regionalnoj razini koje građani inače ne bi prijavili nadležnom tijelu zbog neinformiranosti o tome kome se obratiti ili zbog nemogućnosti da stupe u izravan kontakt s djelatnicima institucije kojoj žele podnijeti pritužbu.

Tijekom rasprave sudionici su iznosili probleme na regionalnoj i lokalnoj razini te konkretne slučajeve diskriminacije ili drugih povreda ljudskih prava.

Zbog činjenice da Ured pučke pravobraniteljice trenutno djeluje jedino u Zagrebu, što omogućava osobni razgovor te podnošenje pritužbi usmenim putem na zapisnik jedino građanima koji fizički dođu u prostorije Ureda u Zagrebu, a s intencijom omogućavanja lakšeg podnošenja pritužbi svim građanima, savjetnice pučke pravobraniteljice su za vrijeme održavanja ovih okruglih stolova zaprimale pritužbe na diskriminaciju, a o čemu su građani bili unaprijed informirani putem regionalnih i lokalnih medija.

## 6. SUDJELOVANJE U IZRADI PROPISA

Tijekom 2013 godine, sudjelovali smo u postupku izrade 17 nacрта propisa iz područja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, temeljem ZOPP, ZSD i ZNPM, najčešće već za vrijeme trajanja javne rasprave, ali i u kasnijem tijeku postupka – davanjem mišljenja nositelju izrade propisa, ili odborima Hrvatskoga sabora. O prijedlozima zakona koje smo upućivali u okviru djelovanja Nacionalnog preventivnog mehanizma (Zakon o izvršavanju kazne zatvora, Zakon o kaznenom postupku i Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama), pišemo u poglavlju 4.2.2.

### Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći

U izmjene sustava besplatne pravne pomoći uključili smo se već tijekom javne rasprave, preporukama vezano uz one elemente tada važećeg ZoBPP-a, koje je bilo važno promijeniti.

Sustav besplatne pravne pomoći treba omogućiti adekvatno i pravovremeno pravno savjetovanje i informiranje građana za sve vrste pravnih problema te dostupnost primarne pravne pomoći širokom krugu korisnika, bez složene procedure provjere imovinskoga stanja, dok je za ostvarivanje sekundarne pravne pomoći tj. zastupanja na sudu, nužno dodatno ublažiti imovinske kriterije. Zložili smo se za debirokratiziran sustav i projektno financiranje svih pružatelja primarne pravne pomoći iz proračuna temeljem natječaja te za to da se sustavom omogući pristup besplatnoj pravnoj pomoći korisnicima u ruralnim i teško dostupnim područjima i korisnicima koji pripadaju ekonomski i prostorno marginaliziranim skupinama. Istakli smo presudnu važnost sustavnog informiranja građana o pravu na besplatnu pravnu pomoć, kao i ojačanu ulogu Povjerenstva za besplatnu pravnu pomoć. Dodatni prijedlog bio je ponovno otvaranje uredovnih dana besplatne pravne pomoći pri sudovima, a na tragu uspješnih iskustava iz prošlosti, čime bi se prevenirala pretrpanost sudova, a građani bili pravodobno pravno orijentirani.

Na razini financijske potpore sustavu, koja je u dosadašnjoj provedbi bila nedostatna, ekonomska kriza i siromašenje sve većeg broja građana ne mogu biti izlika za neulaganje u sustav, već upravo suprotno - povećava se broj onih koji ovaj tip pomoći trebaju i naglašava potreba izdašnjijega financiranja efikasnog sustava besplatne pravne pomoći. Na tom je tragu potrebno osigurati dostatna financijska sredstva Državnog proračuna za izravne usluge besplatne pravne pomoći te u određenom razumnom vremenskom roku doseći zacrtani cilj od 0,76 eura po glavi stanovnika, koji je bio postavljen pri donošenju Zakona. Također, naš je prijedlog bio da se financiranje primarne u odnosu na sekundarnu pravnu pomoć, osigura u istome omjeru zbog iznimne preventivne važnosti primarne pravne pomoći.

Nakon sudjelovanja u javnoj raspravi tijekom koje je većina naših prijedloga bila uvažena, Ministarstvu pravosuđa te Odboru za ljudska prava i prava nacionalnih manjina te Odboru za ravnopravnost spolova Hrvatskog Sabora dostavili smo naše prijedloge s amandmanima koji

su se odnosili na prijedlog da oslobođenje od troškova sudskoga postupka obuhvaća i troškove tumača, uvrštavanje osoba koje iz tranzicijskih razloga nisu regulirale svoj status u Hrvatskoj među korisnike zakona (Romi) te na odredbu po kojoj bi primarna pravna pomoć bila financirana u minimalnom iznosu od 40% svih proračunskih sredstava. U konačnici, potrebno je osigurati dostatna financijska sredstva za cjelovitu provedbu zakona da bi se dosegao planirani strateški cilj od 0,76 € po stanovniku za besplatnu pravnu pomoć iz 2007., što iznosi cca 30 milijuna kuna, dok je primjerice za 2012. godinu, zbog komplicirane procedure ostvarivanja prava te neinformiranosti građana potrošeno tek 1.46 milijuna kuna, što nije iznos koji odgovara stvarnim potrebama građana za besplatnom pravnom pomoći.

Konačno, velik dio naših prijedloga na sadržajnoj je razini ušao u tekst novoga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (NN 143/13): proširen je krug korisnika, priroda pravnih stvari za koji se pomoć odobrava, snižen je i preciziran imovinski cenzus korisnika pomoći, uvedena je mogućnost da primarnu pravnu pomoć, uz odvjetnike, udruge i pravne klinike, pružaju izravno i uredi držane uprave, korisnici primarne pravne pomoći izuzeti su od provjera imovnoga stanja, proširio se krug korisnika na pripadnike posebnih skupina, u postupku se pokrivaju troškovi tumača za potrebe migrantske i romske populacije itd. Sustav je u cjelini debirokratiziran i učinjen pristupačnijim širem krugu korisnika; uvedeno je projektno financiranje udruga i klinika te je određeno da Ministarstvo pravosuđa mora raspisati natječaj za udruge i pravne klinike do 31. siječnja 2014. godine.

Međutim, naši prijedlozi nisu uvaženi u dijelu koji se odnosi na odobrena sredstva u državnome proračunu, odnosno na toliko potrebnu financijsku potporu cjelovitoj implementaciji sustava. Naime, u novome ZoBPP-u minimalan omjer od 40% sredstava koja se moraju izdvojiti za primarnu pravnu pomoć nije propisan, a planirana proračunska sredstva za provedbu ZoBPP-a u 2014. godini iznose 4,02 milijuna kuna. To će zasigurno negativno utjecati na provedbu ovog zakona, a koncepcijski i sadržajno dobro osmišljen sustav će bit teško provediv zbog nedovoljno odobrenih financijskih sredstava, koja ne odgovaraju rastućim potrebama sve siromašnijih građana za pravnom pomoći.

### Zakon o socijalnoj skrbi

Kako je Zakon o socijalnoj skrbi jedan od važnijih zakona kojim bi trebalo regulirati odgovarajuću skrb o najranjivijim skupinama u društvu koje su socijalno ugrožene i kojima je potrebna podrška i pomoć u zadovoljavanju njihovih najosnovnijih životnih potreba, u postupku donošenja Zakona sudjelovali smo tijekom javne rasprave, ali i prvog i drugog čitanja u Hrvatskom saboru.

Predlagali smo da se razmotri uvođenje postupne decentralizacije sustava socijalne skrbi, budući da je gotovo u potpunosti centraliziran, a njegova decentralizacija se odgađa desetak godina. Naime, sukladno preporukama Europske povelje o lokalnoj samoupravi, javne ovlasti trebale bi biti što bliže građanima, a prema Ustavu RH, socijalna skrb je uvrštena u krug poslova lokalne samouprave. Predlagali smo i bolje uređenje socijalnog stanovanja te da RH

dio svojeg stambenog fonda ustupi na korištenje jedinicama lokalne samouprave radi dodjele socijalnih stanova.

Također, smatrali smo da je potrebno promijeniti ljestvicu ekvivalencije kojom se utvrđuje visina nove socijalne pomoći - zajamčene minimalne naknade, jer predloženom ljestvicom, starije i nemoćne osobe nisu adekvatno obuhvaćene budući da im nije određen veći koeficijent, već su izjednačene s radno sposobnim osobama. Obzirom da je značajan udio starijeg stanovništva u RH te da su starije i nemoćne osobe jedna od socijalno najranjivijih skupina, smatrali smo da im treba povećati koeficijent, neovisno o tome jesu li samci ili žive s bračnim drugom, odnosno partnerom/icom.

Vezano za najavljeno „objedinjavanje“ više socijalnih naknada u jednu, novu zajamčenu minimalnu naknadu, upozorili smo da se zapravo ne radi o objedinjavanju više naknada koje su u nadležnosti tri ministarstva, nego o ukidanju opskrbnima i produžene novčane naknade prema izmjenama Zakona o pravima hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji i Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata te Zakona o posredovanju o zapošljavanju, a koje nisu prošle istu proceduru u paketu s novim Zakonom o socijalnoj skrbi. S obzirom na upitan broj korisnika ovih pomoći kojima će se od 1. siječnja 2014. priznati zajamčena minimalna naknada u sustavu socijalne skrbi, odnosno o opravdanosti i posljedicama ovakvog rješenja, trebalo je provesti bolju javnu raspravu već prije prvog čitanja.

Glede beskućništva, predlagali smo da se novim Zakonom bolje uredi status beskućnika i izrijekom propiše koja im se prava i socijalne usluge osiguravaju u okviru sustava socijalne skrbi te da im se osigura sustavna skrb, na razini minimalnih standarda na državnoj razini, dok bi jedinice lokalne samouprave i veliki gradovi shodno financijskim mogućnostima propisana socijalna prava mogli priznavati u većem iznosu od minimalnog, kojeg jamči država.

Vezano za uvođenje novog imovinskog cenzusa, predlagali smo da se ponovno razmotri je li dobar pristup određivanja cenzusa za ostvarivanje zajamčene minimalne naknade 2 hektara zemljišta, bez procjene tržišne vrijednosti, obzirom da zemljište ima različitu vrijednost u blizini mora, na poljoprivrednom području ili u brdovitom dijelu. Stoga smo naglasili da bi kriteriji za definiranje imovinskog cenzusa trebali biti jasni, a ne prepušteni diskrecijskim ocjenama socijalnih službi.

Također, isticali smo kako uvođenje tražbine zabilježbe na nekretninama u vlasništvu korisnika socijalne skrbi nije dobro rješenje, što se pokazalo tijekom dvadesetogodišnje primjene ovog instituta u sustavu socijalne skrbi. Ne samo da za to vrijeme nije pokazao svoju svrsishodnost i učinkovite rezultate, nego je uzrokovao još veći trošak države i nepotrebno administrativno opterećenje centara za socijalnu skrb, Državnog odvjetništva i Zemljišnoknjižnih odjela na sudovima. Iako korisnici zajamčene minimalne naknade, smještaja i boravka nakon provedene zabilježbe tražbine na njihovim nekretninama u zemljišnim knjigama, kao vlasnici nekretnine mogu raspolagati nekretninom bez obzira na zabilježbu, ona će zasigurno otežati pravni promet nekretnina i predstavljati svojevrsno

ograničenje u raspolaganju. Upitno je i uvođenje instituta povrata isplaćenih sredstava od nasljednika za slučaj smrti korisnika, jer svi nasljednici nisu ujedno i zakonski obveznici uzdržavanja pa je vjerojatno da se jedan dio njih neće prihvatiti nasljedstva, a imovina kao ošasna pripast će općini, odnosno gradu, zbog čega će se troškovi postupka i obveze prebaciti na teret općina i gradova. Osim toga, zabilježba čini socijalni status korisnika vidljivim čime ga se stigmatizira, a jedan broj osoba u socijalno zaštitnoj potrebi, posebice staračka poljoprivredna kućanstva, zbog nerazumijevanja ovoga pravnog instituta ili nedostatne upućenosti, zasigurno će odustati od korištenja navedenih prava, iako žive na rubu egzistencije. S druge strane, pravednije bi bilo propisati imovinski cenzus kojim se određuje što korisnik socijalne pomoći/usluge može imati u vlasništvu, a da mu se zbog ostvarivanja prava iz socijalne skrbi ne provodi zabilježba tražbine na nekretninama, odnosno da se od njegovih nasljednika ne potražuje povrat isplaćenih sredstava. U socijalnoj državi treba pod jasnim materijalno-pravnim uvjetima propisati bespovratnu socijalnu pomoć, a ne korisnike i njihove nasljednike stavljati u svojevrsan dužnički odnos.

Tijekom javne rasprave, mnoge naše primjedbe i prijedlozi su prihvaćene, a posebno ističemo: prijedlog dopune odredbe o nediskriminaciji; odredbe o izravnoj uplati zajamčene minimalne naknade konkretnoj pravnoj osobi (obrazovnoj ustanovi) za troškove toplog obroka; primjedba vezana uz smrt korisnika; primjedba da uslugu boravka mogu pružati i fizičke osobe; primjedba da se regulira tjedni smještaj; primjedba vezana za način osnivanja centra za pružanje usluga u zajednici; prijedlog da mrežu socijalnih usluga donosi ministar nadležan za poslove socijalne skrbi po prethodno dostavljenom mišljenju jedinice područne i regionalne samouprave odnosno Grada Zagreba); o socijalnom stanovanju te djelomice primjedbe glede beskućništva i imovinskog cenzusa.

Prijedlozi o zabilježbi tražbine, suspenzivnom učinku žalbe i povećanju koeficijenta u ljestvici ekvivalencije za zajamčenu minimalnu naknadu potpuno radno nesposobne odrasle osobe, nisu prihvaćene.

### Ovršni zakon

Primjedbe i prijedloge vezano uz Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona, uputili smo Ministarstvu pravosuđa i Odboru za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, ponukani pritužbama građana koji su nam se obraćali tražeći informacije ili pomoć i ukazujući na brojne probleme s kojima su se susreli tijekom ovršnih postupaka.

Iz više pritužbi zbog kojih su nam se građani obraćali proizašlo je kako dostava pismena u ovršnom postupku nije bila na adekvatan način regulirana. Naime, građani (ovršenici) često uopće nisu imali informacije o pokretanju ovršnog postupka i za njega bi saznali tek nakon što im računi budu blokirani, a samim time nisu imali niti informacije o tome kako mogu zaštititi svoja prava. Stoga smo Ministarstvu pravosuđa predložili da se u slučajevima kada dostava nije moguća niti nakon što je ponovljena, obavi ne samo isticanjem na internetskoj e-oglasnoj ploči sudova, nego istovremeno i na oglasnoj ploči suda. Naime, još uvijek značajan



broj građana (osobito nezaposleni i umirovljenici), nemaju računalo, nije im dostupan internet, pa tako niti internetske stranice e-oglasne ploča sudova, a zbog računanja rokova, važno je da oglašavanje na oba načina bude istovremeno.

Predložili smo i to da se, ako ovršenik ne priloži uz žalbu sve isprave na koje se poziva, žalba zbog toga ne odbacuje, već da se pozove ovršenika da ju u roku od osam dana dopuni ili ispravi, a tek ukoliko to ne učini, da se žalba odbaci, kako bi njegovo pravo na pristup sudu uistinu bilo zajamčeno. Na ovaj način, pružila bi se dodatna mogućnost ovršenicima, koji ponekad i radi neukosti i neinformiranosti ne dostave sve potrebne dokumente, da zaštite svoja prava.

Isti prijedlog uputili smo i u situaciji kada prigovor ovršenika nije obrazložen i/ili kada ovršenik uz prigovor nije priložio isprave na koje se ovršenik u prigovoru poziva.

Također, predložili smo i da se, kako bi se zaštitio egzistencijalni minimum građana koji ostvaruju samo primanja temeljem ugovora o djelu, ugovora o autorskom djelu, nakladničkog ugovora i ugovora o djelu redovitog studenta, ta primanja budu izuzeta od ovrhe, u slučajevima kada ne prelaze visinu dvije trećine prosječne neto plaće u Republici Hrvatskoj.

### Obiteljski zakon

Tijekom javne rasprave o Nacrtu prijedloga Obiteljskog zakona, aktivno smo sudjelovali načelnim i pojedinačnim primjedbama i prijedlozima. Izmjene postojećih instituta u području skrbništva te uvođenje novih instituta (primjerice, anticipirane naredbe, pravo na žalbu štićenika bez obzira na sadržaj lišenja poslovne sposobnosti, donošenje važnih odluka koje se odnose na zdravlje i život štićenika u nadležnosti županijskih sudova) su dobrodošle i svakako predstavljaju pomak u modernizaciji skrbništva, kao i djelomičnog usklađivanja s UN Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom i praksom Europskog suda za ljudska prava.

Međutim, nije provedena cjelovita i potpuna reforma skrbništva koja se odgađa već dugi niz godina. Prijedlogom Obiteljskog zakona, centri za socijalnu skrb nisu u bitnome rasterećeni od javnih ovlasti kao što je bilo nagoviješteno, već su naprotiv, još više opterećeni. Nije regulirana jača sudska zaštita osoba pod skrbništvom, odnosno prijenos nadležnosti s centara za socijalnu skrb na sudove, iako su u pitanju ljudska prava ovih osoba. Predlagatelj nije mijenjao važeće članke Obiteljskog zakona koje se odnose na osobe potpuno lišene poslovne sposobnosti, iako je uvedena bitna novina da se osoba više ne može potpuno lišiti poslovne sposobnosti, pa je predloženo da se članci međusobno usklade.

