



HRVATSKI SABOR

Klasa: 021-12/09-09/04

Urbroj: 65-09-02

Zagreb, 31. ožujka 2009.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 32. stavak 1. podstavak 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Izvešće o radu pučkog pravobranitelja za 2008. godinu*, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora, sukladno članku 8. Zakona o pučkom pravobranitelju (Narodne novine, broj 60/92), podnio Pučki pravobranitelj, aktom od 31. ožujka 2009. godine.

PREDSJEDNIK

Luka Bebić



REPUBLIKA HRVATSKA
PUČKI PRAVOBRANITELJ
OMBUDSMAN

Broj: P. P. R. – 06-06-79/09.
Zagreb, 31. ožujka 2009.

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

Primljeno: 31-03-2009		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
021-12/09-09/04	65	
Uradžbeni broj:	Pril.	Vrij.
44-09-01	1	-

HRVATSKI SABOR

gosp. Luka Bebić,
predsjednik

Temeljem članka 8. Zakona o pučkom pravobranitelju ("Narodne novine" broj 60/92.) i članka 24. Poslovnika o radu pučkog pravobranitelja ("Narodne novine" broj 71/97.) podnosim **Izvješće o radu pučkog pravobranitelja za 2008. godinu.**

S poštovanjem,



PUČKI PRAVOBRANITELJ

Jurica Malčić



REPUBLIKA HRVATSKA

PUČKI PRAVOBRANITELJ

IZVJEŠĆE O RADU ZA 2008. GODINU

Zagreb, ožujak 2009.



DIO PRVI

UVODNE NAPOMENE

Godišnje izvješće pučkog pravobranitelja Hrvatskom saboru jest prikaz njegova rada i podataka o stupnju poštivanja ustavnih i zakonskih prava građana u prethodnoj godini, do kojih je došao u svom radu.

Izvješće za 2008. godinu izrađeno je jednakom metodologijom kao prošlogodišnje. I u ovom Izvješću moguće je usporediti broj pritužbi po područjima prava u odnosu na prethodne godine, što je razvidno iz statističkog pregleda u nastavku. Budući da je još uvijek u tijeku dorada novog programa za obradu podataka, uočeno je nekoliko pogrešaka pri prebacivanju podataka, pa su moguća neznatna odstupanja u statističkim podacima.

Područja prava, koja su bila zastupljenija u ukupnom broju pritužbi ili koja su ocijenjena važnim zbog uočenih problema (npr. pravna sigurnost i jednakost građana, efikasnost, nedostaci u normativnom uređenju problema, i sl.), pomnije su prikazana od područja koja niti brojem pritužbi, niti svojom težinom, nisu imala jednaku važnost.

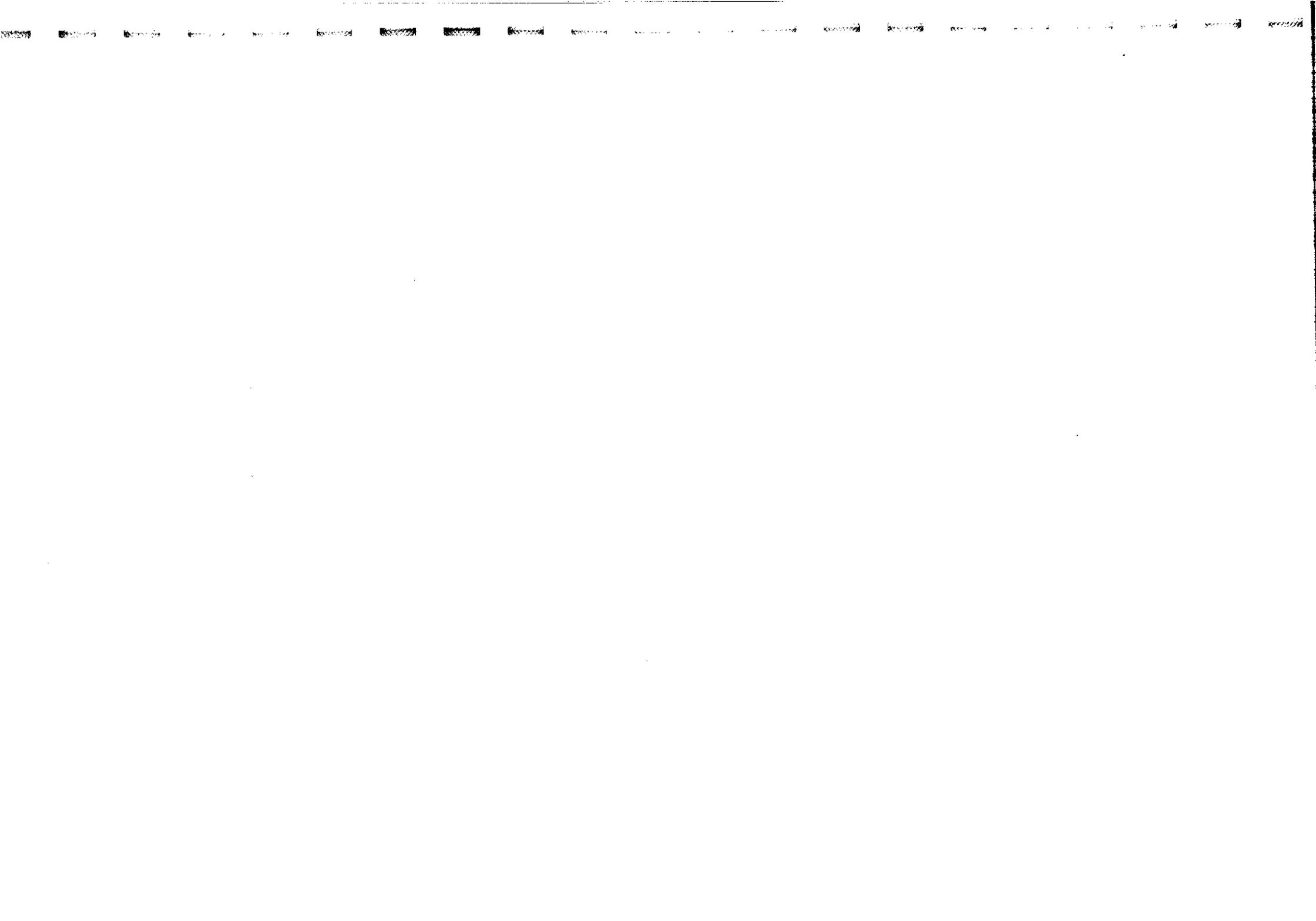
Ovo Izvješće sadrži statistički pregled predmeta rada Ureda po pojedinim upravnim područjima i zemljopisnim kriterijima: gradovima Republike Hrvatske i stranim državama.