Naše primjedbe i prijedlozi odnosile su se na to da se precizira novi institut prava na obiteljski dom; izdvajanje djeteta iz obitelji od strane centra za socijalnu skrb; usklađivanje s propisima o zaštiti privatnosti i zaštiti prava pacijenata; poboljšanje odredbi o posebnom skrbništvu; brisanje alternative prema kojoj bi državni službenici Ministarstva socijalne politike i mladih zastupali interese osoba prema kojima je pokrenut postupak lišenja poslovne sposobnosti;

osnivanje skrbničke agencije; da po zahtjevu skrbnika, obiteljski liječnik uz mišljenje o stanju zdravlja štíćenika uključi i nalaz liječnika specijaliste o zdravlju štíćenika; da troškovi predujma vještačenja tijekom postupka lišenja /vraćanja poslovne sposobnosti terete sredstva suda, kao što je uređeno u postupku utvrđivanja oćinstva; brisanje odredbe prema kojoj centri za socijalnu skrb mogu poslovno sposobnoj osobi imenovati posebnog skrbnika radi zaštite prava i interesa osobe „iz drugih razloga“, jer se ovakvom nepreciznom odredbom omogućuje da se upravnim aktom osobi ograniče prava iako nije lišena poslovne sposobnosti; da se neposredno skrbništvo uredi kao iznimna situacija, ako se na drugi način ne može imenovati skrbnik i da se ograniči broj štíćenika po jednom skrbniku, te da se propiše obveza centru za socijalnu skrb da je dužan dati štíćeniku na uvid izvješće skrbnika o svojem radu i o stanju štíćenikove imovine. Također, predložili smo da se u prijelaznim i završnim odredbama jasno propiše na koji će se način i u kojim rokovima, unutar pet godina, pokretati izvanparnićni postupci radi vraćanja poslovne sposobnosti ili djelomićnog lišenja poslove sposobnosti, kako bi se izbjegla neujednaćena postupanja centara za socijalnu skrb koji će pokretati ove postupke.

Vezano za primjedbe o skrbništvu, predlagatelj se u potpunosti složio s gotovo svim našim primjedbama, kako onim načelnog karaktera, tako i onima koje se odnose na konkretne dijelove i ćlanke. U skladu s tim, a posebice s primjedbama načelnog karaktera, najavljeno je da će se osnovati radna skupina/povjerenstvo za praćenje Obiteljskog zakona i daljnje izmjene instituta skrbništva za odrasle, posebice u skladu s potrebom prilagodbe Konvenciji o pravima osoba s invaliditetom.

Također, najavljeno je kako će se oni naši prijedlozi koji su prihvaćeni djelomićno, ili odbijeni, a odnose se na skrbništvo, biti ugrađeni u zakonodavstvo prilikom slijedećih izmjena Obiteljskog zakona.

Međutim, i dalje smatramo kako je trebalo urediti ovim zakonom da troškovi predujma vještačenja u postupku lišenja/vraćanja poslovne sposobnosti terete sredstva suda, kao što je riješeno za postupak utvrđivanja oćinstva. Nadamo se da će MSPM osigurati dostatna sredstva svim centrima za socijalnu skrb za ovu namjenu, posebice jer će se tijekom pet godina od dana stupanja na snagu Obiteljskog zakona pokretati izvanparnićni postupci radi preispitivanja odluka o lišenju poslovne sposobnosti sukladno prijelaznim odredbama ovoga zakona. U suprotnom, zbog nedostatka sredstava, ovi se postupci neće pokretati ili će se pokrenuti postupci obustavljati, jer nije uplaćen predujam za vještaćenje.

### Zakon o strancima

Temeljem dugogodišnjeg praćenja primjene Zakona o strancima kroz rad na pritužbama građana, u izvještajnom smo razdoblju sudjelovali u postupku izmjena i dopuna Zakona o strancima. Naime, tijekom godina su nam se obraćali građani koji imaju reguliran privremeni boravak, a koji su u RH rođeni i od rođenja žive u njoj, tražeći pomoć pri reguliranju stalnog boravka kao zakonske pretpostavke za stjecanje hrvatskog državljanstva. Njihovi primjeri

ukazivali su da postoje životne situacije koje Zakon o strancima nije vrednovao olakotno, a koje su nastupile iz razloga na koje te osobe nisu mogle utjecati i zbog kojih ranije nisu bile u mogućnosti regulirati svoj boravak ili steći hrvatsko državljanstvo. Njima se, unatoč činjenici rođenja i življenja u RH, prema odredbama Zakona o strancima, odobravao tek prvi privremeni boravak iz humanitarnih razloga ili zbog spajanja obitelji, čime im se tek nakon daljnjih pet godina reguliranog privremenog boravka otvarala mogućnost za podnošenje zahtjeva za odobrenje stalnog boravka u RH.

Smatrali smo neopravdanim da su osobe, koje su nedvojbena dio hrvatskog društva, koje su rođene i žive u RH od svog rođenja, ali zbog postojanja različitih okolnosti i razloga na koje objektivno same nisu mogle utjecati ili koje su se zbile čak i krivnjom drugih, nisu imale regulirani boravak u RH, sukladno Zakonu o strancima mogle zatražiti odobravanje tek privremenog boravka.

Stoga smo prilikom postupka izmjena i dopuna Zakona o strancima, Odboru za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora dostavili naše prijedloge na tekst Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima te predložili, da stranac koji je rođen i od rođenja živi na teritoriju RH, koji zbog opravdanih razloga na koje nije mogao utjecati, nije imao reguliran boravak, može regulirati stalni boravak bez prethodno odobrenog privremenog boravka u trajanju od pet godina. Amandman je prihvaćen, a izglasavanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima navedena odredba uključena je u zakonski tekst.

Istom prilikom izrazili smo rezervu prema prijedlogu izmjene i dopune Zakona o strancima kojim bi dijete koje živi u RH, a kojem u trenutku njegovog rođenja, jedan ili oba roditelja uz strano imaju i hrvatsko državljanstvo, u određenim slučajevima pod privilegiranim uvjetima, moglo steći stalni boravak u RH.

Naime, sukladno Zakonu o hrvatskom državljanstvu, hrvatski državljanin koji ima i strano državljanstvo smatra se pred tijelima državne vlasti RH isključivo hrvatskim državljaninom. Također, propisano je i kako podrijetlom hrvatsko državljanstvo stječe dijete čija su oba roditelja u trenutku njegova rođenja hrvatski državljani; dijete čiji je jedan od roditelja u trenutku rođenja djeteta hrvatski državljanin, a rođeno je u RH; kao i dijete rođeno u inozemstvu, čiji je jedan roditelj u trenutku njegova rođenja hrvatski državljanin ako do navršene 18. godine života bude prijavljeno radi upisa kao hrvatski državljanin kod nadležnoga tijela RH u inozemstvu ili u RH ili se nastani u RH. Stoga smo smatrali da za situacije koje su bile obuhvaćene izmjenama i dopunama Zakona o strancima i kod kojih se predviđalo reguliranje stalnog boravka pod privilegiranim uvjetima, već postoje rješenja u primjeni Zakona o hrvatskom državljanstvu te da za pojedine životne situacije osoba koje imaju sve pretpostavke za stjecanje hrvatskog državljanstva nije potrebno pronalaziti rješenja u okviru Zakona o strancima. Ovakvo stajalište pučke pravobraniteljice prihvaćeno je te nije došlo do predložene izmjene i dopune navedene odredbe Zakona o strancima.

Unazad više godina značajan broj pritužbi podnositelja zahtjeva za reguliranje boravka odnosio se na dužinu trajanja tih postupaka. Naime, osobe koje pokreću postupke za produžetak privremenog boravaka ili za odobrenje stalnog boravka su one koje u RH već imaju prethodno regulirane privremene boravke i u tom smislu nadležnom tijelu uglavnom je poznata većina relevantnih podataka potrebnih za donošenje pozitivne ili negativne odluke o boravku. Međutim, pojedine pritužbe ukazuju da neki postupci za produžetak privremenog ili odobrenje stalnog boravka traju znatno duže od roka propisanog Zakonom o općem upravnom postupku. Takve situacije išle su na štetu podnositelja zahtjeva jer, iako im se Zakonom o strancima omogućuje ostanak do izvršnosti odluke o zahtjevu, ipak su se te osobe zbog nedonošenja rješenja u zakonskom roku suočavale s gubitkom određenih prava, ponajprije prava na rad za osobe kojima je bio odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga ili u svrhu spajanja obitelji s hrvatskim državljaninom. Stoga smo prilikom postupka izmjena i dopuna Zakona o strancima predložili i da se u slučaju nedonošenja odluke do isteka roka važećeg odobrenja za privremeni boravak, strancu priznaju ostvarena prava sve do izvršnosti odluke o zahtjevu. Međutim, ovaj prijedlog nije prihvaćen već se, u svrhu nastojanja da nadležno tijelo pri donošenju rješenja poštuje zakonski rok, propisala obveza podnositelju zahtjeva da zahtjev za produžetak boravka podnese najkasnije 60 dana prije isteka boravka (umjesto 30 dana, kako je bilo prije propisano), te obaveza policijskoj upravi, odnosno postaji, da o novom produžetku privremenog boravka odluči prije isteka važećeg odobrenja boravka.

#### Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o najmu

Tijekom javne rasprave o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o najmu stanova dostavili smo mišljenje Ministarstvu graditeljstva i prostornoga uređenja, u kojem smo načelno ukazali da stambene prilike u RH ne osiguravaju minimalni, pristojan standard stanovanja socijalno osjetljivim i ranjivim skupinama u društvu, jer još uvijek nije uređeno pravo najma socijalnog stana. Obzirom da je do daljnjega odgođeno donošenje Strategije o socijalnom stanovanju, a kako bi se do tada pomoglo u ostvarivanju stambenih prava ciljanih društvenih skupina, smatramo da Zakonom o najmu stanova treba sve jedinice lokalne samouprave i RH obvezati na gradnju ili kupnju stanova za socijalno ugrožene skupine građana. Jedinice lokalne samouprave koje imaju raspoložive stambene jedinice, provode natječajne postupke za davanje u najam stanova koji su njihovom vlasništvu, na određeno vrijeme, svake četiri ili pet godina. Stoga, nažalost, prema njihovim općim aktima, ne postoji mogućnost dodjele socijalnih stanova u tzv. kriznim situacijama, kada je neophodan privremeni nužan smještaj, iako je ZSS (2012 i 2013) ovu obvezu propisao. Naime, jedinice lokalne samouprave imaju mogućnost dodjele stanova izvan liste reda prvenstva, ali kriteriji za ovu listu su uglavnom vezani uz invalidnost člana obitelji te korištenje prava iz socijalne skrbi kojeg ostvaruje osoba s invaliditetom ili dijete s teškoćama u razvoju. Dakle, liste izvan reda prvenstva u pravilu se ne odnose i na druge ranjive socijalno ugrožene skupine građana.

Međutim, kako je socijalno stanovanje ipak svojevrsan najam stanova na određeno vrijeme, i ova bi vrsta najma trebala biti regulirana Zakonom o najmu stanova pa smo slijedom toga predložili da se doda posebno poglavlje „Socijalno stanovanje“ kojim bi se propisali osnovni

kriteriji i postupak za dodjelu stanova u vlasništvu jedinica lokalne samouprave ili u državnom vlasništvu osobama /obiteljima slabijeg imovnog stanja, čime bi se pravo na socijalno najamno stanovanje zakonski reguliralo.

Budući da je Zakonom o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo bilo predviđeno da se sredstava koja uprihode jedinice lokalne samouprave koriste za kupnju stanova radi preseljenja, u pravilu stanara, iz stanova u vlasništvu fizičkih osoba, to bi svakako Zakonom trebalo obvezati RH i jedinice lokalne samouprave da u svojem proračunu izdvoje sredstva u određenom postotku za kupnju ili izgradnju stanova za stambeno zbrinjavanje socijalno ugroženih, odnosno odrede minimalni socijalno stambeni fond.

Vezano za pojedinačne primjedbe na tekst ovoga Zakona, predložili smo da se propisana mogućnost otkaza ugovora o najmu na neodređeno vrijeme, ako je vlasniku stan potreban za rješavanje stambenog pitanja člana njegove obitelji (da useli u taj stan svoje potomke, roditelje ili osobe koje je prema posebnim propisima dužan uzdržavati), odnosi i na otkaz ugovora o najmu stana zaštićenom najmoprimcu. Međutim, prema predloženoj odredbi u Nacrtu prijedloga ovog Zakona proizlazi da se uređuje samo rješavanje stambenog pitanja najmodavca, a trebalo je obuhvatiti i rješavanje stambenog pitanja odraslih/punoljetnih članova obitelji najmodavca, odnosno vlasnika stana. Predložena odredba kojom otkaz ugovora o najmu stana zaštićenom najmoprimcu može dati samo onaj vlasnik stana koji stanuje u drugom svojem neodgovarajućem stanu, kao podstanar ili kao najmoprimac odnosno ako je, iako je istodobno vlasnik stana, sam stambeno nezbrinuta osoba/obitelj, stavlja mu prekomjeran teret, jer ako se zatekne u situaciji da treba riješiti stambeno pitanje za člana svoje obitelji, to ne može učiniti. Naime, na predloženi način vlasnika se prisiljava da status člana njegove obitelji zadržava i odrasli potomak koji bi, preseljenjem u stan koji koristi zaštićeni najmoprimac, mogao trajno riješiti svoje stambeno pitanje te na taj način učiniti da stan koji koristi vlasnik/najmodavac za vlasnika/najmodavca može postati ili može biti odgovarajućim, jer će ga koristiti manji broj članova. Osim toga, predložena odredba kojom je propisano vremensko razdoblje od deset godina unutar kojeg bi zaštićena najamnina trebala dostići visinu slobodno ugovorene najamnine, za vlasnika znači ograničavanje prava vlasništva koje je protivno ustavnom određenju kojim se jamči pravo vlasništva te određenju da je zakonom moguće u interesu RH ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.

### Zakon o radu

Primjedbe i prijedlozi koje smo predložili u postupku donošenja novog Zakon o radu temeljili su se na iskustvima u postupanju po pritužbama u području rada i zapošljavanja u kojima se ukazuje na nedopuštenost otkaza ugovora o radu, neprodužavanje ugovora o radu sklopljenog na određeno vrijeme, neisplatu dospjelih plaća, neuručenje obračuna neisplaćenih dospjelih plaća, neisplatu otpremnine, nezakoniti prekovremeni rad radnika te s tim u vezi neisplatu uvećane plaće za prekovremeni rad, kao pitanjima od značaja za zaštitu socijalnih prava građana. Predlagali smo da se zadrži postojeće zakonsko rješenje u slučaju dodatnih uglavaka

o radu na izdvojenom mjestu rada, koje se odnose na uglavak o radnom vremenu radnika, jer je preciznije, ostavlja manje prostora za moguću zlouporabu te omogućava lakše prepoznavanje i sankcioniranje u slučaju da poslodavac postupa protivno odredbama Zakona.

Zatim smo predložili izmjene koje se tiču potrebe da sudska ili arbitražna odluka nadomjesti suglasnost za otkaz izuzetno osjetljivoj kategoriji radnika (radnika kod kojega postoji smanjenje radne sposobnosti, djelomični gubitak radne sposobnosti ili neposredna opasnost od nastanka smanjenja radne sposobnosti, koju je utvrdilo ovlašteno tijelo u skladu s posebnim propisom), ukoliko radničko vijeće uskrati suglasnost na otkaz, odnosno ako isto nije utemeljeno i ne postoji sindikalni povjerenik koji ima sva prava i obveze radničkog vijeća.

Smatrali smo kako nema mjesta ozakonjenju prekovremenog rada u trajanju dužem od sto osamdeset sati godišnje, osobito iz razloga što su rezultati dosadašnjih nadzora inspektora rada Državnog inspektorata pokazivali, da se veliki broj otkrivenih prekršaja te s tim u vezi poduzete mjere inspektora rada, odnose na zlouporabu instituta prekovremenog rada, odnosno na nezakoniti prekovremeni rad radnika, osobito u trgovini, ugostiteljstvu i graditeljstvu.

Prema Izvješću o radu Državnog inspektorata u 2012.g. inspektori rada su u 2012.g. utvrdili da je ukupno 1.540 radnika nezakonito radilo prekovremeno (od čega su 843 bile žene), dok je broj radnika za koje je utvrđeno da su u 2011.g. nezakonito radili prekovremeno bio 2.130 (od čega su 1.046 bile žene). Nezakoniti prekovremeni rad, osobito onaj koji kontinuirano traje kroz dulje vremensko razdoblje, utječe na povećanje broja radnika koji zbog zdravstvenih problema izostaju s posla, što istovremeno generira porast broja radnika privremeno nesposobnih za rad. Valja imati na umu da se kod poslodavaca za koje se inspekcijom nadzorom utvrdi nezakoniti prekovremeni rad radnika, gotovo uvijek utvrde i prekršaji koji se odnose na neevidentiranje sati prekovremenog rada, ali i neplaćanje uvećane plaće za prekovremeni rad.

Stoga smo smatrali da bi u vremenu velike nezaposlenosti u RH te uzimajući u obzir da iskazane potrebe za radnicima uglavnom iskazuju poslodavci u djelatnosti trgovine, ugostiteljstva i graditeljstva, ozakonjenje prekovremenog rada u trajanju dužem od sto osamdeset sati godišnje pa sve do dvjesto pedeset sati godišnje, utjecalo na povećanje broja nezaposlenih i k tome dodatno ugrozilo zdravlje zaposlenih.

Osim toga, zalagali smo se i za pojačanu zaštitu od viktimizacije, odnosno da se zbog okolnosti obraćanja pučkoj pravobraniteljici ili postupanja pučke pravobraniteljice te obraćanja drugim pravobraniteljskim institucijama, ili njihovog postupanja ili pak postupanja drugih državnih tijela, radniku ne smije otkazati ugovor o radu.

Tražili smo i da privremena nesposobnost za rad prekida tijekom otkaznog roka, jer za razliku od ostalih situacija kao što su slučajevi korištenja godišnjeg odmora, plaćenog dopusta i sl. koje radnik može sam izabrati, ovdje nije riječ o izboru radnika. Naime, Nacrtom se predviđalo da

za vrijeme otkaznog roka radnik ima pravo uz naknadu plaće biti odsutan s rada najmanje četiri sata tjedno radi traženja novog zaposlenja, iz čega proizlazi da je, između ostalog, smisao otkaznog roka, i osiguravanje mogućnosti za traženje novog zaposlenja. Međutim, radnik koji je privremeno nesposoban za rad (pa se primjerice zbog bolesti nalazi u bolnici na liječenju), nije u mogućnosti ostvarivati ovo pravo i aktivno tražiti posao pa se predloženom odredbom radnici privremeno nesposobni za rad, stavljaju u nepovoljniji položaj po osnovi zdravstvenog stanja, a koje je sukladno ZSD-u, jedna od zabranjenih osnova diskriminacije.

Ukazali smo i kako je nužno na odgovarajući način regulirati pitanje mobinga, odnosno zlostavljanja na radnom mjestu čije posljedice osjeća ne samo zlostavljanju izloženi pojedinac, već i društvo u cjelini, a kako bi se u konačnici izbjegle neujednačenosti i pravne praznine koje sada postoje u ovome području.

S obzirom na to da neke naše primjedbe i prijedlozi nisu usvojeni, u siječnju 2014. godine uputili smo amandmane Odboru za ljudska prava i prava nacionalnih manjina i Odboru za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo Hrvatskog sabora..

#### Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti

Na Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti uputili smo dva amandmana Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava i Odboru za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo Hrvatskog sabora.

Predložili smo da se zadrži pravo korisnika na produženje novčane naknade, dok je prijedlog Zakona predviđao ukidanje toga prava uz obrazloženje MRMS da primjena toga prava nije ostvarila očekivane i svrsishodne učinke te da produženje prava ima narav socijalnog davanja koje bi trebalo regulirati u okviru sustava socijalne skrbi. Naime, uz Konačni prijedlog Zakona nisu navedeni egzaktni podatci kojima bi se potvrdilo da pravo na produženje novčane naknade nije ostvarilo očekivane i svrsishodne učinke.

Također, predložili smo da po prestanku prava na produženje novčane naknade, korisnici to pravo zadržavaju sve dok nadležni centar za socijalnu skrb ne utvrdi ispunjavaju li uvjete za priznavanje zajamčene minimalne naknade prema Zakonu o socijalnoj skrbi i dok nadležni centar za socijalnu skrb o tome ne donese odgovarajuće rješenje sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi. Naime, potrebno je bilo iznaći rješenje za dosadašnje korisnike/ce prava na produženu novčanu naknadu, kako ne bi iznenada ostali bez stečenog prava, ali i bez bilo kakvog oblika socijalne zaštite. Prema podacima HZZ-a, nezaposlenih korisnika/ca produžene novčane naknade u listopadu 2013.g. bilo je 6.770, pri čemu je značajan broj korisnika/ca, tj. više od 2/3, bilo žena, koje su teže zapošljive na tržištu rada.

Na žalost, naši prijedlozi nisu usvojeni.

### Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o statusu prognanika i izbjeglica

U postupku donošenja Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o statusu prognanika i izbjeglica, Odboru za ljudska prava i prava nacionalnih manjina smo uputili prijedlog amandmana kojim bi se članak 8. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o statusu prognanika i izbjeglica, promijenio na način da odredi kako uvjete za utvrđivanje statusa i gubitak statusa te sadržaj, opseg i način ostvarivanja prava osoba kojima je utvrđen status izbjeglice, prognanika odnosno povratnika, kao i postupak provedbe revizije iz članka 11. stavka 1. ovoga Zakona, uredbom propisuje Vlada RH. Također smo predložili da se odlukom Vlade utvrđuje vrsta i visina financijske potpore osobama s utvrđenim statusima u skladu s odredbama Zakona.

Naime, u tekstu Konačnog prijedloga zakona, bilo je određeno kako čelnik tijela zaduženog za provedbu propisa donosi pravilnike o utvrđivanju/stjecanju i gubitku istog prava te propisivanju postupka utvrđenja postojanja prava, no smatrali smo kako je sa stajališta zaštite pravne sigurnosti građana upitno propisati način prestanka stečenog prava Zakonom, a postupak utvrđenja prava pravilnikom čelnika tijela, koji bi bio zadužen i za provedbu istog pravilnika.

Ovaj je naš prijedlog prihvaćen i uvršten u Prijedlog zakona, koji je upućen u hitni postupak te usvojen.

### Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi

U 2013. godini, prilikom rasprave o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi, ukazali smo Odboru za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora na neprimjerena zakonska rješenja i nepravilnosti u radu nadležnih tijela koja rješavaju o zahtjevima korisnika stambenog zbrinjavanja, kao i vlasnika čija je imovina bila predmetom privremenog preuzimanja kako na područjima posebne državne skrbi, tako i izvan njih.

U Izvješću za 2012. godinu, preporučili smo da se cijeli sustav propisa o stambenom zbrinjavanju uredi jednim propisom za sve podnositelje, bez obzira radi li se o područjima posebne državne skrbi ili ne, što je ovim Prijedlogom Zakona i učinjeno.

Međutim, ukazali smo kako Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi ne udovoljava u potpunosti cilju zbog kojega se pristupilo izradi Zakona, a to je ispunjavanje obveza koje je RH preuzela prigodom zatvaranja Poglavlja 23. i pregovora o pristupanju Europskoj uniji: nastavak rješavanja pitanja povratka izbjeglica, osobito kroz provedbu programa stambenog zbrinjavanja radi povratka izbjeglica i na rješavanje preostalih slučajeva neovlaštenih ulaganja privremenih korisnika.



Osim toga, naglasili smo kako se, kao što je to bio slučaj sa bivšim Zakonom o područjima posebne državne skrbi, i u sadašnjem Zakonu nalaze pogreške u numeraciji koje nisu ispravljene, iako smo nadležnom ministarstvu skrenuli pažnju na posljedice ovih propusta te smo, imajući u vidu i nužnost dorade ovog propisa zbog problema uočenih u njegovoj primjeni, predložili i amandmane čiji je cilj bio ispravljanje uočenih grešaka te bolje uređenje zakonskoga teksta.

### Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata i Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji

Pučka pravobraniteljica i pravobraniteljica za osobe s invaliditetom dostavile su zajednički prijedlog amandmana na Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata, s Konačnim prijedlogom zakona, kao i na Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, s Konačnim prijedlogom zakona, Odboru za ratne veterane Hrvatskog Sabora, Ministarstvu socijalne politike i mladih i Ministarstvu branitelja.

Donošenje ovih zakona po hitnom postupku, bez javne rasprave i pomno pripremljene analize, nije dobro i može dovesti u pitanje ostvarenje dosadašnjih stečenih prava korisnika, a krši i Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. Predloženim izmjenama, značajan broj korisnika prava na opskrbninu može biti doveden u nepovoljniji položaj, ali i u poziciju krajnje socijalne nesigurnosti. Osobito je zabrinjavajuće što jedan broj sadašnjih korisnika opskrbnine nakon ovih izmjena, sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi, neće moći ostvariti pravo na zajamčenu minimalnu naknadu, a nekima od njih bi zajamčena minimalna naknada bila priznata u manjem iznosu od opskrbnine. Naime, predviđeno je ukidanje prava na opskrbninu za ukupno 9.800 korisnika (njih 6000 prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji i 3.800 korisnika prema Zakonu o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata) i to s danom 1. siječnja 2014. godine, s obrazloženjem da bi se jednom dijelu korisnika ovo pravo zamijenilo pravom na zajamčenu minimalnu naknadu (tzv. objedinjavanje prava), predviđeno budućim Zakonom o socijalnoj skrbi koji bi se trebao primjenjivati također od početka 2014. godine. Međutim, zapravo se ne radi o objedinjavanju prava, jer bi u tom slučaju svi korisnici opskrbnine bili „prevedeni“ na novo pravo zajamčene minimalne naknade, već se radi o ukidanju stečenih prava, uz eventualnu mogućnost ostvarivanja novčane naknade u sustavu socijalne skrbi.

U započetim postupcima, trebalo bi primijeniti načelo legitimnog očekivanja, u skladu i s praksom Europskog suda za ljudska prava, budući da su u predmetima gdje je već započet postupak, podnositelji zahtjeva imali razumnu osnovu pretpostaviti da će se njegov zahtjev riješiti prema propisu koji je bio na snazi u vrijeme podnošenja.

Obzirom da je ipak bilo očito da predlagatelji neće promijeniti svoj stav, kao alternativu smo predložili da se tada postojećim korisnicima opskrbnina, osigura isplata ove pomoći i nakon 1.

siječnja 2014., sve dok centar za socijalnu skrb ne utvrdi ispunjavaju li uvjete za priznavanje zajamčene minimalne naknade i donesu odgovarajuća rješenja.

Na žalost, vezano uz ove prijedloge od nadležnih tijela nismo dobili odgovore. Međutim, stvarne učinke ovih zakona i ZSS (2013) i kako će zaista utjecati na socijalno ugrožene građane, vidjet ćemo tek nakon protoka određenog vremena od početka njegove provedbe.

#### Prijedlog Direktive Vijeća o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob ili spolnu orijentaciju

Na poziv Ministarstva socijalne politike i mladih sudjelovali smo u pripremi prijedloga stajališta RH vezano uz prijedlog Direktive Vijeća o primjeni načela zabrane diskriminacije na osnovu vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije. S obzirom da postojeća Direktiva 2000/78/EZ zabranjuje diskriminaciju temeljem navedenih osnova isključivo na području rada i zapošljavanja, kao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije izrazili smo punu podršku donošenju nove Direktive, koja bi proširila broj područja u kojem se u pravu EU temeljem tih osnova zabranjuje diskriminacija.

Istaknuli smo da nacionalni zakonodavni okvir za suzbijanje diskriminacije, ponajprije ZSD, obuhvaća zabranu diskriminacije temeljem 17 diskriminacijskih osnova, uključujući i četiri navedene, u 10 područja (pri čemu zakonska stipulacija dopušta primjenu ZSD-a i na drugim područjima), čime je diskriminacija u Hrvatskoj zabranjena na području širem od postojećih obveza koje proizlaze iz pravne stečevine EU, ali i u odnosu na Prijedlog Direktive.

Ipak, njezino donošenje smatramo važnim za građane, jer bi se zbog učinaka europskog prava, u RH podigla razina zaštite od diskriminacije temeljem ovih osnova. Također smo ukazali na potrebu dorade Prijedlogom Direktive predviđenih iznimaka kako bi se precizirale okolnosti, područja kao i uvjeti različitog postupanja na osnovu dobi koje se ne smatra diskriminacijom, ali i na potrebu dodatnog rada na prijevodu Prijedloga Direktive na hrvatski jezik.

#### Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o mjerama za olakšavanje korištenja prava radnika u kontekstu slobode kretanja radnika

Po pozivu Ministarstva rada i mirovinskog sustava sudjelovali smo i u pripremi materijala i stajališta RH vezano uz prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća za socijalna pitanja o mjerama za olakšavanje korištenja prava radnika u kontekstu slobode kretanja radnika.

Budući da Direktiva smjera zaštititi radnika iz država članica Europske unije i njihovih obitelji od diskriminacije po osnovi državljanstva u području rada i zapošljavanja, ali i drugim predloženim područjima, a pogotovo kada je u pitanju socijalno osiguranje, stanovanje, obrazovanje odnosno pristup profesionalnom i stručnom osposobljavanju i usavršavanju te

prekvalifikacijama i kada se radi o djelovanju odnosno članstvu u sindikatima podržavamo njeno donošenje.

Kako su ovo područja na kojima se prema nacionalnom antidiskriminacijskom zakonodavstvu već predviđa zaštita od diskriminacije po drugim osnovama, crpeći iskustva iz našeg rada kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije te s obzirom na postojeće propise, Ministarstvu smo uputili stajališta oko otvorenih pitanja. Posebno smo se osvrnuli na strukturu tijela koje bi obavljalo zadaće propisane Direktivom (bilo da se radi o proširenju nadležnosti već postojećeg tijela ili pak o osnivanju novoga tijela) i potrebu pojašnjenja razine pravne pomoći koju bi pružalo, posebice pritom ukazujući na nužnost predviđanja i osiguravanja financijskih sredstava za njegovo djelovanje.

## **7. PROMOCIJA LJUDSKIH PRAVA, DOMAĆA I MEĐUNARODNA SURADNJA TE JAVNO DJELOVANJE**

U mnogočemu je 2013. bila godina promjena u području javnoga djelovanja i institucionalne suradnje pučke pravobraniteljice, koje su se dogodile na tri razine. S jedne je strane, ZoPP iz srpnja 2012., pružio je institucionalne ovlasti te ojačao kapacitete upravo u području promocije i suradnje, što je dalo prve vidljive rezultate tek u 2013. godini. S druge strane, imenovanje nove pučke pravobraniteljice pojačalo je interes javnosti i za djelovanje institucije, a društvena zbivanja u Hrvatskoj tijekom čitave godine obilježile su upravo javne rasprave i događanja vezana za ljudska prava.

Na razini suradnje s domaćim dionicima dva su ključna koraka: potpisivanje Sporazuma o međuinstitucionalnoj suradnji između pučke pravobraniteljice, pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, pravobraniteljice za osobe s invaliditetom te pravobraniteljice za djecu te suradnja s organizacijama i akterima civilnoga društva, koja je formalizirana kroz osnivanje Savjeta za ljudska prava pučke pravobraniteljice – tijela koje okuplja predstavnike organizacija civilnoga društva, akademske zajednice, medija te nacionalnih manjina. Potvrdu neovisnoga rada na nacionalnom planu, dobili smo u srpnju 2013., kada je Međunarodni koordinacijski odbor za nacionalne institucije za ljudska prava (ICC NHRI) koji djeluje pri Uredu Visoke povjerenice za ljudska prava UN-a ponovno akreditirao instituciju pučkog pravobranitelja potvrdivši joj najviši status neovisnosti (A), sukladno kriterijima tzv. Pariških načela.

### **7.1. Promocija ljudskih prava**

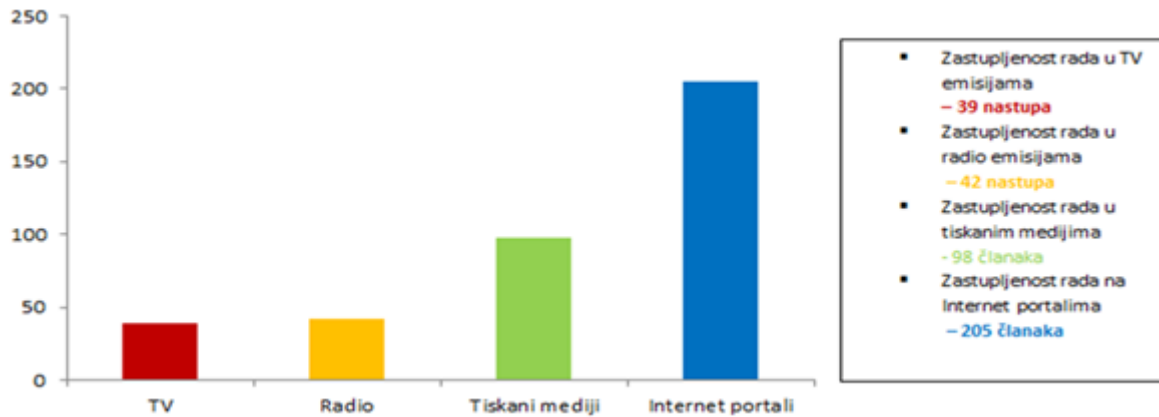
Tijekom 2013. godine, pojačala se vidljivost Ureda pučke pravobraniteljice ciljanim priopćenjima na akutne društvene teme iz nadležnosti Ureda te zaštite i promicanja ljudskih prava općenito, ali i obogaćivanjem i ažuriranjem sadržaja koje je web stranica [www.ombudsman.hr](http://www.ombudsman.hr) pružala. Povećan je broj medijskih nastupa, kako kroz TV i radio nastupe, tako i kroz intervjue u specijaliziranim časopisima, kao i sudjelovanje na brojnim domaćim skupovima, raspravama i u međunarodnim forumima. Posebno smo nastojali dostupnim učiniti rad Ureda na propisima u postupku njihova donošenja, izmjena ili dopuna te približiti građanima aktivno uključivanje u sve faze javne rasprave na brojne propise i/ili strategijske dokumente. Broj posjetitelja službene internetske stranice povećao se u prosjeku za 11% u odnosu na 2012. godinu. Isto tako, po prvi puta institucija se otvorila građanima putem virtualnih društvenih mreža, pri čemu je kao prvi pokrenut Twitter profil koji objavljuje sadržaje iz rada Ureda, ali i tema vezanih uz ljudska prava i suzbijanje diskriminacije iz zemlje i svijeta.