U 2008. godini zaprimljeno je 1560 pisanih pritužbi, što je 318 manje nego 2007. godine (1878).

Kao i prijašnjih godina, valja reći da je ukupan stvarni broj pritužbi veći od prikazanog, iz razloga što se zajednička pritužba (podnesena od strane više građana) evidentira kao jedna. Osim toga, ako je predmet okončan u nekom ranijem razdoblju, a pritužitelj se ponovno obrati s pritužbom, statistički se vodi kao jedan predmet.

Budući da se izvješća pučkog pravobranitelja temelje prvenstveno na pritužbama građana, ne mogu se smatrati cjelovitom slikom o stanju ljudskih prava u Republici Hrvatskoj, već uzorkom tzv. "tamne strane" funkcioniranja upravnih tijela i tijela s javnim ovlastima u odnosu sa građanima. Kao što će se vidjeti u nastavku, radi se prije svega o problemu dugotrajnosti postupanja pred nadležnim tijelima.

Građani još uvijek nedovoljno znaju o instituciji pučkog pravobranitelja, unatoč prisutnosti u medijima (tiskanim i elektronskim). O tome govore slučajevi građana koji se



obraćaju nakon što nekoliko godina pokušavaju riješiti svoj problem. Brojni socijalno ugroženi građani ne mogu koristiti internet, a to je svakako najbrži način za pribavljanje informacija o Uredu.

O Izvješću pučkog pravobranitelja za prethodnu (2007.) godinu raspravljala su radna tijela Hrvatskog sabora: Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, Odbor za pravosuđe, Odbor za zdravstvo i socijalnu skrb, Odbor za Hrvate izvan Republike Hrvatske, Odbor za rad i socijalno partnerstvo, Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina i Odbor za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Svi su odbori jednoglasno donijeli zaključke kojima se prihvaća Izvješće pučkog pravobranitelja za 2007. godinu.

Na plenarnoj 6. sjednici Hrvatskoga sabora je, dana 19. rujna 2008. godine, donesen je Zaključak kojim se Izvješće prima na znanje (sa 70 glasova "za" i 33 "protiv").