#### Interes javnosti za rad pučke pravobraniteljice

U području promocije rada Ureda i podizanja svijesti o ljudskim pravima radili smo u velikoj mjeri proaktivno: putem priopćenja medijima, nakon kojih su uslijedili pozivi na nastupe u

TV i radijskim emisijama, kao i dodatni pisani upiti novinara. Ove godine prevladavali su upiti medija vezani uz referendumsko pitanje o braku, izmjene zakona o socijalnoj skrbi, o državnim službenicima i namještenicima, izmjene ovršnog zakona, dvojno državljanstvo povratnika srpske nacionalnosti, zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, suzbijanje diskriminacije te prava pripadnika nacionalnih manjina.

Slika: Statistika medijske zastupljenosti rada pučke pravobraniteljice u 2013.



O stavovima i preporukama povodom aktualnih društvenih tema koje su se ticale zaštite i promocije ljudskih prava te suzbijanja diskriminacije javnost smo obavještavali putem priopćenja, a odnosila su se na sljedeće teme: Govor i akti mržnje, te neprimjeren govor na sportskim natjecanjima (svibanj, studeni); Raspisivanje referenduma o promjeni Ustava RH (lipanj, rujanj, studeni); Prisilna hospitalizacija gđe Z.K. iz Osijeka (srpanj); Pravo na priziv savjesti, Prava studenata na zdravstveno osiguranje i zaštitu (kolovoz); Dvojezični natpisi u Vukovaru; Reakcija na članak Jutarnjeg lista “Prava istina o državnim službama – iako imaju sve uvjete 20.000 ljudi ne da se u penziju”(rujan); Izmjene i dopune Zakona o kaznenom postupku (listopad); Neprimjeren ton javne rasprave povodom referenduma (studeni); Zajedničko priopćenje svih pravobraniteljica o toleranciji povodom dana ljudskih prava (prosinac).

Pogledamo li statističke podatke o broju posjeta stranici na tekst priopćenja, najviše interesa izazvala je informacija o reakciji pučke pravobraniteljice na postupak hospitalizacije gđe Z.K. iz Osijeka, zatim zajedničko priopćenje pučke pravobraniteljice i pravobraniteljice za ravnopravnost spolova povodom raspisivanja referendum o braku, priopćenje o govoru i aktima mržnje o nasilnim incidentima u Zagrebu, Krnjaku i Rijeci te priopćenje nakon nogometne utakmice Hrvatska – Island i izgređa Josipa Šimunića.

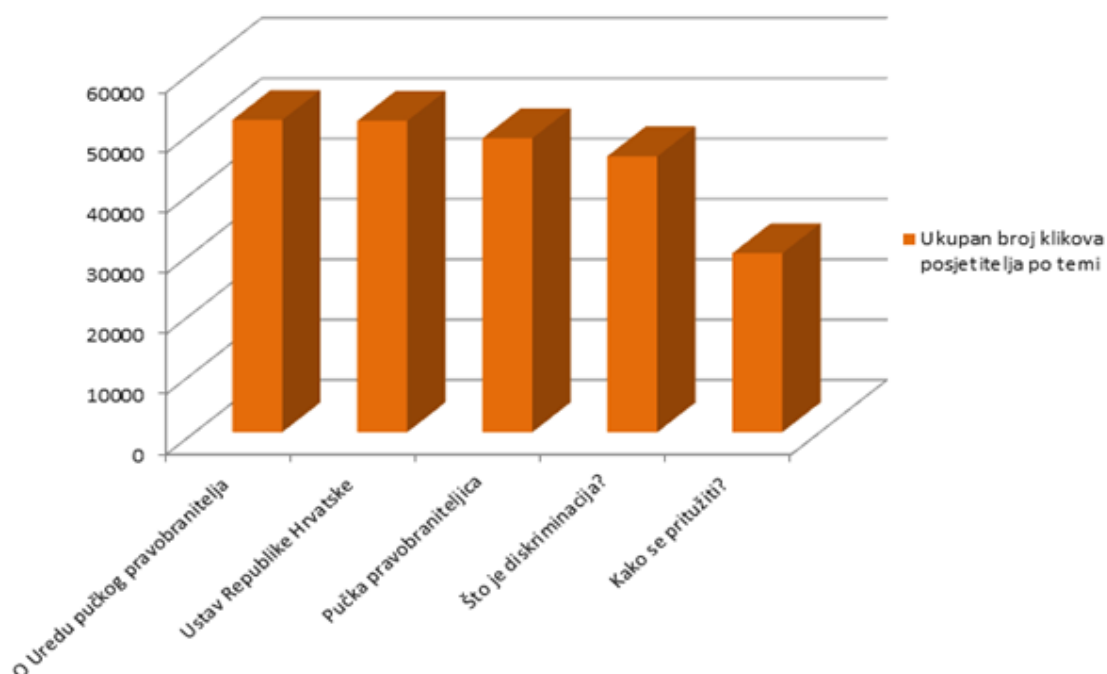
Također smo objavljivali tekstove povodom međunarodnih dana važnih za ljudska prava: Međunarodnog dana podrške žrtvama mučenja (26. lipnja), Međunarodnog dana sjećanja na romske žrtve holokausta (2. kolovoza), Europskog dana sjećanja na žrtve svih totalitarnih i autoritarnih režima (23. kolovoza), Međunarodnog dan starijih osoba (1.listopada), Međunarodnog dan borbe protiv siromaštva (17.listopada), Međunarodnog dana tolerancije (16. studenoga).

## Web stranica i društvene mreže

Web stranica samo je jedan aspekt vidljivosti u javnosti i njezina posjećenost uvelike ovisi o sadržaju i njegovoj prezentaciji kroz druge medije. Ipak, statistički gledano, usporedimo li 2013. godinu s prethodnom, uočljiv je porast interesa za vijesti koje se na ovaj način objavljuju. O ažuriranosti novih sadržaja te interesu građana za njih govori i podatak o ukupnome prometu na stranici koji je 2013. bio 40.01 GB, što je povećanje za 34 % u odnosu na prethodnu godinu.

Najposjećeniji sadržaji stranice su informacije o Uredu i o osobi i instituciji pučkog pravobranitelja, Ustav RH, definicija diskriminacije te upute o tome kako i gdje nam se građani mogu pritužiti.

Slika: Teme od najvećeg interesa na službenoj internet stranici u 2013.



Ukupni broj pojedinačnih posjetitelja stranice u 2013. godini bio je 56.834, što je povećanje od 11% u odnosu na godinu ranije, a ukupni broj posjeta je 78.678, što je povećanje od 9%. Promatramo li posjećenost stranice tijekom godine, na mjesečnoj razini bilo je od 9 do 54% više posjetitelja no prethodne godine.

Osim iz Hrvatske, web stranice Ureda posjećuju se i u inozemstvu, najviše iz zemalja regije – Srbije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Makedonije, ali i iz Italije te SAD-a.

U cilju suvremenije i brže komunikacije s građanima i medijima, praćenja novosti i zanimljivosti na području ljudskih prava u Hrvatskoj i svijetu, posebice mladima kao najzastupljenijoj društvenoj skupini na Internetu, pokušali smo se približiti putem Twitter

profila [pravobraniteljica@OMBUDSMAN.HR](https://twitter.com/OMBUDSMAN.HR); <https://twitter.com/OmbudsmanHR>. Od 27. rujna kada je profil otvoren do kraja godine, objavili smo 78 tvitova i okupili 221 pratitelja profila čiji se broj svakodnevno povećava, što ukazuje da postoji rastući interes građana za rad našeg Ureda.

Objave na Twitteru odnose se na priopćenja i reagiranja povodom aktualnih događaja, zakone i inicijative koje se tiču ljudskih prava, vijesti o projektnim aktivnostima i aktivnostima Ureda iz područja suzbijanja diskriminacije, nacionalnog preventivnog mehanizma te promocije i zaštite ljudskih prava, obilježavanje važnih datuma iz područja ljudskih prava te prenošenje zanimljivosti sa stranica važnih dionika.

Teme koje su najviše zanimale posjetitelje Twittera bile su uključivanje Ureda u kampanju “Poštujmo različitost – NE govoru mržnje na Internetu”, priopćenja vezana za referendum o definiciji braka, zajednička konferencija za tisak pravobraniteljskih ureda o toleranciji, te diskusija o tome može li Ustavni sud samoinicijativno razmatrati ustavnost referendumska pitanja.

## **7.2. Suradnja s dionicima**

Ova je godina bila značajna za uspostavljanje temelja za daljnje jačanje te postizanje sustavne suradnje s civilnim sektorom. Uspješno je ostvarena kako kroz brojne inicijative, posebice u područjima zaštite prava građana uslijed ovrha, besplatne pravne pomoći, prava pripadnika manjina, projektima i aktivnostima u području suzbijanja diskriminacije, ali i kroz Savjet za ljudska prava pučkog pravobranitelja kao novoosnovano savjetodavno tijelo. Ured je sudjelovao i u drugim aktivnostima čiji su nositelji bili organizacije civilnoga društva, ali i različite neovisne institucije i državna tijela.

### *7.2.1. Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice*

Savjet za ljudska prava pučkog pravobranitelja savjetodavno je tijelo koje razmatra i predlaže strateške smjernice u području promicanja ljudskih prava i sloboda, osigurava kontinuiranu suradnju u području ljudskih prava i sloboda između pučkog pravobranitelja, civilnog društva, akademske zajednice i medija te razmatra druga pitanja od značaja za rad pučkog pravobranitelja u području promicanja ljudskih prava i sloboda, a osnovan je 18. studenoga 2013. na mandat od četiri godine, temeljem javnog poziva.

Članovima Savjeta imenovano je osam osoba iz četiriju područja ljudskih prava. To su: Milana Romić i Đordana Barbarić kao predstavnice organizacija civilnog društva, doc. dr. sc. Enes Kulenović i prof. dr. sc. Mira Lulić kao predstavnici znanstvene zajednice, mr. sc. Dragutin Lučić i Darko Markušić kao predstavnici medija te Ljubo Manojlović i mag. iur. Amina Nanić kao predstavnici nacionalnih manjina.

Prva sjednica Savjeta održana je u prosincu uz sudjelovanje pučke pravobraniteljice i zamjenica, a dala je temelje njegovom daljnjem radu u smislu definiranja budućeg načina rada Savjeta i mogućnostima sadržajnog doprinosa članova Savjeta radu Ureda. Utvrđeno je da će se Savjet sastajati najmanje dva puta godišnje, a uz to će pojedini članovi Savjeta sudjelovati u općim aktivnostima Ureda, u okviru njihovih interesa i područja u kojima djeluju, a sukladno Planu rada Ureda.

Članovi Savjeta predlagat će s jedne strane strateške teme iz djelokruga rada Ureda koje su od društvenoga značaja i interesa javnosti u nadolazećem periodu, a s druge će raspravljati moduse suradnje s organizacijama civilnoga društva, suradnje na analitičkom i istraživačkome radu te predlagati smjernice u cilju jačanja vidljivosti i prepoznatljivosti Ureda. U tom su kontekstu na prvoj sjednici spominjana socijalna prava, prava starijih osoba, prava osoba s duševnim smetnjama kod njihovog lišavanja slobode te diskriminatoran govor i govor mržnje.

### *7.2.2. Suradnja s posebnim pravobraniteljicama*

Budući da je hrvatski sustav zaštite i promicanja ljudskih prava segmentiran te u njemu postoje različite pravobraniteljske institucije, naša međusobna suradnja osobito je važna radi učinkovite zaštite prava građana te prepoznatljivosti sustava zaštite ljudskih prava RH u cjelini.

Naime, u praksi je već prepoznata potreba tješnje suradnje u radu na pritužbama građana, posebice povodom diskriminacije, obilascima i pregledima mjesta na kojima se nalaze osobe lišene slobode, kao i u pogledu suradnje na projektima, inicijativama, istraživanjima te nastupima u javnosti oko pojedinih tema iz područja ljudskih prava.

Slijedom obveza koje proistječu iz ZoPP, gdje se ističe načelo komplementarnosti, međusobnoga uvažavanja i učinkovitosti kao temelj izrade sporazuma, a nakon niza zajedničkih sastanaka, 10. prosinca potpisan je *Sporazum o međuinstitucionalnoj suradnji* između pučke pravobraniteljice, pravobraniteljice za ravnopravnost spolova, pravobraniteljice za osobe s invaliditetom i pravobraniteljice za djecu. Sporazum određuje načela zajedničke suradnje, razmjene informacija, postupanja kod pritužbi i drugo.

Potpisivanju sporazuma prethodila je Zajednička konferencija za medije na temu koja je obilježila 2013. godinu – ugroženosti vrijednosti tolerancije u hrvatskome društvu.

### *7.2.3. Suradnja s organizacijama civilnoga društva*

Do donošenja novog ZoPP, suradnja pučkog pravobranitelja s civilnim društvom bila je uglavnom okrenuta suzbijanju diskriminacije. Kako bi se suradnja s organizacijama civilnoga društva koje se bave suzbijanjem diskriminacije dodatno osnažila, 2012. godine uspostavljene su regionalne kontakt točke pučkog pravobranitelja koje čine pet organizacija civilnoga društva: Centar za građanske inicijative u Poreču, Cenzura plus u Splitu, Projekt građanskih



prava u Sisku, Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć u Vukovaru i Centar za mirovne studije u Zagrebu. Ta je suradnja nastavljena i tijekom 2013. te se odvijala kroz sudjelovanje na raspravama i okruglim stolovima koje su organizacije civilnog društva održavale, kao i kroz provedbu projekta „Biram društvo bez diskriminacije“.

Suradnja Ureda s organizacijama civilnog društva odvijala se također i kroz uključivanje djelatnica u rad *ad hoc* radne skupine, sastavljene od predstavnika organizacija civilnog društva i pravobraniteljskih ureda, koja je izradila analizu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije od 2008. do 2013. godine. Ta analiza, osim evaluacije postojećeg teksta Plana, sadrži i preporuke za njegovo unaprjeđenje te je objavljena u sklopu publikacije „Koliko jednakosti?“ Centra za mir iz Osijeka, Centra za mir iz Vukovara, Srpskog demokratskog foruma te Centra za mirovne studije.

I ove smo godine, kao i proteklih godina zatražili očitovanja organizacija civilnog društva, sindikata te vjerskih zajednica, s molbom za informacijama o pojavama diskriminacije koje su uočili ili s kojima su im se obraćali građani tijekom godine. Budući da Izvješće za 2013. obuhvaća i izvještavanje o stanju ljudskih prava, ove smo organizacije, osim za podatke o pojavama diskriminacije zatražili i informacije o uočenim kršenjima ljudskih prava i/ili problemima u ostvarivanju ljudskih prava, u područjima u kojima djeluju. Javni poziv s istom molbom bio je također objavljen na službenim web stranicama Ureda. Priloge koje smo zaprimili od nevladinih organizacija uključili smo u tekst Izvješća, kao i proteklih godina.

#### *7.2.4. Sudjelovanje u aktivnostima drugih dionika*

Tijekom 2013. godine pučka pravobraniteljica, njene zamjenice te djelatnici/e Ureda pozivani su i sudjelovali su na brojnim skupovima u organizaciji različitih aktera od organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija do državnih tijela, gdje su svojim izlaganjima, predstavili rad Ureda i sadržajno doprinijeli zaključcima skupova.

Na Konferenciji o diskriminaciji mladih na radnom mjestu održanoj u siječnju, na kojoj je predstavljeno Istraživanje Mladi na tržištu rada, pozdravnim se govorom nazočnima obratila i predstavnica Ureda naglasivši kako su s institucionalnim okvirom suzbijanja diskriminacije slabo upoznati i mladi i poslodavci.

Na okruglom stolu održanom u veljači: „Ostvarivanje prava na zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina u javnim službama i osiguravanje rodne ravnopravnosti u 2012.“ u organizaciji Srpskog demokratskog foruma, na kojem je predstavljeno istoimeno istraživanje, sudjelovala je predstavnica Ureda osvrnuvši se na pravne aspekte diskriminacije u zapošljavanju po etničkoj osnovi.

Na međunarodnoj konferenciji "Povezivanje povijesnog iskustva Roma u Europi s promicanjem tolerancije i nediskriminacije Roma" u svibnju, sudjelovali su predstavnici organizacije "Desetljeće za uključivanje Roma 2005.-2015.", a pučka je pravobraniteljica tom

prigodom istaknula stradanja Roma u prošlosti stavivši ih u kontekst s diskriminacijom koju danas trpe u mnogim zemljama.

U svibnju je održana i konferencija „Ostvarivanje prava manjina - integracija ili sukob i podjela?“ posvećena temama zakonodavnog okvira zaštite i promocije prava nacionalnih manjina u organizaciji Centra za mirovne studije i Pravnog fakulteta u Zagrebu na kojoj je pučka pravobraniteljica izložila konkretne primjere kršenja prava pripadnika nacionalnih manjina te tri osnovna kolosijeka kojima Ured usmjerava svoj rad na zaštiti ovih prava.

Tijekom lipnja u organizaciji Ureda Vlade RH za udruge i partnerskih organizacija širom Hrvatske u Kninu su održavani „Dani otvorenih vrata udruga“, s ciljem da se široj javnosti približe programi i projekti od interesa za opće dobro koje provode udruge u Hrvatskoj. Tom je prigodom predstavnica Ureda sudjelovala na panel raspravi „Zalaganjem za ljudska prava i suzbijanjem diskriminacije do jednakih mogućnosti za sve“.

U srpnju je u organizaciji Centra za mir, nenasilje i ljudska prava iz Osijeka, Srpskog demokratskog foruma, Centra za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć iz Vukovara te Centra za mirovne studije održan okrugli stol „Diskriminacija – mehanizmi zaštite – ostvarivanje prava na jednako postupanje“. Na skupu je predstavljen izvještaj o praćenju provedbe Zakona o suzbijanju diskriminacije i Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći „Koliko jednakosti?“, čiji su autori navedene organizacije, a predstavnica Ureda održala je izlaganje o relevantnosti besplatne pravne pomoći sa stanovišta ljudskih prava.

Pučka pravobraniteljica sudjelovala je na predavljanju rezultata istraživanja „Zastupljenost i indikatori diskriminacijskih i ksenofobičnih stavova u RH“, koje je u rujnu organizirao Centar za mirovne studije, koji je i proveo istraživanje. Tom je prilikom istaknula kako postoji potreba za provedbom ovakvih tipova istraživanja kako bi se dobila realnija slika o prisutnosti diskriminacije te podsjetila na istraživanje koje je u tom smislu proveo Ured u 2012. godini.

U organizaciji Odbora za obitelj, mlade i sport, Odbora za zakonodavstvo te Odbora za ravnopravnost spolova Hrvatskog sabora, a u suradnji s Ministarstvom socijalne politike i mladih u rujnu je održan okrugli stol o Nacrtu prijedloga Obiteljskog zakona na kojem je sudjelovala predstavnica Ureda. Istaknula je kako je Ured dao konkretne primjedbe i prijedloge te kako već niz godina ukazuje na potrebu usklađivanja Obiteljskog zakona, odnosno odredbi o skrbništvu s UN Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom, Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao i sa recentnom praksom Europskog suda za ljudska prava.

Zamjenica pučke pravobraniteljice u listopadu je na Nacionalnom susretu djelatnika u pastoralu Roma u Đakovu sudjelovala s izlaganjem „Postignuća Akcijskog plana Desetljeća za uključivanje Roma i perspektive daljnjeg rada na politici integracije Roma“, pri čemu je dala pregled procesa donošenja i praćenja, provedbe te evaluacije dokumenta posebno se osvrnuvši na nedostatke u provedbi i načine njihova otklanjanja.

Na Okruglom stolu „Potrošač na unutarnjem tržištu: Sporove rješavati medijacijom” u organizaciji Veleposlanstva Republike Francuske i Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, održanom u listopadu, gdje je istaknuto kako hrvatske institucije u nedovoljnoj mjeri koriste institut medijacije, sudjelovala je predstavnica Ureda. Tom je prigodom navela kako pučka pravobraniteljica u području zaštite potrošača može djelovati neizravno, putem svojih preporuka za izmjenu propisa, što je i činila kroz preporuku ojačavanja zakonskih ovlasti neovisnih institucija kontrole financijskoga tržišta u pitanjima ovrha nad imovinom građana.

U organizaciji Državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje i Ureda Visokog povjerenika UN-a za izbjeglice u RH, a uz podršku Ministarstva uprave i Ureda pučke pravobraniteljice u prosincu 2013. godine održana je radionica o rješavanju zahtjeva za stambeno zbrinjavanje i utvrđivanje statusa povratnika. Pučka pravobraniteljica tom je prilikom naglasila važnost daljnjeg podizanja stupnja profesionalnosti i odgovornosti službenih osoba u državnim tijelima, ali i uspostavljanje bolje suradnje s pučkim pravobraniteljem. Zamjenica pučke pravobraniteljice u završnom je obraćanju naglasila kako je iznalaženje boljih rješenja moguće postići kroz suradnju, otvorenost i punu razmjenu informacija.

Predstavnici Ureda redovito su sudjelovali u radu Koordinacije za azil te Radne skupine za praćenje zločina iz mržnje.

Osim toga su pučka pravobraniteljica ili njene zamjenice te predstavnici Ureda sudjelovali na sljedećim događanjima kao sudionici: Seminaru o provedbi Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina, skupu „Revidirana Europska socijalna povelja – oživotvorenje socijalne države“, okruglom stolu o izmjenama Zakona o potrošačkom kreditiranju, obilježavanju Svjetskog dana Romskog jezika, promociji časopisa „Pro bono“ Pravne klinike Pravnoga fakulteta u Zagrebu, okruglom stolu „Gdje je nestao čovjek? - Trendovi diskriminacije u kontekstu ekonomske nesigurnosti“, konferenciji "Balkans ACT (Against the Crime of Trafficking) Now!", javnoj tribini "Predstavljanje Akcijskog plana za uklanjanje prepreka u ostvarivanju pojedinih prava u području integracije stranaca u hrvatsko društvo, za razdoblje 2013. - 2015.", okruglom stolu „Prevenција i suzbijanje govora mržnje na sportskim natjecanjima“, na okruglom stolu o tezama Nacrta prijedloga Zakona o socijalnoj skrbi, konferenciji "Pravo na dobru upravu u hrvatskoj praksi", u radu Evaluacijskog odbora te na dodjeli nagrade „Ključna razlika“ za raznolikost u ljudskim potencijalima, konferenciji „Mladi: Rodna perspektiva“, predstavljanju „Izvještaja o tranzicijskoj pravdi u postjugoslovenskim zemljama za razdoblje 2010. – 2011.“ te na okruglom stolu „Izmjene ZOR-a: Koji je pravi odgovor na krizu?“.

#### *7.2.5. Aktivnosti educiranja ciljanih skupina*

U siječnju je u Kući ljudskih prava u Zagrebu, u sklopu programa Mirovnih studija, koordinatorica za područje suzbijanja diskriminacije u Uredu pučkog pravobranitelja održala

predavanje o zakonodavnom okviru za zaštitu od diskriminacije i ulozi pučkog pravobranitelja kao središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije.

U veljači je koordinatorica za područje suzbijanja diskriminacije u Uredu pučkog pravobranitelja održala edukaciju o zakonodavnom i institucionalnom okviru za suzbijanje diskriminacije, za djelatnike koji se bave poslovima upravljanja ljudskim resursima, u sklopu Konzumove akademije.

Pučka je pravobraniteljica u lipnju, u sklopu Specijalističkog tečaja za maloljetničku delinkvenciju i kriminalitet na štetu obitelji i mladeži Policijske akademije, za policijske službenike kriminalističke policije održala predavanje na temu „Značaj i uloga pučkog pravobranitelja u promicanju ljudskih prava i zaštiti ranjivih kategorija“.

Ured makedonskog Pravobranitelja u studenom je u Skoplju organizirao radionicu o radu pravobranitelja po pritužbama, s osvrtom na najbolje europske prakse, na kojoj su kao predavačice sudjelovale zamjenica i savjetnica pučke pravobraniteljice. Teme radionice su bile komunikacija i suradnja sa institucijama i tijelima, s osobitim naglaskom na istraživačke vještine, odnosno vještine prikupljanja podataka u provođenju ispitnog postupka.

U Upravnoj školi u Zagrebu predstavnica Ureda održala je predavanje o ovlastima pučke pravobraniteljice u zaštiti ljudskih prava i primjeni Zakona o općem upravnom postupku. Na predavanju su sudjelovali profesori više upravnih škola s područja RH i maturanti Upravne škole u Zagrebu.

U sklopu programa Državne škole za javnu upravu tijekom godine predstavnica je Ureda održala četiri radionice na temu primjene ZUP- a u praksi, na kojima su sudjelovali državni i lokalni službenici te javni službenici iz pojedinih ustanova. Održala je i tri predavanja za pripremu polaganja državnog stručnog ispita iz skupine predmeta ZUP, ZUS i Uredsko poslovanje, kao i predavanje iz predmeta Ustav, sustav državne uprave i polaganje državnog stručnog ispita.

### **7.3. Međunarodna suradnja**

#### *7.3.1. Reakreditacija statusa A*

Međunarodni koordinacijski odbor za nacionalne institucije za ljudska prava (ICC NHRI) koji djeluje pri Uredu Visoke povjerenice za ljudska prava UN-a (OHCHR) u Ženevi, nakon razmatranja naše kandidature tijekom proljeća 2013, u srpnju je ponovo akreditirao instituciju pučkog pravobranitelja potvrdivši joj najviši status neovisnosti (A), sukladno Pariškim načelima.

U obrazloženju ove odluke, ICC pozdravlja značajne napore koji su uloženi od dobivanja akreditacije u travnju 2008. godine, posebice na boljem ustavnom određenju institucije kojima

se jačaju ovlasti i proširuje nadležnost na poslove Nacionalnog preventivnog mehanizma protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja. Odbor je posebno pohvalio formaliziranje i jačanje odnosa institucije s organizacijama civilnoga društva i poticanje institucije da RH pristupi Fakultativnom protokolu uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Ipak, upućene su tri dodatne preporuke u cilju potpunog dostizanja kriterija iz Pariških načela, a odnose se na potporu kapacitetima Ureda pučke pravobraniteljice te zakonskome okviru u kojemu djeluje. Prije svega, istaknuta je potreba da se, usprkos mjerama štednje, u državnome proračunu osiguraju dovoljna sredstva za financiranje proširenih ovlasti, kao i za veću dostupnost građanima. U tome smislu ponovljena je ranija preporuka o potrebi otvaranja područnih ureda kako bi se pomoglo najranjivijim skupinama građana i građanki koji zbog udaljenosti od glavnog grada nisu u mogućnosti pomoć pravobraniteljice potražiti osobno. Naposljetku, Odbor traži da se u Zakonu o pučkom pravobranitelju preciznije definira obveza institucije da potiče ratifikaciju i pristupanje međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava. Kako bismo ovu preporuku implementirali, tijekom 2014. godine ćemo predložiti odgovarajuće izmjene Zakona o pučkom pravobranitelju.

Status A uključuje pravo glasa i neposredno sudjelovanje u radu UN-ovih tijela za ljudska prava, obvezu podnošenja alternativnih izvješća službenim državnim izvješćima o pojedinim aspektima ljudskih prava, odnosno, promicanje i nadgledanje primjene međunarodnih dokumenata za zaštitu ljudskih prava u Hrvatskoj te suradnju s ekspertima UN-a. Ova se akreditacija svakih pet godina podvrgava reviziji, odnosno ocjenjuje se u kojoj su mjeri poštovane preporuke Odbora.

### *7.3.2. Izvješćivanje po međunarodnim ugovorima*

Temeljem spomenute akreditacije, kao i svojih zakonskih ovlasti, Ured pučke pravobraniteljice održava kontinuiranu suradnju s tijelima UN-a, dostavlja neovisna izvješća i očitovanja te sudjeluje u radu tijela pojedinih konvencija iz svoje nadležnosti, te prati ispunjavanje obveze izvještavanja prema međunarodnim konvencijama kojima je RH stranka.

Prema podacima koje nam je dostavilo MVEP, Vlada RH bila je dužna podnijeti drugo periodično izvješće o provedbi preporuka Odbora za ekonomska, socijalna i kulturna prava 30. lipnja 2006.; četvrto i peto periodično izvješće o provedbi preporuka Odbora za sprečavanje mučenja i neljudskih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja 7. listopada 2008.; četvrto i peto periodično izvješće Odboru za uklanjanje diskriminacije žena u listopadu 2009.; deveto i deseto periodično izvješće Odboru za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije 12. listopada 2011.; treće periodično izvješće Odboru za ljudska prava 30. listopada 2013.

U svojim ranijim izvješćima, pučki je pravobranitelj upozoravao i na obvezu redovitog periodičnog izvješćivanja po prihvaćenim konvencijama, na zaostajanja u dinamici izvješćivanja, kao i na potrebu određivanja jednog tijela, odgovornog za učinkovitu koordinaciju ovih poslova.

Najveći zaostatak u izvješćivanju odnosi se na područje socijalnih prava. RH bila je dužna dostaviti drugo periodično izvješće o provedbi Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima do 30. lipnja 2006., no to još uvijek nije učinjeno, iako je svojevrsteno u Ministarstvu gospodarstva bila osnovana posebna radna skupina koja je započela s radom i trebala pripremiti izvješće.

Ovako velikom kašnjenju u izvršavanju međunarodnopravnih obaveza, doprinosi i činjenica da je odgovornost nadležnih tijela za pripremu nacionalnih izvješća, uključujući i poštivanje rokova za njihovu izradu regulirana zaključcima Vlade RH iz 1993. i 1994.g. Stoga je od iznimne važnosti da Vlada donese novu Odluku kojom bi se imenovalo koordinacijsko tijelo za praćenje rada tijela i izvješćivanje po konvencijama i utvrdila pojedinačna nadležnost ministarstava i vladinih ureda za izvješćivanje po pojedinim konvencijama, sukladno novim usvojenim međunarodnim dokumentima.

Usvajanje najviših međunarodnih standarda u zaštiti socijalnih prava, u čijem prihvaćanju u odnosu na druga područja Hrvatska zaostaje, držimo iznimno važnim, upravo u razdoblju ekonomske i socijalne krize koju društvo proživljava. Posebno pri tome ističemo važnost ratifikacije Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR) budući da bi on omogućio neposredno obraćanje građana nadležnom tijelu UN-a za zaštitu ovih prava, te Revidirane Europske socijalne povelje iz 1996., budući da su ekonomska i socijalna prava iz povelje već sastavni dio liste prava EU Povelje o temeljnim pravima, a ona bi istovremeno svojim instrumentima dodatno pospješila poštivanje socijalnih prava na nacionalnoj razini.

U svezi Univerzalne periodične revizije stanja ljudskih prava (UPR), organiziranjem međunarodnog seminara pravobranitelja u studenome 2013. započeli smo aktivnosti vezane za sudjelovanje u drugom ciklusu i pripremi drugog neovisnog izvješća, kojeg ćemo, kao akreditirana neovisna nacionalna institucija za ljudska prava, dostaviti Vijeću za ljudska prava UN-a do 1. rujna 2014.g.

### *7.3.3. Organizacija i sudjelovanja na međunarodnim forumima*

U organizaciji Ureda pučke pravobraniteljice i Agencije Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) u Zagrebu je 7. - 8. studenoga 2013. održan seminar pravobranitelja iz Hrvatske i zemalja u regiji

Skupu su aktivno doprinijeli pravobranitelji iz Albanije, Makedonije, Srbije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore te Kosova, kao i stručnjaci za sustave zaštite ljudskih prava iz Europe i svijeta. Tijekom dvodnevnoga susreta razgovaralo se o prednostima i mogućnostima za jačanje uloge i kapaciteta pravobraniteljskih institucija tijekom procesa pridruživanja Europskoj uniji kao i tijekom UN-ovog Univerzalnog periodičnog pregleda stanja ljudskih prava te o suradnji s organizacijama civilnoga društva i mjerenju učinkovitosti i utjecaja ovih institucija u kontekstu sveukupnog razvoja društva. Pravobranitelji iz regije imali su prigodu informirati se o iskustvima i prednostima koje je institucija pučkog pravobranitelja u RH imala tijekom procesa pridruživanja Europskoj Uniji kada je jačanje kapaciteta ove institucije bilo jedno od mjerila za zatvaranje Poglavlja 23 – pravosuđe i temeljna prava. U raspravi je istaknuto kako je tijekom procesa pridruživanja EU u Hrvatskoj znatno podignut standard zaštite ljudskih prava te da nam i dalje predstoji zadatak očuvanja normativne razine ljudskih prava, ali i svakodnevna bitka za njihovo oživotvorenje u praksi.

Godišnji sastanak Međunarodnog koordinacijskog odbora nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava u Ženevi, 6.-8. svibnja 2013.

Pučka pravobraniteljica sudjelovala je na 26. sastanku Međunarodnog koordinacijskog odbora nacionalnih institucija za ljudska prava (ICC NHRI), koja je održana pod predsjedanjem Visoke povjerenice za ljudska prava. Sastanak je bio u znaku 20. obljetnice usvajanja Bečke deklaracije i Pariških načela koji propisuju standarde za osnivanje i djelovanje neovisnih nacionalnih mehanizama za zaštitu i promicanje ljudskih prava. Održane su brojne tematske rasprave, a u okviru zasjedanja, održan je i sastanak neovisnih nacionalnih institucija iz Europe, na kojemu je izglasan privremeni Statut Europske grupe (ENNHRI). Njime se ustanovljuje *Stalno tajništvo* koje će nakon registracije dobiti pravnu osobnost, čime se otvaraju nove mogućnosti za bolju koordinaciju, vidljivost i pružanje podrške članicama.

Deveti seminar pravobranitelja Europske unije, Dublin, 16.-17. rujna

Pučka pravobraniteljica i njena zamjenica sudjelovale su na 9. seminaru pravobranitelja zemalja članica Europske unije u Dublinu. Tema skupa bila je uloga ombudsmana u poštivanju načela dobre uprave i ostvarivanju prava građana, s posebnim fokusom na inovativne metode rada pravobraniteljskih institucija u zaštiti prava građana.