DIO DRUGI

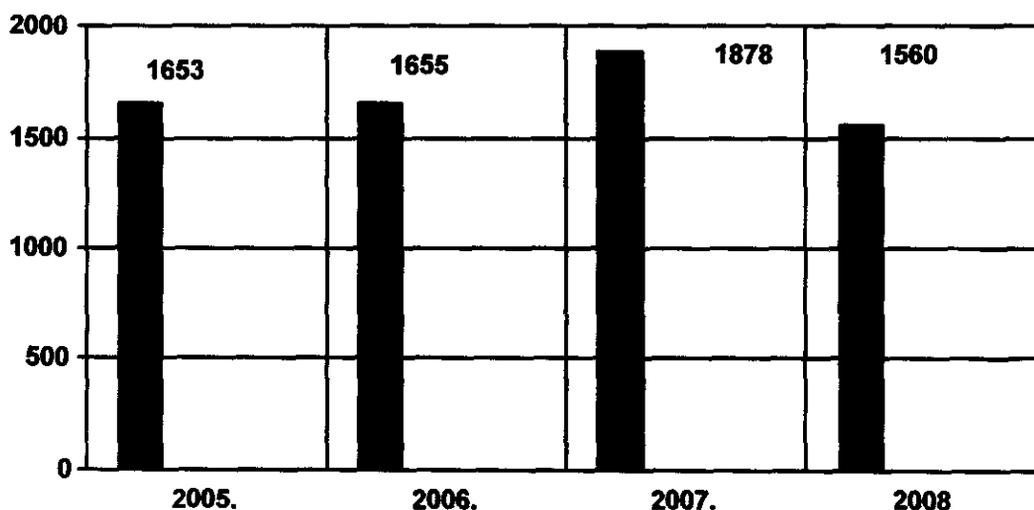
STATISTIČKI PODACI ZA 2008. GODINU

Pučkom se pravobranitelju građani obraćaju osobno u Uredu i pisanim podnescima / pritužbama, telefonski i putem elektronske pošte.

Osobno je u Ured pučkog pravobranitelja pristupilo 635 građana u 2008. godini, a putem telefona i elektronske pošte se svakodnevno obratilo između 20 i 30 građana, ali ovi podaci ne ulaze u statistički pregled rada po pritužbama koji je izložen u nastavku.

Tijekom 2008. godine, u radu je bilo 2119 predmeta, a od toga je 1560 novozaprimljenih pritužbi.

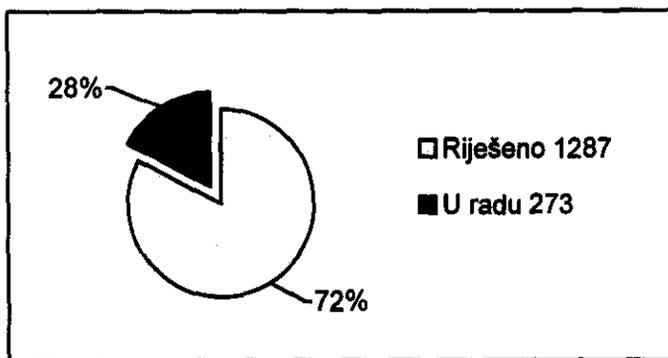
Slika 1. Broj zaprimljenih (pisanih) pritužbi u razdoblju 2005. - 2008.:



U 2008. godini, ukupno je riješeno (dovršeno) 1768 predmeta iz ranijih godina i 2008. godine.

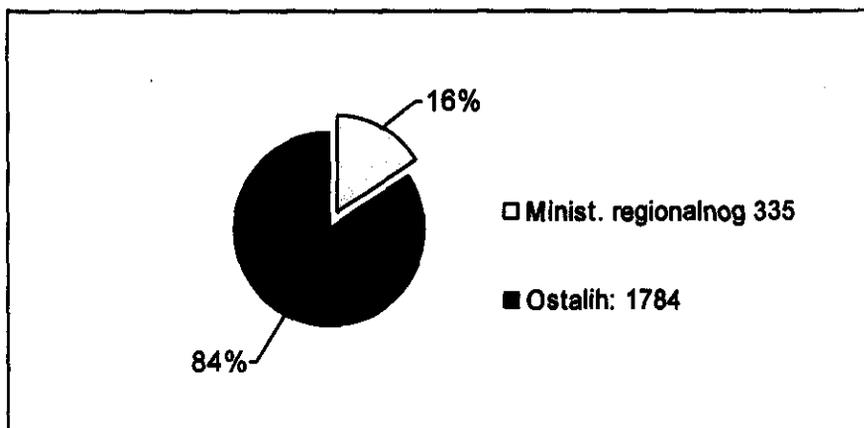
Slika 2. U 2008. godini je zaprimljeno 1560 pritužbi. Omjer riješenih predmeta i predmeta u radu (novozaprimljenih u 2008.):



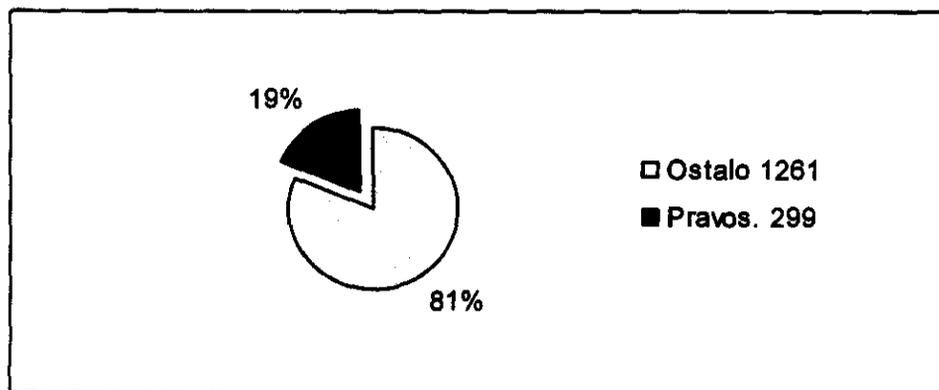


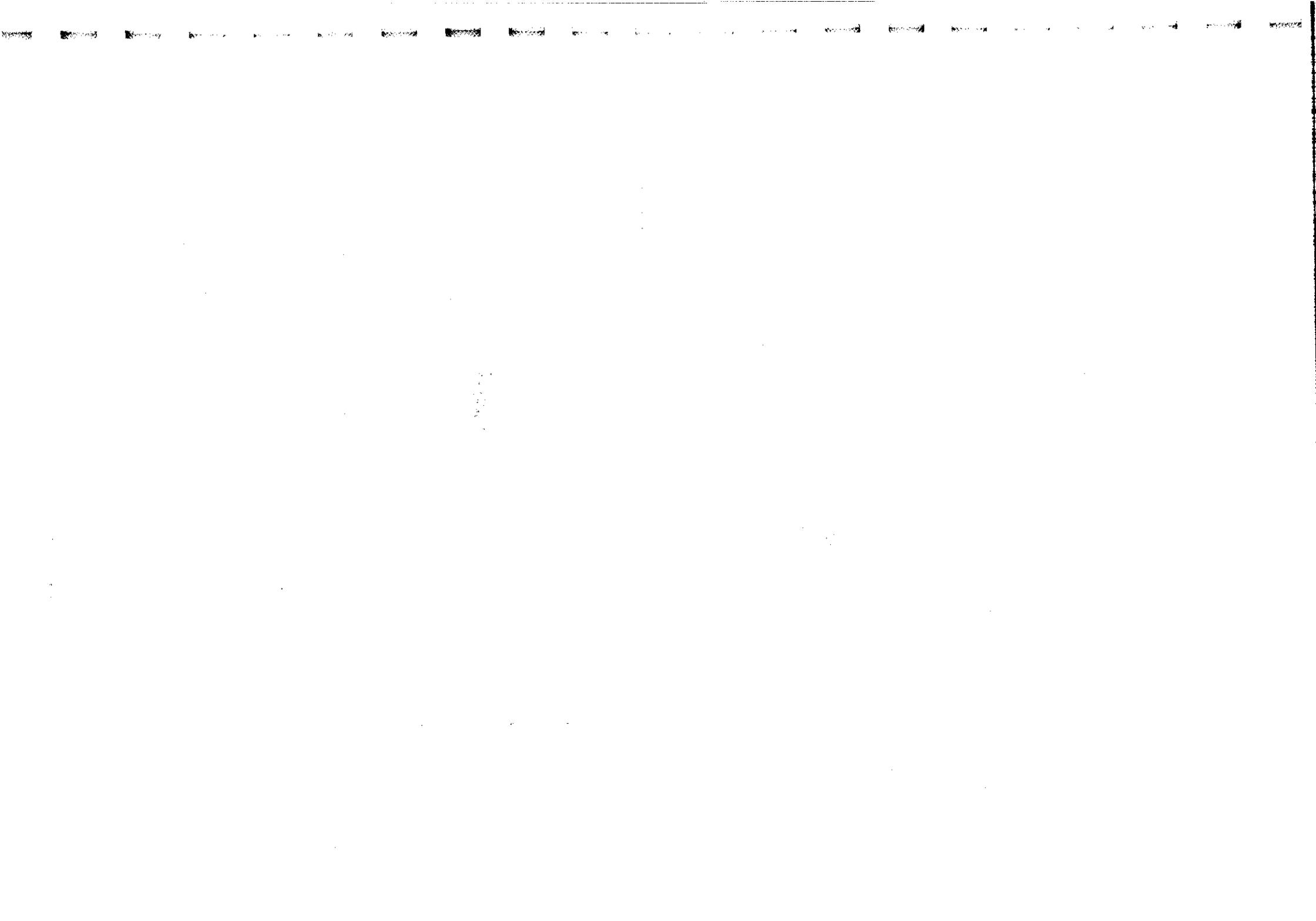
Znatan dio pritužbi pučkom pravobranitelju i dalje se odnosi na postupanje Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva (Uprava za područja posebne državne skrbi i Uprava za obnovu obiteljskih kuća).

Slika 3. Udio pritužbi na Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva u ukupnom broju predmeta u radu tijekom 2008. godine (iz 2008. i ranijih godina):