Regionalni seminar o suradnji ombudsmana s parlamentom, civilnim društvom i medijima, Danilovgrad, 10.-11. rujna

U okviru projekta podrške i promoviranja suradnje pravobraniteljskih institucija u zemljama kandidatkinjama za članstvo u EU, kojeg podupire Europska komisija (Program TAIEX) u prostoru Regionalne škole za edukaciju državnih službenika ReSPA u Danilovgradu održan je regionalni seminar o suradnji pravobraniteljskih institucija s parlamentom, civilnim društvom i medijima na kojemu je sudjelovala pučka pravobraniteljica sa zamjenicom i predstavnicom Ureda. Bila je to prigoda za razmjenu dobrih praksi na konkretne teme poput: poboljšanja odnosa s parlamentom i osiguranje da se preporuke ombudsmana poštuju, ostvarivanja suradnje s organizacijama civilnoga društva kao „prirodnim“ partnerima u zaštiti i promicanju ljudskih prava, poboljšanja suradnje s medijima te unapređenja dostupnosti informacija o radu pravobranitelja građanima.

Regionalna konferencija “Pojedini izazovi pri radu na pritužbama na diskriminaciju temeljem etniciteta – razmjena praktičnih iskustava regionalnih tijela”, Ohrid, 26. do 27. rujna

U Ohridu je održana Regionalna konferencija “Pojedini izazovi pri radu na pritužbama na diskriminaciju temeljem etniciteta – razmjena praktičnih iskustava regionalnih tijela”. Među ostalim, na konferenciji je sudionicima predstavljen usporedni pregled propisa za suzbijanje diskriminacije na području zapadnog Balkana s ciljem utvrđivanje razlika u zakonodavnim rješenjima te pripreme preporuka kako bi se postojeći propisi izjednačili s međunarodnim i standardima EU. Ispred Ureda pučke pravobraniteljice konferenciji su prisustvovala zamjenica pučke pravobraniteljice i predstavnica Ureda. Zamjenica pučke pravobraniteljice, kao članica upravnog odbora Europske mreže tijela za promicanje jednakosti, tom je prigodom predstavila rad EQUINET-a.

Zajednički sastanak Europskih institucija za zaštitu ljudskih prava u Beču, 7.- 8. listopada 2013.

U Beču su se 7. i 8. listopada 2013. po prvi puta sastala nacionalna neovisna tijela za zaštitu ljudskih prava i suzbijanje diskriminacije okupljene u EQUINET i Europsku mrežu nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI), s predstavnicima Vijeća Europe i Agencije za temeljna prava EU (FRA), te OSCE/ODIHR i OHCHR s ciljem da udruženim snagama skrenu pozornost donositeljima odluka na EU razini na potrebu jačanja poštivanja temeljnih ljudskih prava, u vrijeme kada su ona ozbiljno ugrožena mjerama ekonomske štednje. Pučka pravobraniteljica moderirala je jednu od panel rasprava na temu primjene međunarodnih standarda zaštite ljudskih prava i utjecaja ekonomske krize. U zajedničkom priopćenju zaključeno je da je u doba krize potrebno uložiti daleko više napora da se očuva dostignuta razina ljudskih prava i jednakosti građana u Europi, a pri tomu ključnu ulogu imaju snažne, neovisne i učinkovite institucije za zaštitu ljudskih prava.



### Sastanak strateškog planiranja ENNHRI-ja , Budimpešta, 13.-15. studeni

Europska mreža nacionalnih institucija za ljudska prava održala je sastanak s ciljem strateškoga planiranja daljnjeg razvoja mreže, tema koje će pokrivati, dodane vrijednosti ENNHRI mreže u odnosu na ostale mreže te tematskih radnih skupina koje djeluju unutar ove mreže. Na konferenciji je aktivno sudjelovala pučka pravobraniteljica.

### Regionalna konferencija, Priština, 4. prosinca 2013.

U Prištini su se, u sklopu zajedničkog projekta EU i Vijeća Europe „Jačanje zaštite ljudskih prava na Kosovu“, sastali pravobranitelji iz regije s ciljem da se razmjenom europske prakse i regionalnog iskustva ukaže na značaj institucija pravobranitelja te ustavnih sudova u zaštiti ljudskih prava. Zamjenica pučke pravobraniteljice tom je prigodom upoznala prisutne s iskustvom Ureda pučke pravobraniteljice u postupcima pred Ustavnim sudom RH i s praksom Ureda u slučajevima ispitnih postupaka o usklađenosti zakona s Ustavom RH.

### Ostali međunarodni skupovi

U Dublinu je u svibnju u organizaciji Republike Irske, a u okviru Irskog predsjedanja EU, te uz suorganizaciju Agencije za temeljna prava EU (FRA), Europske komisije te irskog tijela za suzbijanje diskriminacije, održana konferencija „Europa jednakih građana – jednakost, temeljna ljudska prava i vladavina prava“. Na konferenciji se raspravljalo o vezi između suzbijanja diskriminacije u europskom kontekstu te šire zaštite ljudskih prava odnosno koncepta vladavine prava, a sudjelovala je zamjenica pučke pravobraniteljice.

Pučka pravobraniteljica je u listopadu u Zagrebu sudjelovala i na sastanku Mreže pravobranitelja za djecu Jugoistočne Europe (CRONSEE-a) „Djeca u pokretu“ u organizaciji Ureda pravobraniteljice za djecu, naglasivši važnost teme navedenog sastanka te je istaknula nužnost prepoznavanja potreba djece migranata i osiguranje zaštite njihovih prava.

Na konferenciji „Prevenција zanemarivanja i zlostavljanja starih osoba“, održanoj u lipnju u Bruxellesu sudjelovala je predstavница Ureda. Konferencija je održana u kontekstu intenziviranja inicijativa usmjerenih na međunarodno-pravnu zaštitu ljudskih prava starijih osoba te podizanja javne svijesti o problemu kršenja ljudskih prava starijih osoba.

U siječnju i veljači savjetnica Ureda sudjelovala je i u International Visitors Leadership programu u SAD-u, uz potporu Veleposlanstva SAD-a u Zagrebu, tijekom kojeg se upoznala s radom tridesetak organizacija civilnoga društva u pet američkih saveznih država.

U okviru projekta “Najbolja iskustva iz prakse za uključenje Roma” (BPRI) u lipnju je u Sarajevu održan regionalni skup na kojem je predstavljen Regionalni izvještaj o antidiskriminaciji i učešću Roma u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou. Sastanku je prisustvovao i predstavnik Ureda pučke pravobraniteljice.

Zamjenica pučke pravobraniteljice u rujnu je sudjelovala na skupu „Parlamentarna razmjena i dijalog - Dijaloški forum o diskriminaciji“, koji je održan u Istanbulu kao prilika za raspravu o europskim standardima na području suzbijanja diskriminacije te stupnju prisutnosti diskriminacije i do sada uložnim naporima za njeno suzbijanje u Republici Turskoj.

#### *7.3.4. Sudjelovanje u radu Europske mreže tijela za suzbijanje diskriminacije i promicanje jednakosti (EQUINET)*

I u 2013. je godini nastavljena suradnja na području suzbijanja diskriminacije u okviru Europske mreže tijela za suzbijanje diskriminacije i promicanje jednakosti (EQUINET), unutar koje se razvija suradnja i razmjenjuju informacije među tijelima za promicanje jednakosti i suzbijanje diskriminacije te se ujednačuju tumačenja i primjena europskog antidiskriminacijskog prava. Članstvo u mreži omogućuje sudjelovanje na trošak Equineta na redovnim treninzima za djelatnike, konzultacije i suradnju s tijelima koja primjenjuju antidiskriminacijske zakone, ali i sudjelovanje na godišnjoj skupštini, razmjenu podataka u cilju izrade publikacija mreže te rad u specijaliziranim radnim skupinama: o pravu jednakosti u praksi, o komunikacijama u promicanju jednakosti, o strateškome razvoju te o osmišljavanju javnih politika. U svim su navedenim aspektima rada aktivno djelovale predstavnice Ureda pučke pravobraniteljice.

U Bruxellesu je u studenome održana Godišnja skupština EQUINET-a, za 2013. godinu, na kojoj je izabran novi Izvršni odbor ove mreže, u koji je po drugi puta izabrana i zamjenica pučke pravobraniteljice Tena Šimonović Einwalter.

U travnju je u Bruxellesu, održan jednodnevni EQUINET-ov Pravni seminar na visokoj razini usredotočen na diskusiju o primjeni Direktiva 2000/43 i 2000/78, gdje je zamjenica pučke pravobraniteljice moderirala interaktivnu panel diskusiju predstavnika različitih ključnih dionika u sustavu suzbijanja diskriminacije, a u cilju pripreme Izvješća EK o primjeni ovih direktiva.

U listopadu je uz logističku potporu Ureda pučkog pravobranitelja, EQUINET po prvi puta u RH organizirao trening za djelatnike tijela za suzbijanje diskriminacije iz cijele Europe pod nazivom: „Suzbijanje diskriminacije i promocija jednakosti - uključivanje u rad i suradnja s nositeljima obveza antidiskriminacijskih zakona“. Tom prilikom sudionici su se upoznali i s učinkovitim strategijama i aktivnostima koje mogu poslužiti u poticanju javnopravnih tijela, poslodavaca, pružatelja usluga, udruga i socijalnih partnera u provedbi dobre prakse promicanja jednakosti i suzbijanja diskriminacije. Uvodno predavanje održala je pučka pravobraniteljica, a završno izlaganje zamjenica pučke pravobraniteljice.

Predstavnici ureda u više su navrata sudjelovali na događajima u organizaciji EQUINETA, od pravnih seminara za visoku razinu dužnosnika, pa do tematskih seminara specijaliziranih radnih skupina.

Tako je u Berlinu u ožujku održan EQUINET-ov pravni trening na teme prebacivanja tereta dokazivanja u diskriminacijskim postupcima, o novijem razvoju europske sudske prakse te o mogućnostima sudjelovanja ovih tijela u postupcima pred europskim sudovima. U Bruxellesu je u ožujku održan sastanak Radne skupine o pravu jednakosti u praksi, uz sudjelovanje predstavnice Ureda, na kojem je raspravljeno mnoštvo tema i aspekata Direktiva 2000/43/EZ i 2000/78/EZ, s ciljem pripreme objedinjenog izvješća koje će Equinet predložiti Europskoj komisiji. Grčki pravobranitelj je u ožujku u Ateni bio domaćin Radne skupine za komunikacije u čijem je radu sudjelovala predstavnica Ureda. Ovom prilikom raspravljalo se o praktičnim iskustvima u komunikaciji tijela za suzbijanje diskriminacije.

#### *7.3.5. Razmjena iskustava i bilateralna suradnja*

U ožujku je sa svrhom razmjene iskustava i upoznavanja načina rada pravobraniteljskih institucija u Hrvatskoj, u usporedbi s radom ombudsmana Crne Gore, održan susret izaslanstva Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore i Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. Izaslanstvo se sastalo s pučkom pravobraniteljicom, pravobraniteljicom za djecu, pravobraniteljicom za osobe s invaliditetom i savjetnicom pravobraniteljice za ravnopravnost spolova.

Na poziv šefa Delegacije Europske unije u RH, pučka pravobraniteljica sudjelovala je na sastanku veleposlanika zemalja članica Europske unije akreditiranih u RH, održanom u travnju. U uvodnom izlaganju pučka pravobraniteljica iznijela je osnovne naznake Izvješća o radu pučkog pravobranitelja za 2012.g. i predstavila viziju razvoja institucije u svojem mandatu pri čemu je, pored jačanja unutarnjih kapaciteta, naglasila orijentaciju ka većoj dostupnosti institucije građanima putem otvaranja regionalnih ureda. Veleposlanike je najviše zanimalo stajalište Pučke pravobraniteljice o perspektivi dovršetka problema izbjeglih i prognanih, depolitizaciji javne uprave, jesu li novim Zakonom o pučkom pravobranitelju dovoljno ojačane ovlasti institucije te kako se provode preporuke pučkog pravobranitelja.

U organizaciji Savjeta za tranzicijske procese, koji djeluje pri MVEP kao centar izvrsnosti u prenošenju iskustava i produbljivanju znanja stečenih tijekom procesa euroatlantskih integracija RH, Ured pučke pravobraniteljice posjetili su u travnju članovi delegacije Republike Makedonije, zaduženi za pripremu za pregovarački proces s Unijom iz područja pravosuđe i temeljnih prava. Svrha posjeta bila je prijenos iskustava u osnaživanju naše institucije tijekom procesa pridruživanja, zahvaljujući upravo činjenici da je jačanje kapaciteta pučkog pravobranitelja bilo jedno od mjerila za završetak pregovora o članstvu u EU.

Veleposlanica Kraljevine Nizozemske u RH sa suradnicima, posjetila je pučku pravobraniteljicu u travnju. Tom prigodom veleposlanica je iznijela stajalište nizozemske vlade kako je potrebno i nakon ulaska Hrvatske u EU nastaviti nužne reforme i nadalje motriti put ka ostvarivanju pune vladavine prava u RH i u tom kontekstu naglasila važnu ulogu institucije pučke pravobraniteljice.

U svibnju su, u sklopu višednevnoga studijskoga posjeta RH, članovi izaslanstva Republike Turkmenistan, posjetili Ured pučke pravobraniteljice i upoznali se sa zaštitnim i promotivnim dijelom rada te suzbijanjem diskriminacije. Ovaj posjet dio je projekta kojeg UNDP u Republici Turkmenistan provodi zajedno s Europskom unijom i Uredom Visoke povjerenice UN-a za ljudska prava. Cilj projekta je jačanje nacionalnih kapaciteta turkmenistanskih institucija za zaštitu ljudskih prava, a Hrvatska je odabrana kao primjer dobre prakse u tom području.

Pučka pravobraniteljica sudjelovala je na zajedničkom sastanku Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskoga sabora i Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova Narodne skupštine Republike Srbije što je održan u lipnju u Hrvatskome saboru. Tom prigodom je istaknuto da je temeljno pitanje i za hrvatsku manjinu u Republici Srbiji, kao i za srpsku manjinu u RH, ali i za druge manjine koje žive u objema državama, da se zakonom zajamčena prava dosljedno ostvaruju u praksi (zapošljavanje i zastupljenosti u izvršnim, upravnim, sudbenim i drugim tijelima i ustanovama, te stabilnost financiranja manjinskih institucija).

Pučka pravobraniteljica sa suradnicama primila je u lipnju istraživačice međunarodne nevladine udruge Human Rights Watch iz Odjela za istočnu Europu i središnju Aziju, koje pripremaju izvješće o relevantnim pitanjima ljudskih prava, otvorenim i nakon priključenja RH Europskoj uniji u srpnju 2013. godine. Tom prigodom, pravobraniteljica ih je informirala o područjima u kojima je bilo najviše pritužbi građana, a posebno ih je zanimala uloga pučke pravobraniteljice u zaštiti prava osoba s duševnim i intelektualnim smetnjama te ocjena napretka u procesu deinstitutionalizacije i osiguranju usluga u lokalnoj zajednici.

Višečlana delegacija predstavnika Ministarstva okoliša i prostornog planiranja koji se bave urbanizmom, legalizacijom i socijalnim stanovanjem, te institucije Ombudsmana s Kosova posjetila je, u organizaciji OESS-a u lipnju naš Ured. Svrha ovog višednevnog studijskoga posjeta srodnim institucijama u RH jest jačanje kapaciteta kosovskih institucija u procesu pripreme i donošenja odgovarajućih zakonskih rješenja te u tom smislu razmjena korisnih recentnih iskustava s legalizacijom objekata te pitanjima povratnika s hrvatskim institucijama u ovome području.

Predstavnica Ureda Visoke povjerenice za ljudska prava UN-a (OHCHR) posjetila je u rujnu Ured pučke pravobraniteljice gdje se susrela sa zamjenicom pravobraniteljice. Tom prigodom razmotrena su dosadašnja iskustva pučkog pravobranitelja u suradnji s tijelima UN-a, predstojeće obveze RH u periodičnom izvještavanju o stanju ljudskih prava i ulozi ove institucije kao akreditirane neovisne nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava pri tijelima UN-a.

Pučka pravobraniteljica sa zamjenicama u listopadu se susrela s Uzrom Zeyom, na dužnosti pomoćnice državnog tajnika SAD-a. Razmijenjena su mišljenja o funkcioniranju sustava ljudskih prava i ulozi različitih pravobraniteljskih institucija, položaju LGBT osoba i u tom

kontekstu inicijativi za referendum o ustavnome definiranju braka kao zajednice žene i muškarca te položaju romske nacionalne manjine i potrebama na koje u tim područjima može odgovoriti američko veleposlanstvo.

U sklopu međunarodne suradnje Hrvatskoga sabora Ured pučke pravobraniteljice u listopadu je posjetio predstavnik Parlamenta Moldavije i zanimao se za ovlasti i razvoj ove institucije kao i ulogu u procesu ispunjavanja kriterija za članstvo u EU, potrebnim uvjetima za dobivanje statusa neovisne nacionalne institucije za ljudska prava pri UN-u.

Delegacija Državne agencije za besplatnu pravnu pomoć Republike Kosova u sklopu višednevnoga službenoga posjeta RH posjetila je u prosincu Ured pučke pravobraniteljice. Svrha posjeta bila je razmjena profesionalnog iskustva oko uspostave učinkovitoga sustava besplatne pravne pomoći i razvijanje suradnje s relevantnim institucijama u RH: Ministarstvom pravosuđa i Uredom pučke pravobraniteljice.

#### PREPORUKE:

78. Vladi RH, da donese novu Odluku kojom će imenovati koordinacijsko tijelo za izvješćivanje po konvencijama te imenovati tijela nadležna za izradu izvješća i ispunjavanje preporuka po pojedinim konvencijama.

79. Vladi RH, da se pokrene postupak ratifikacije Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR) i Revidirane Europske socijalne povelje.

## 7.4. Projektne aktivnosti

Ured je, kao i dosada, nastavio s projektima za čiji rad u glavnini dobiva potporu Europske unije ili drugih donatora. S jedne smo strane nastavili provedbu već ostvarenih projekata, dok smo s druge nastavili s pripremom i apliciranjem na nove projektne inicijative. Na ovaj način osiguravamo veću prisutnost među dionicima koji rade u području ljudskih prava na domaćem i međunarodnome planu, jačamo svoje unutrašnje ljudske i organizacijske kapacitete te bivamo prepoznati kao poželjan partner europskim institucijama koje se bave ljudskim pravima, o čemu svjedoči i velik broj poziva na suradnju u međunarodnim inicijativama, koje smo tijekom godine dobili.

### Projekt Uspostava cjelovitog sustava za zaštitu od diskriminacije

U lipnju je Ured završio je s provedbom projekta financiranog sredstvima Europske unije iz programa predpristupne pomoći IPA “Uspostava cjelovitog sustava za zaštitu od diskriminacije”. Konačni cilj projekta bio je uspostaviti, a tamo gdje su bili uspostavljeni, dodatno razviti mehanizme koji dodatno osnažuju sustav zaštite od diskriminacije u RH te

povećati razinu informiranosti i stručnosti dionika uključenih u provedbu ZSD-a. Provedba projekta započela je 2011. godine, a u godinu i pol, koliko je projekt trajao, provedene su ukupno 52 aktivnosti.

U Izvješću o pojavama diskriminacije za 2012. godinu izvijestili smo o edukacijama o ZSD-u za državne službenike/ce, koordinate za ravnopravnost spolova u županijama, predstavnike županijskih koordinacija za ljudska prava, suce te djelatnike Ureda pučke pravobraniteljice i posebnih pravobraniteljica koje su održane tijekom 2012., a dio tih edukacija održan je i u 2013. Uz edukacije o zakonodavnom okviru i specifičnim sadržajima vezanima uz antidiskriminacijsko zakonodavstvo (mirenje, udružna tužba itd.), tijekom projekta razvijene su i sadržajne smjernice na kojima se temeljila izrada baze podataka te održane edukacije o korištenju baze podataka. Također je definirana interna procedura za postupanje s pritužbama na diskriminaciju, kao i strategija suradnje s nevladinim organizacijama.

Tijekom 2013. provodili smo aktivnosti s ciljem približavanja institucije i njenog antidiskriminacijskog mandata građanima i građankama. Održana su četiri regionalna okrugla stola tijekom svibnja i lipnja u Puli, Rijeci, Splitu i Osijeku na kojima su uz predstavnike/ce nevladinih organizacija sudjelovali i predstavnici lokalne samouprave o kojima više pišemo u poglavlju 5.4. Uz regionalne okrugle stolove, u lipnju je pripremljen i tiskan priručnik, namijenjen zaposlenicima javnopravnih tijela naziva „Smjernice za prepoznavanje slučajeva diskriminacije“. Ovaj smo priručnik vrlo široko diseminirali državnim tijelima i institucijama na lokalnoj razini. Osim priručnika, osmislili smo i izradili letke i naljepnice informativnog karaktera, na kojima je uz poruku kako se u slučaju diskriminacije obratiti pučkom pravobranitelju, naveden i broj *antidiskriminacijske telefonske linije* koja će biti uspostavljena 2014. u Uredu isključivo u svrhu zaprimanja pritužbi i upita vezanih uz diskriminaciju.

#### Projekt „Biram društvo bez diskriminacije“

U 2013. započela je i provedba projekta „Biram društvo bez diskriminacije“, koji nevladina organizacija Cenzura plus provodi u partnerstvu s Uredom pučke pravobraniteljice te s još tri regionalne antidiskriminacijske kontakt točke pučkog pravobranitelja: Centrom za mirovne studije, Centrom za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć te Centrom za građanske inicijative.

Projekt smjera osnažiti postojeću suradnju između pučke pravobraniteljice i antidiskriminacijskih kontakt točaka kroz organizaciju zajedničkih edukacija od kojih je jedna, na kojoj je analiziran Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije od 2008. do 2013., održana u lipnju 2013., a ostale dvije planirane su za 2014. Projekt će također doprinijeti većoj informiranosti građana o zabrani diskriminacije - posredstvom promotivnih spotova, TV i radijskih emisija i različitih promotivnih materijala te upoznati lokalne službenike s radom na suzbijanju diskriminacije i njihovom ulogom u tome. Projektom će se senzibilizirati i novinari za pitanja diskriminacije, informirati o prihvatljivim načinima izvještavanja kada je

riječ o slučajevima diskriminacije, kroz radionicu i priručnike, koji će se održati, odnosno tiskati naredne godine

#### Priprema projekta “Jačanje zaštite temeljnih prava i uloge pučkog pravobranitelja”

Tijekom 2013. godine Ured je radio na pripremi projektnog prijedloga u sklopu IPA 2012 Fleksibilnog instrumenta za jačanje administrativnog kapaciteta. Projekt je provizorno odobrila Europska komisija kao twinning light projekt. Planirana provedba projekta je krajem 2014., a njegovo trajanje tijekom prve polovice 2015. godine. Svrha mu je ojačati kapacitete Ureda pučke pravobraniteljice za rad na zaštiti ljudskih prava kroz edukacije o Povelji temeljnih prava EU, razviti smjernice za izradu baze podataka koje prikuplja pučka pravobraniteljica te dodatno ojačati provedbu preporuka pučke pravobraniteljice kroz niz aktivnosti, no njegova će provedba prvenstveno ovisiti o tome hoće li za to biti osigurana sredstva u Državnom proračunu za 2015. godinu.

## **8. LJUDSKI POTENCIJALI, ORGANIZACIJA RADA I PRORAČUN UREDA**

### **8.1. Unutarnje ustrojstvo**

Tijekom 2013. godine došlo je do promjene na čelu Ureda pučkog pravobranitelja budući da je Hrvatski je sabor na sjednici 15. veljače 2013. godine izabrao novu pučku pravobraniteljicu Loru Vidović. Pet mjeseci kasnije, na sjednici 15. srpnja 2013. godine izabrane su i nove zamjenice pučke pravobraniteljice: Lidija Lukina Kezić, Jagoda Novak i Tena Šimonović Einwalter. Slijedom toga, temeljem nadležnosti iz ZoPP, ZSD i ZNPM, donesen je niz akata i dokumenata koji donose novo unutarnje ustrojstvo Ureda s ciljem kvalitetnijeg i učinkovitijeg obavljanja poslova koji su nam dani u zadatak.

Naime, 2009. pučki je pravobranitelj postao središnje tijelo nadležno za suzbijanje diskriminacije, 2011. Nacionalni preventivni mehanizam za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih i ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, a 2012. ojačavaju mu se ovlasti u području promocije ljudskih prava i proširuju ovlasti na sustav pravosuđa. Dodatno, ZoPP iz 2012. propisuje dinamiku donošenja i stupanja na snagu podzakonskih propisa koji reguliraju rad Ureda pučkog pravobranitelja: Poslovnika pučkog pravobranitelja, kojeg potvrđuje Hrvatski sabor, te Pravilnika o unutarnjem redu, koji se donosi nakon usvajanja Poslovnika.

Tako su u Uredu tijekom godine doneseni:

- Strateški plan 2014. – 2016.

U svibnju 2013. Ured je izradio novi sveobuhvatni Strateški plan za razdoblje 2014.-2016. koji nosi nove strateške ciljeve, sukladno ZoPP iz 2012 i izmijenjenim društvenim potrebama u području ljudskih prava. Plan donosi viziju i misiju institucije, daje pregled unutarnje strukture ureda, planove za širenje i osnivanje područnih ureda u Osijeku, Splitu i Rijeci, te u svakoj od 5 planiranih ustrojstvenih jedinica, zadaje strateške ciljeve i mjerljive indikatore njihovog postizanja.

- Poslovnik pučkog pravobranitelja,

Nakon što ga je potvrdio Hrvatski sabor, Poslovnik je objavljen u Narodnim novinama i stupio je na snagu 31. srpnja 2013. Poslovnikom pučkoga pravobranitelja uređuje se, sukladno ZoPP-u, unutarnje ustrojstvo Ureda pučkog pravobranitelja, postupanje i način rada pučkog pravobranitelja i njegovih zamjenika, način planiranja i obavljanja poslova, metodologija izrade godišnjeg i posebnih izvješća, djelokrug i broj članova Savjeta za ljudska prava pučkog



pravobranitelja kao novoustrojenog savjetodavnog tijela te druga pitanja od važnosti za obavljanje poslova.

Novi Poslovnik donosi novu ustrojstvenu strukturu Ureda koja, sukladno spomenutim nadležnostima, uključuje pet osnovnih ustrojstvenih jedinica, odnosno Službi: za zaštitu ljudskih prava; suzbijanje diskriminacije; Nacionalni preventivni mehanizam i osobe lišene slobode; promociju ljudskih prava, suradnju i odnose s javnošću te opće poslove. Zamjenice/i pučke pravobraniteljice upravljaju u pravilu radom jedne ili iznimno više službi, a radom Ureda upravlja pučka pravobraniteljica.

- Pravilnik o unutarnjem redu

Pravilnik o unutarnjem redu stupio je na snagu odlukom pučke pravobraniteljice 30. listopada 2013., a njime se utvrđuju radna mjesta državnih službenika i namještenika Ureda, opisi poslova koji se obavljaju na radnim mjestima, potreban broj državnih službenika i namještenika na svakom radnom mjestu, stručni i drugi uvjeti za raspored na radna mjesta te druga pitanja od značaja za organizaciju i način rada u Uredu pučkog pravobranitelja.

Struktura Pravilnika o unutarnjem redu slijedi strukturu koja je inicijalno postavljena Poslovnikom, ali detaljno daje pregled opisa prirode poslova svake od službi, radnih mjesta pojedinačno te određuje potrebe svake službe za budućim zaposlenjima, sukladno strateškim smjernicama i ciljevima rada.

Novina je da Pravilnik o unutarnjem redu, u cilju dostupnosti Ureda građanima iz svih dijelova zemlje i sukladno ZoPP-u, predviđa i obavljanje poslova u područnim uredima u Osijeku, Splitu i Rijeci.

- Odluka o označavanju sadržaja i načinu rješavanja pismena i predmeta iz djelokruga pučkog pravobranitelja

Odluka izrađena krajem 2013. godine, stupila je na snagu 1. siječnja 2014., a njome se određuju identifikacijske skupine i podskupine za označavanje pismena i predmeta iz djelokruga pučkog pravobranitelja te se propisuje način označavanja i upisivanja u upisnik predmeta i druge evidencije, prema sadržaju, načinu dodjele u rad i rješavanju. Identifikacijske podskupine formirane su prema sljedećim kriterijima: upravnim područjima u kojima se povreda prava dogodila, posebnim skupinama pritužitelja čija se prava štite i promiču, te području/tipu ljudskih prava. Razgraničuju se i tri osnovna tipa predmeta u Uredu: rad po pojedinačnim pritužbama građana, rad na općenitim promotivno-suradničkim inicijativama te predmeti uredskog poslovanja. Ova odluka predstavlja bolji temelj za vođenje preciznijih podataka o predmetima po kojima u Uredu postupamo, ali obzirom da ih vodimo pomoću vrlo zastarjele baze, na žalost, ne možemo ih pratiti i prikazivati na način koji bi nam omogućio cjelovit i sveobuhvatan uvid u postupke. Na žalost, kako su za novu bazu potrebna izdvajanja znatnih financijskih sredstava, ovo će nam i dalje biti izazov u radu.

## **8.2. Ljudski potencijali**

Ured pučkog pravobranitelja je na početku izvještajnog razdoblja, 1. siječnja 2013. imao u strukturi zaposlenih 35 službenika i jednog namještenika, uz pučkog pravobranitelja i njegova tri zamjenika. Valja naglasiti kako je prosječna obrazovna struktura Ureda, sukladno zahtjevima službe, visoka. Od ukupno zaposlenih početkom godine, 30 službenika bilo je visoke stručne spreme, 3 više stručne spreme i 2 srednje stručne spreme. Tijekom 2013. godine, državnu službu Ureda pučkog pravobranitelja napustilo je šest službenika i jedna namještenica, od kojih su dvije službenice iz službeničkog statusa, prešle na dužnosnička mjesta u Uredu. No, niti jedno od navedenih službeničkih mjesta nije popunjeno novozaposlenima sve do kraja izvještajnoga perioda, tako da je 31. prosinca 2013. Ured radio sa značajno smanjenim ljudskim kapacitetima, od samo 29 službenika i jednim namještenikom, uz pučku pravobraniteljicu i njene tri zamjenice.

Pri tome, posebno je oslabljena Služba za diskriminaciju, budući da na tim poslovima rade samo tri savjetnice, od potrebnih devet. No, ni u ostalim službama nisu popunjena sva predviđena radna mjesta, budući da je u Službi za zaštitu popunjeno 10 od 12 radnih mjesta, u Službi za komunikaciju, suradnju i promicanje ljudskih prava 6 od 10, u Službi za osobe lišene slobode i NPM predviđeno 5 osoba, a zaposleno 4 te je u Službi za opće poslove sistematizacijom predviđeno 12, a zaposleno je 7 ljudi.

## **8.3. Prostorni uvjeti**

Ured pučkog pravobranitelja početkom 2013. godine djelovao je na tri lokacije u Gradu Zagrebu, što je otežavalo rad i učinkovitost službe te bilo posve neprikladno za izravno primanje građana koji nam se svakodnevno obraćaju. U srpnju 2013. godine iz prostora u Ulici Kralja Držislava 6 (kojim je upravljao Grad Zagreb i kojemu je Ured za korištenje prostora plaćao naknadu), Ured je iselio, kako bi ostvario proračunske uštede, i od tada djeluje na dvije lokacije.

Poslovni prostor u Opatičkoj ulici u vlasništvu je Republike Hrvatske, dok poslovnim prostorom u Petrićevoj ulici upravlja Grad Zagreb, kojem se i dalje plaća visoka cijena naknade za korištenje koja opterećuje proračun Ureda, a time i Državni proračun.

U međuvremenu, Agencija za upravljanje državnom imovinom - sada Državni ured za upravljanje državnom imovinom - dodijelila je 27. svibnja 2013. godine Uredu pučkog pravobranitelja poslovni prostor veličine oko 1.000 m<sup>2</sup> na Trg hrvatskih velikana 6, u Zagrebu, koji je u vlasništvu Republike Hrvatske. Međutim, kako u Državnom proračunu nisu bila osigurana niti minimalna sredstva potrebna za preseljenje, cijelu 2013. godinu bili smo ga prisiljeni odgađati, iako bi preseljenje s jedne strane dugoročno značilo proračunske uštede, a s druge, značajno unaprijedilo kvalitetu rada Ureda, od horizontalne komunikacije i radnih učinaka, primanja građana u za to adekvatnim uvjetima te naposljetku organizacije

sastanaka, skupova, edukacija koji su dio naših nadležnosti i strateških ciljeva, a za čiju provedbu nismo imali minimalne prostorne uvjete.

#### **8.4. Jačanje ureda pučkog pravobranitelja u kontekstu pristupa Europskoj uniji i obavljanju poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma**

Zaštita ljudskih prava te u tom kontekstu posebno jačanje kapaciteta institucije pučkog pravobranitelja bilo je jedno od kriterija po kojem se ocjenjivala spremnost Hrvatske za pristupanje Europskoj uniji, odnosno jedno od mjerila za zatvaranje Poglavlja 23: pravosuđe i temeljna prava.

Tako, primjerice, u Zajedničkom stajalištu iz lipnja 2010., EU poziva RH da poduzme mjere za jačanje položaja Ureda pučkoga pravobranitelja kao središnjega tijela odgovornog za provedbu antidiskriminacijskih propisa, uključujući osiguravanje odgovarajućih proračunskih sredstava i primjećuje da je važno u punoj se mjeri pridržavati preporuka pučkog pravobranitelja, a zahtjev za povećanjem kapaciteta Ureda pučkog pravobranitelja ponavlja se i u nizu kasnijih izvješća tijela EU. Vlada RH je redovito izvještavala o ispunjavanju mjerila pa tako 2011. navodi kako će se dodatno ojačati Ured pučkog pravobranitelja, osobito osiguranjem dodatnog osoblja i povećanjem proračuna, osigurati pravilno provođenje preporuka te učiniti dodatni napredak u provedbi Zakona o suzbijanju diskriminacije. Vlada se obvezala izraditi novi Zakon o pučkom pravobranitelju, njime proširiti ovlasti instituciji te pripojiti ustanovu Centar za ljudska prava.