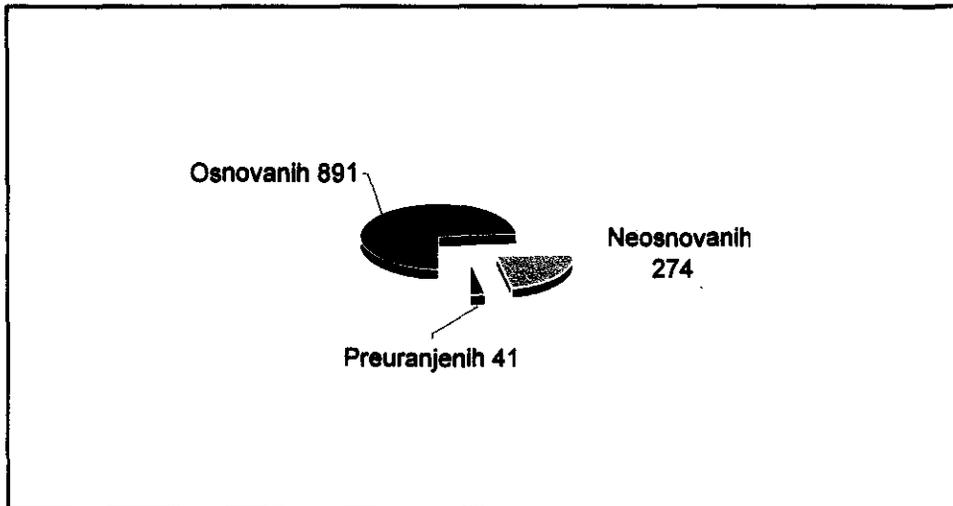
Slika 4. Od 1560 novih pritužbi u 2008. godini, 299 se odnosi na pravosuđe:





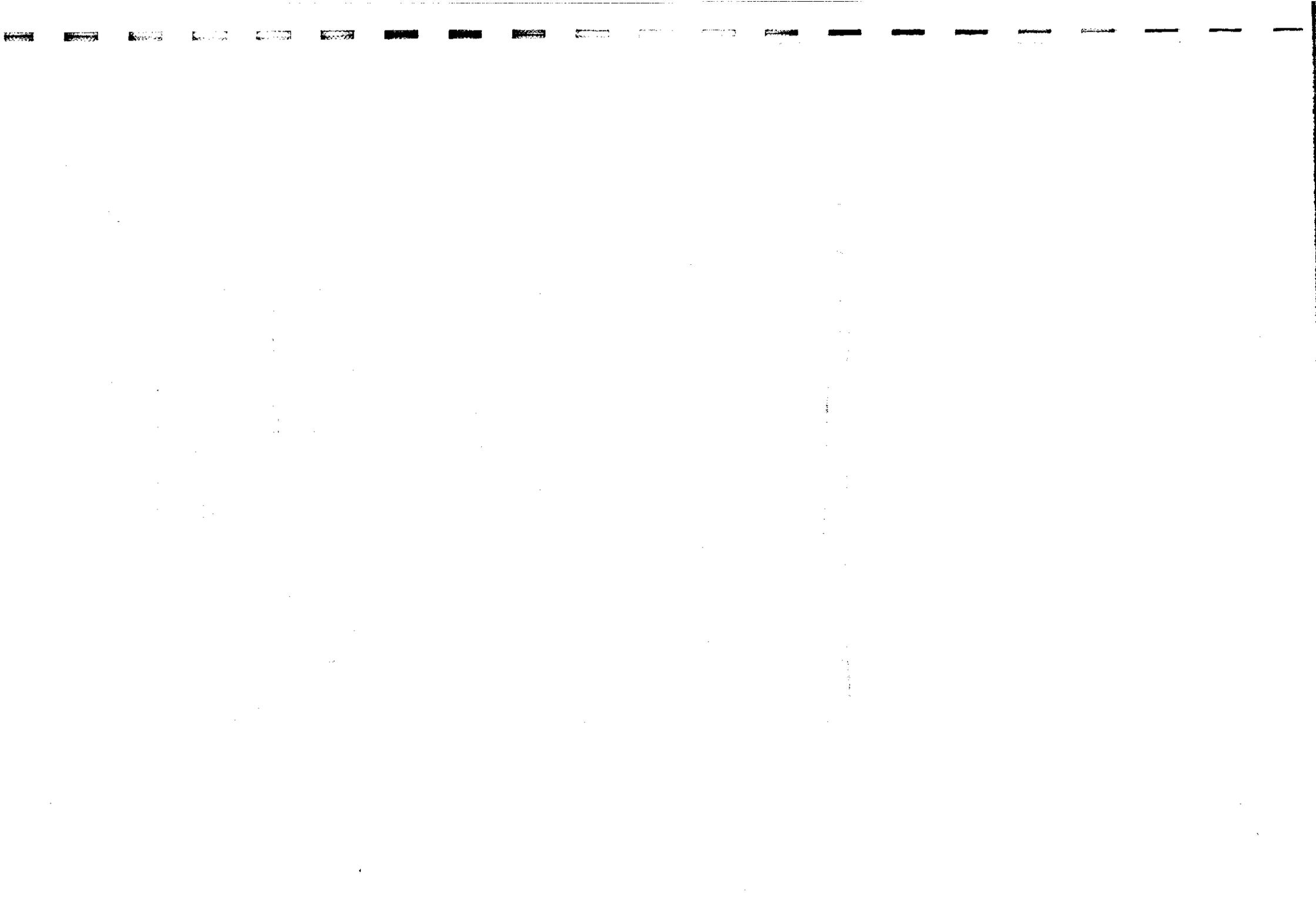
Od ukupno 1768 **dovršenih** predmeta u 2008. godini (iz 2008. i iz ranijih godina), u nadležnosti Ureda bilo je 1206 predmeta, a izvan nadležnosti 562 pritužbi (za područje pravosuđe i ostalo). Na slici 5. prikazan je omjer osnovanih, neosnovanih i preuranjenih pritužbi iz skupine od 1206 pritužbi koje se odnose na područje nadležnosti pučkog pravobranitelja:

Slika 5. Omjer osnovanih, neosnovanih i preuranjenih pritužbi:

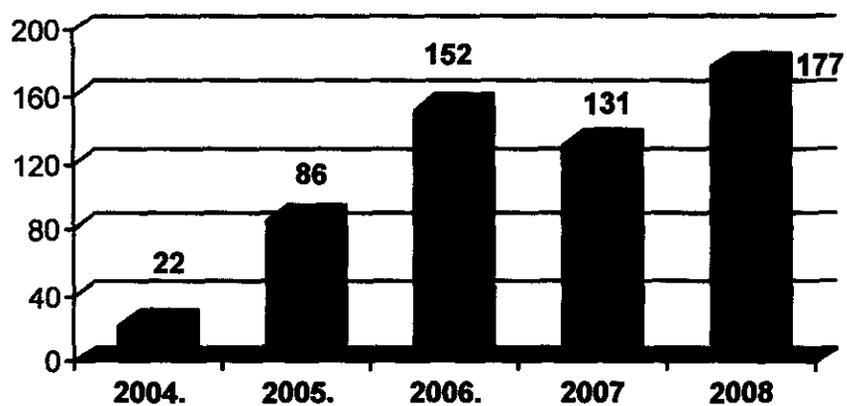


Napomena: Uvidom u podatke o osnovanosti pritužbi u nekim zapadnim državama, uočljivo je da ombudsmeni ocjenjuju osnovanima manji postotak pritužbi. U tim se zemljama uglavnom radi o nezadovoljstvu ishodom postupka, a ne o dugotrajnosti postupka. U Hrvatskoj, najveći broj osnovanih pritužbi upravo je zbog dugotrajnosti postupaka.

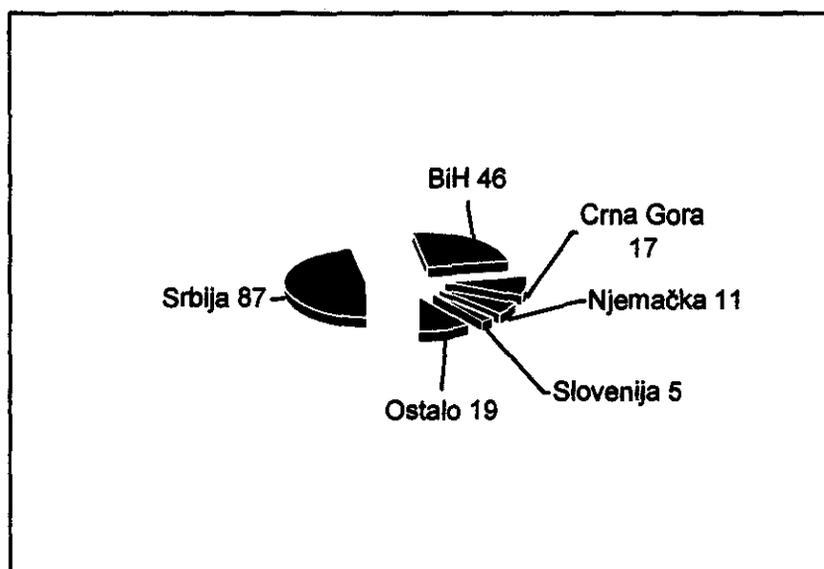
Osim toga, od 1206 predmeta u nadležnosti Ureda koji su dovršeni, u velikom broju se radilo o pritužbama stranaka koje nisu mogle dobiti tražene informacije ili koje nisu dobile upravni akt u zakonskom roku. Nakon što se pučki pravobranitelj obratio nadležnim tijelima, veći broj predmeta okončan je na način da je udovoljeno traženjima stranaka. U određenom broju predmeta bilo je potrebno koristiti mjere prema nadležnom tijelu (preporuke ili upozorenja), odnosno pružiti savjet stranci o načinu rješavanja spornog pitanja, što je prikazano na slici 6.

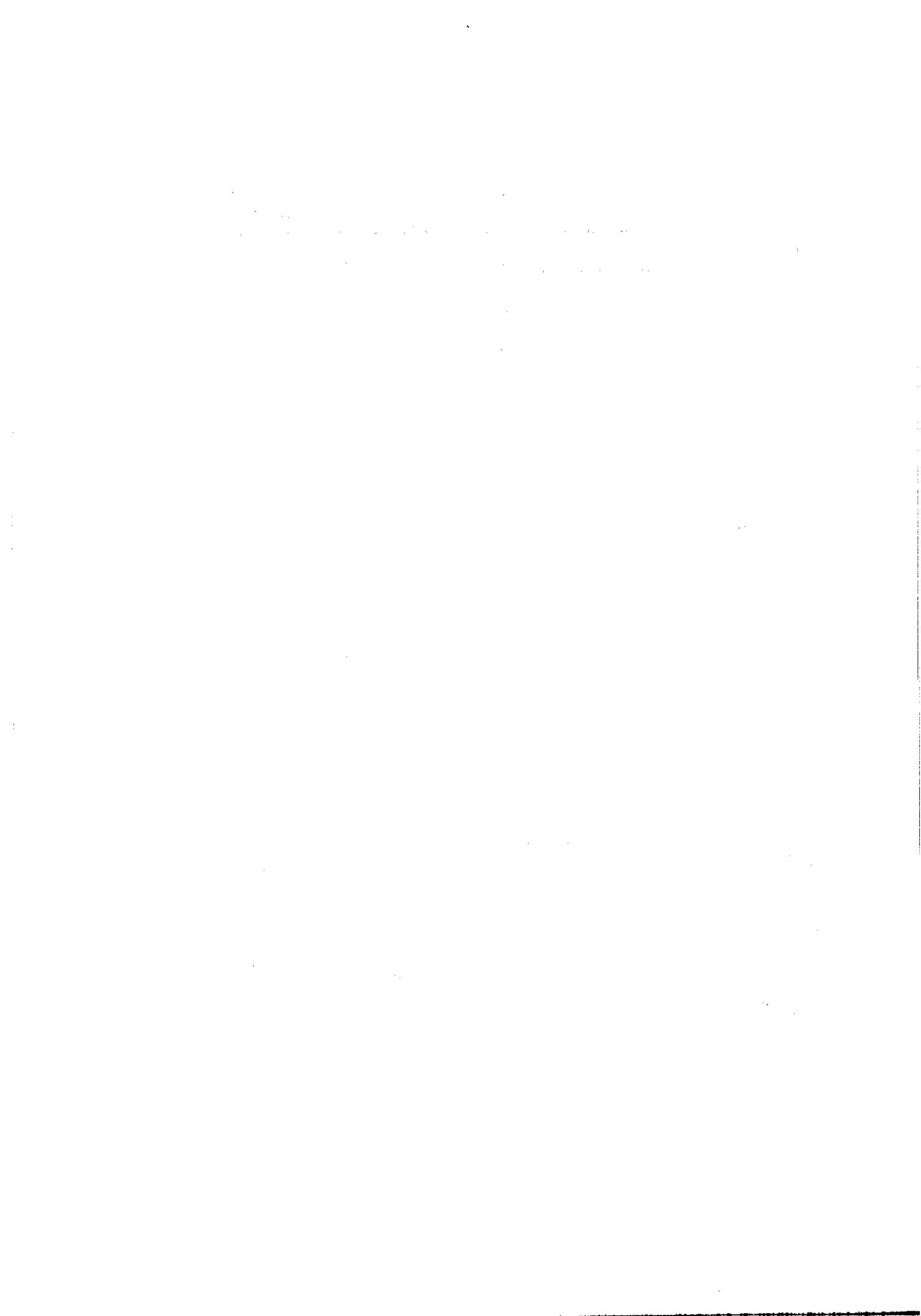


Slika 9. Broj pritužbi osoba lišenih slobode (2004. - 2008.):