Novi ZoPP stupio je na snagu u srpnju 2012., a najavljeno povećanje sredstava radi spajanja s Centrom za ljudska prava i preuzimanja zaposlenika, ostvareno je u drugoj polovici 2012. godine. Osim toga, ovlasti Ureda proširene su i na sustav pravosuđa, što se pokazalo jednim od najvećih generatora povećanog broja pritužbi.

Dodatno, tijekom 2012. počeo je s radom Nacionalni preventivni mehanizam - obveza prema ZNPM i Fakultativnom protokolu uz UN Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja. Slijedom toga, Europski odbor za sprečavanje mučenja je u svom Izvješću ocijenio je kako Ured pučke pravobraniteljice nema dostatne kapacitete za učinkovito ispunjavanje obveza koje proizlaze iz mandata NPM-a. Pododbor za sprečavanje mučenja Vijeća Europe preporučio je da se za obavljanje poslova NPM-a ustroji odvojena organizacijska jedinica, koja će imati samostalnu službu i budžet, dok je Odbor UN-a protiv mučenja zatražio je od RH informaciju o tome jesu li Uredu pučke pravobraniteljice osigurani ljudski, tehnički i financijski resursi potrebni za obavljanje mandata koji se odnosi na sprečavanje mučenja, što su preduvjeti kako bi Ured u cijelosti mogao ispuniti svoju zadaću u odnosu na jačanje zaštite osoba lišenih slobode.

Odnos ovlasti koje su dodavane Uredu pučkog pravobranitelja od 2010. na ovamo, kao i porast broja pritužbi, s brojem zaposlenih službenika i namještenika, prikazujemo u tablici koja slijedi.

Tablica: Odnos kapaciteta Ureda, broja pritužbi i ovlasti pučkog pravobranitelja

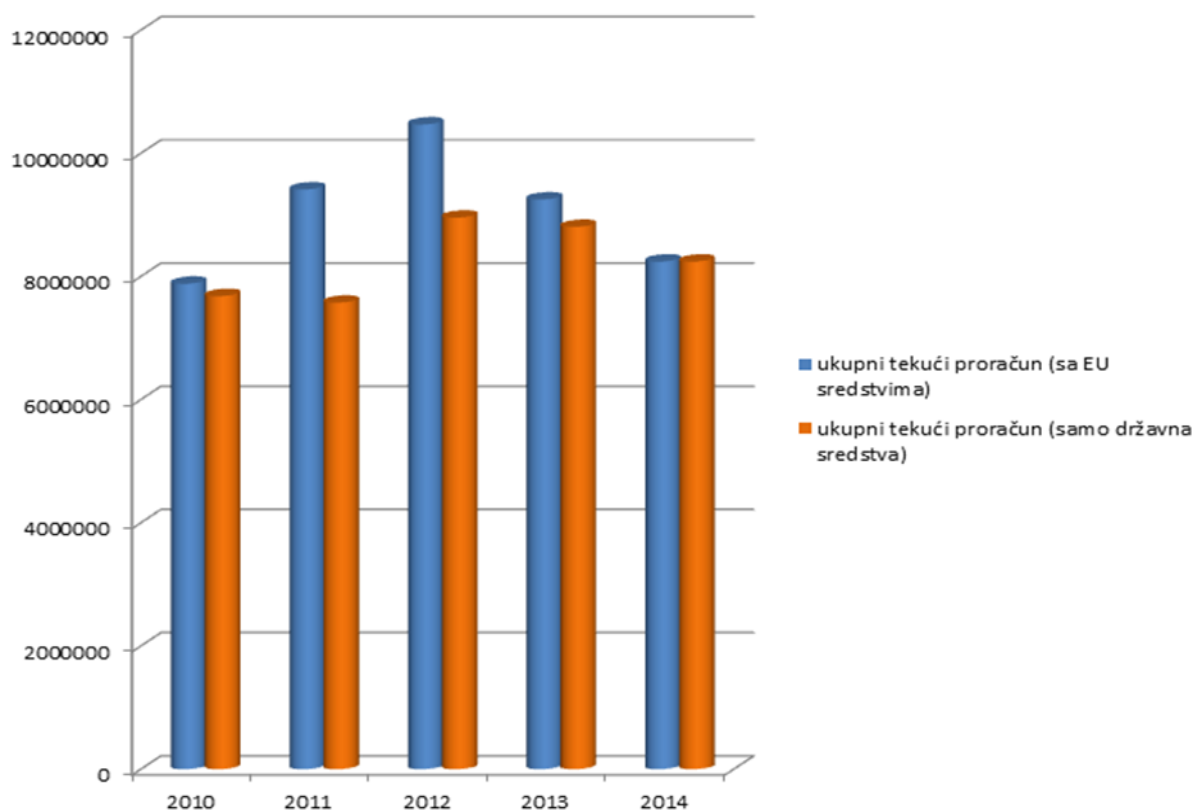
	<b>Broj zaposlenih službenika i namještenika</b>	<b>Broj pritužbi</b>	<b>Ovlasti</b>
31. 12. 2010.	28	1823	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ombudsman</li> <li>• Središnje antidiskriminacijsko tijelo</li> </ul>
31. 12. 2011.	30	1900	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ombudsman</li> <li>• Središnje antidiskriminacijsko tijelo</li> <li>• NPM</li> </ul>
31. 12. 2012.	37	1849	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ombudsman</li> <li>• Središnje antidiskriminacijsko tijelo</li> <li>• NPM</li> <li>• Promocija ljudskih prava</li> <li>• Pritužbe na pravosuđe</li> </ul>
31. 12. 2013.	30	3021	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ombudsman</li> <li>• Središnje antidiskriminacijsko tijelo</li> <li>• NPM</li> <li>• Promocija ljudskih prava</li> <li>• Pritužbe na pravosuđe</li> </ul>

U tom smislu, a kako bi Ured pučkog pravobranitelja mogao obavljati sve poslove koji su nam dani i na kvalitetan način pratiti veliki broj područja u kojima dolazi do kršenja ljudskih prava i diskriminatornog postupanja, uistinu je nužno povećanje broja zaposlenih kako bi se na pritužbe građana moglo odgovarati stručno i na vrijeme.

### **8.5. Proračun Ureda pučkog pravobranitelja**

Ukupan iznos proračuna pučkog pravobranitelja u 2013. godini bio je 9.248.988,00 kuna, od čega je 444.000,00 kuna EU sredstava, što je smanjenje u odnosu na proračun za 2012. godinu koji je iznosio 10.466.450,00 kuna. Izvršen je u iznosu od 9.118.338 kn, odnosno 98,6%. Međutim, kada promatramo izvršenje u užem smislu, bez sredstava EU, ono je 8.721.310 kn, odnosno 99,05%. Rashodi za zaposlene izvršeni su 99,0%, a materijalni rashodi izvršeni su 95,5%, pri čemu se manje se izvršenje na toj stavci odnosi isključivo na sredstva EU fondova.

Slika: Kretanje proračuna Ureda pučkog pravobranitelja



U 2012. godini, povećanje proračuna odnosilo se na preuzimanje djelatnika Centra za ljudska prava od srpnja do prosinca te za nacionalno sufinanciranje EU projekta, tako da ni tada iznos od 8.954.000,00 kn (bez projektnih sredstava EU), nije bio dostatan, odnosno nije referentan za redovito obavljanje svih zadanih ovlasti na godišnjoj razini. Međutim, kao što je već istaknuto, u 2013. godini, umjesto da je povećan, taj je proračunski iznos smanjen na 8.804.988 kn, uz to što je Ured tijekom godine imao znatne dodatne izdatke koji nisu bili uzeti u obzir prilikom planiranja, posebice vezano uz obveze koje su proizašle iz Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika, radi čega nismo bili u mogućnosti na upražnjena službenička mjesta tijekom godine zaposliti nove djelatnike.

U vremenu gospodarske krize, pa i zbog toga što smo suočeni sa svakodnevnim problemima građana, posve smo svjesni realnih ograničenja i potrebe štednje na svim razinama, posebice u racionalnom trošenju proračunskih sredstava. Međutim, u ovakvim okolnostima, očekivano, redovito i kvalitetno obavljanje svih poslova iz nadležnosti institucije pučkog pravobranitelja, ozbiljno je dovedeno u pitanje. Na ovaj način i ovakvim proračunskim planiranjem, izravno se i snažno oslabljuje Ured pučke pravobraniteljice. U ovim proračunskim okvirima, ne samo da neće biti moguće osnivanje područnih ureda, što proizlazi iz ZOPP, preporuka UN-a, ali i našeg rada po pritužbama građana, nego posve upitnim postaje praćenje cijelog niza problema i pitanja iz područja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, a posebice postupanja policije, prava nacionalnih manjina, ustavnopravne zaštite ljudskih prava, slobode govora, zakonitog postupanja javnopravnih tijela u području građenja i prostornog uređenja i drugih. Međutim,

posebice je nedostatan broj djelatnika za obavljanje poslova Središnjeg tijela nadležnog za suzbijanje diskriminacije, budući da nam tim poslovima trenutno rade tri osobe, od potrebnih devet.

Kako redovito obavljanje poslova iz nadležnosti pučke pravobraniteljice ne bi došao u pitanje te kako bismo slijedili međunarodne obaveze, smatramo prije svega nužnim zaposliti dodatne djelatnike, kako bi dosegli broj zaposlenih iz 2012. godine i time, između ostaloga omogućili da se područni uredi uistinu otvore. U situaciji kada su ekonomska i socijalna prava građana sve više ugrožena pod teretom krize, ovakva organizacija rada pučke pravobraniteljice je nužnost, a nastavak rada u trenutnim okolnostima ozbiljno dovodi u pitanje ispunjavanje osnovnih funkcija ovog Ureda kao neovisne institucije za zaštitu ljudskih prava.

#### PREPORUKE:

80. Vladi Republike Hrvatske, da u skladu s relevantnim dokumentima i preporukama Vijeća Europe, Ujedinjenih naroda i Europske Unije, osigura dostatna sredstva u Državnom proračunu, kako bi se omogućilo optimalno djelovanje i ispunjavanje svih zakonskih ovlasti Ureda pučkog pravobranitelja, a osobito osnivanje područnih ureda izvan Zagreba

## 9. ZAKLJUČAK

Godina iza nas obilježena je značajnim porastom broja predmeta od 63%, u odnosu na 2012. godinu, pri čemu je ovogodišnji broj - 3021 - najveći od osnivanja Ureda pučkog pravobranitelja 1993. godine. Vidljiv je i porast broja predmeta koji se odnose na diskriminaciju od 23%, a koju su građani u pravilu neskloni prijavljivati.

Uzroci ovakvih kretanja mnogostruki su. S jedne strane govore nam o sve većim očekivanjima građana i zainteresiranih dionika od naše institucije koja ima široke ovlasti zaštite i promicanja ljudskih prava, suzbijanja diskriminacije te djelovanja Nacionalnog preventivnog mehanizma. S druge strane, ekonomska kriza i reformski zahvati snažno utječu na ostvarivanje ljudskih prava građana, posebice socijalnih, a povećan broj pritužbi govori o sve većem osjećaju ugroze njihovih prava, ali i većoj osviještenosti te jačoj vidljivosti institucije nego u ranijim razdobljima.

Najveće povećanje broja pritužbi i upita građana odnosi se na područje stambenog zbrinjavanja, prava branitelja, postupanja policijskih službenika, prava na zdravlje odnosno zdravstveno osiguranje, ovrhe, područje vlasničkih i stambenih odnosa te graditeljstva i prostornog uređenja. Stoga bismo na osnovu uvida u probleme građana, ali i suradnje s akterima civilnoga društva i međunarodne zajednice ove godine izdvojili nekoliko važnih naglasaka.

Položaj etničkih odnosno nacionalnih manjina i dalje je prisutan kao problem, kako u području dosljedne provedbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, posebice zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave, tako i u pitanjima ostvarivanja prava povratnika. I dalje su od diskriminacije posebno ugroženi pripadnici romske nacionalne manjine, a sve su češći i slučajevi diskriminacije migranata odnosno azilanata. I dalje je neuređen zakonodavni okvir vezano za stambeno zbrinjavanje, s prekobrojnim, često kontradiktornim propisima koji se slabo i neujednačeno provode, pa se gubi osnovna svrha propisa, poticanje povratka i ostanka stanovništva koje je prebivalo na područjima posebne državne skrbi prije Domovinskog rata te gospodarsko oživljavanje tih područja.

Godinu su obilježila i iskazivanja mržnje spram manjinskih skupina općenito, koje su se očitovale u neprimjerenom govoru te govoru mržnje u javnosti, ali i aktima mržnje. U tom smislu držimo kako je potreban sveobuhvatan odgovor sustava, između ostalog i uvođenjem građanskoga odgoja i elemenata odgoja za toleranciju u sve vidove na sve razine obrazovanja, te odgovornije ponašanje medija i javnih osoba u tome smislu.

Ostvarenje socijalnih prava također otežano, a mreža socijalnih usluga nedostatna i neujednačena. I dalje zabrinjavaju socijalne naknade koje su nedopustivo niske, često nedostatne za podmirenje osnovnih životnih potreba, pri čemu su u posebno težak položaj dovedene starije osobe bez mirovine, napose samci-žene starije dobi. Socijalno stanovanje

nije sustavno riješeno, a zakonske odredbi o pravu na troškove stanovanja se često ne provode. Lokalnim razinama vlasti prepušteno je uređivanje potpore beskućnicima o kojima bi se sustavno trebalo brinuti i na nacionalnoj razini. Reforma skrbništva nije u potpunosti provedena, niti usklađena međunarodnim dokumentima. Ovršenici treba pružiti adekvatne informacije kako bi mogli zaštititi svoja prava, ali potreban je i bolji nadzor financijskih institucija, kao i usklađene mjere socijalne politike koje bi trebale ublažiti negativne učinke ovršnih postupaka na najsiromašnije građane.

Ove se godine izazovnom pokazala dostupnost informacija iz područja zdravstvenog osiguranja, a pristup zdravstvenim uslugama često je otežan obzirom na dob, odnosno pristup modernim tehnologijama. Sustav palijativne skrbi i dalje nije normativno uređen, a kapaciteti ni u najmanjoj mjeri nisu dostatni za osiguravanje potreba građana.

Kada govorimo o stanju zaštite prava osoba lišenih slobode; kako onih za smještaj zatvorenika, tako i onih u ustanovama za psihički bolesne osobe, valja ustvrditi kako tijekom godine nismo utvrdili postupanja koja predstavljaju mučenje kao najteži oblik povrede njihovih prava, ali smo utvrdili povrede prava osoba lišenih slobode te postupanja koja mogu predstavljati neljudsko ili ponižavajuće postupanje. Jedan od najčešćih uzročnika povreda ili ograničavanja prava i dalje su uvjeti smještaja koje, unatoč uočenom trendu pada, karakterizira prenapučenost te nemogućnost osiguravanja zakonskih i međunarodnih standarda. Nad kvalitetom pružanja zdravstvene zaštite osobama lišenim slobode još uvijek se ne provodi djelotvoran nadzor, što držimo zabrinjavajućim.

Potrebno je bolje zakonski regulirati postupak lišavanja slobode osoba s duševnim smetnjama te ojačati službe za zaštitu mentalnog zdravlja na lokalnoj razini, kako bi se potreba za smještajem u psihijatrijsku ustanovu bez pristanka osobe, svela na najmanju moguću mjeru.

Velik broj pritužbi iz područja pravosuđa još uvijek svjedoči o nezadovoljstvu građana radom sudova, koje govore o načinima na koji im se uskraćuje pravo na pošteno suđenje, dugotrajnosti postupaka, a veliki su problem i dugovi sudova spram sudionika u postupku, uzrokovanog podfinanciranošću pravosudnog sustava.

Iako je u Hrvatskoj uspostavljen relativno dobar zakonodavni okvir u području ljudskih prava, provedba propisa je i dalje često zaostaje. Posebice je provedba upravnoga postupka problematična, kako u nedosljednoj provedbi Zakona o općem upravnom postupku, tako i u njegovom nejasnom tumačenju i nedostatnim kapacitetima za odlučivanje povodom žalbi, što u rezultira njegovom dugotrajnošću, povredi prava građana te konačno njihovom izgubljenosti u birokratskom aparatu. Ured je u 2013. radio pojačanim intenzitetom, s jedne strane postupajući po pojedinačnim pritužbama građana, a s druge, općenitim inicijativama, uključivanjem u javne rasprave te radom na donošenju ili izmjenama propisa, pokušavajući utjecati na poboljšanje okvira u kojem će se ljudska prava ostvarivati.

Istovremeno, iz Državnog proračuna se za Ured pučke pravobraniteljice izdvajaju financijska sredstva koja su ispod razine potrebne za redovito obavljanje povjerenih poslova i ovlasti, posebice u kontekstu velikog povećanja pritužbi, a onemogućeno je i otvaranje područnih



ureda, koji bi značili približavanje zaštite i promicanja ljudskih prava građanima u prostorno udaljenim dijelovima Hrvatske. To je u suprotnosti i sa svim relevantnim preporukama i obvezama koje proizlaze iz članstva u Ujedinjenim narodima, Vijeću Europe i Europskoj Uniji.

Normativno jačanje institucionalnih ovlasti posljednjih godina, bez osiguravanja za to potrebnih ljudskih, prostornih i financijskih uvjeta, u konačnici znače slabljenje Ureda, od koje građani opravdano očekuju prepoznatljivost u javnosti, uključenost u društvena zbivanja koja se tiču ljudskih prava, a prije svega, učinkovitost u rješavanju njihovih pritužbi.