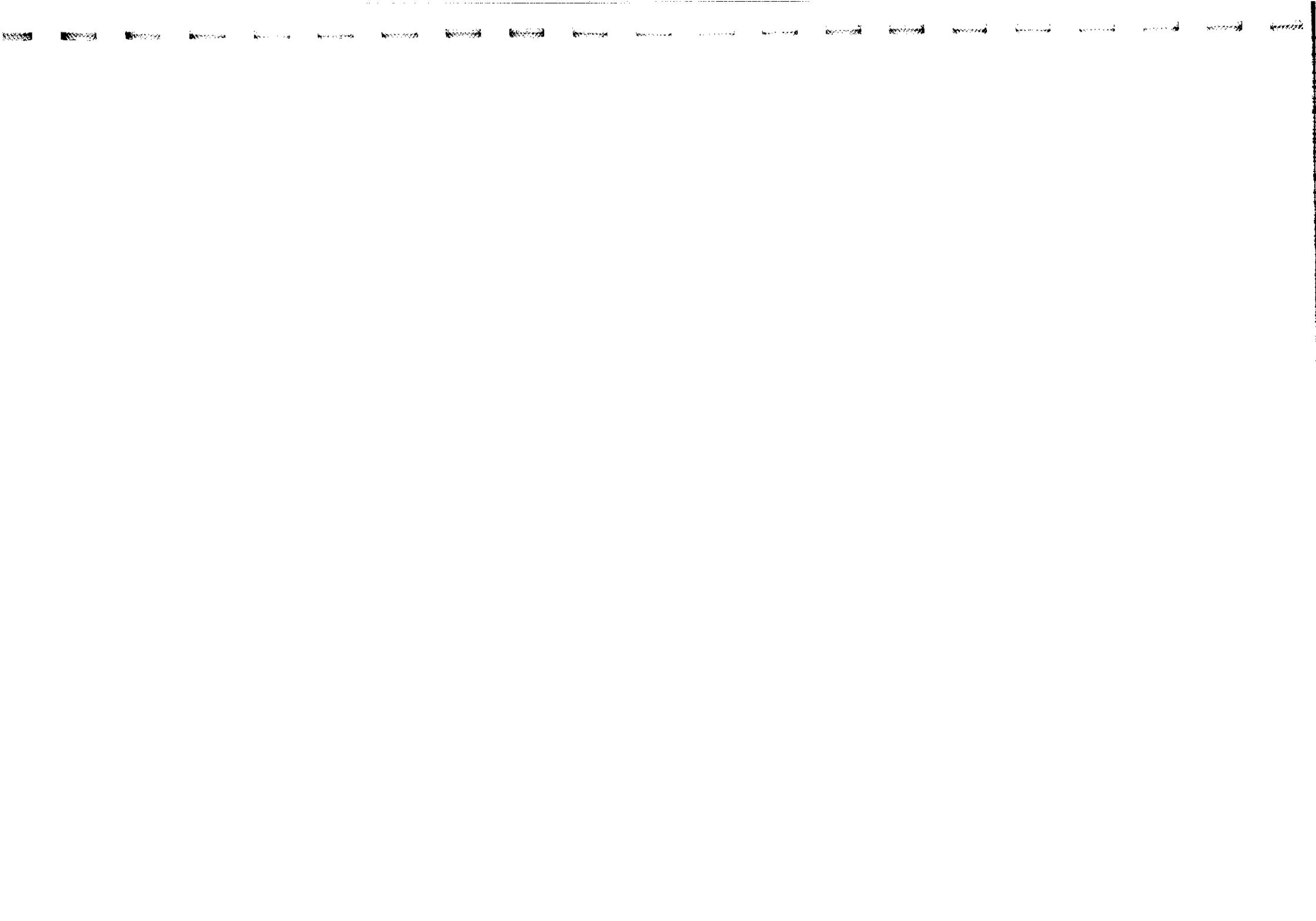
Slika 10. Prikaz pritužbi iz inozemstva:





Slika 11.: Usporedni prikaz pritužbi po upravnim područjima (2005.-2008.):

Područje:	2005.	2006.	2007.	2008.
Pravosuđe	254	266	276	299
Mirovinsko	436	343	258	153
Pravo na obnovu	191	207	208	116
Osobe lišene slobode	86	152	131	177
Graditeljstvo / prostorno uređ. / okoliš	117	73	129	81
Stambeno zbrinjavanje	5	63	117	56
Statusna prava	53	50	88	56
Imovinskopravni odnosi	46	19	88	129
Radni – državni službenici	53	40	73	100
Socijalna skrb / obitelj. pravna zaštita	44	40	70	69
Postupanje policijskih službenika	14	28	52	45
Zdravstvo	23	23	49	51
Prava branitelja	38	20	44	37
Stambeni	42	44	41	33
Denacionalizacija	42	29	39	32
Izbjegllice, prognanici, povratnici	17	43	7	4
Nenadležnost	40	65	61	48
Ostalo	152	150	147	74
UKUPNO	1653	1655	1878	1560



DIO TREĆI

ANALIZA PO UPRAVNIM PODRUČJIMA

Obnova - Stambeno zbrinjavanje - Povrat privremeno preuzete imovine i naknada štete - Status prognanika

Pritužbe iz ovih upravnih područja, odnose na se na rad Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva (u nastavku: Ministarstvo regionalnog razvoja), posebice Uprave za područja posebne državne skrbi (ranije: Uprava za prognanike, povratnike i izbjeglice; u nastavku: Uprava za PPDS) i Uprave za obnovu obiteljskih kuća (u nastavku: Uprava za obnovu).

Od ukupno 335 predmeta u radu u 2008. godini koje se odnose na Ministarstvo regionalnog razvoja, najveći broj (208) odnosi se na obnovu obiteljskih kuća (od toga ih je 116 novih iz 2008. godine), stambeno zbrinjavanje 79 (od toga je 56 novih pritužbi iz 2008.), povrat privremeno zauzete imovine 18 (od toga je novih 15 pritužbi), status prognanika i povratnika 11 (od toga je novih 4) i na područje stambenih odnosa 19.

Zabilježeno je u nekim predmetima da postupak traje deset godina.

Budući da se u većem broju ovih predmeta radi o zahtjevima neukih građana, smatramo značajnim donošenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, koji je u cjelosti stupio na snagu 1. veljače 2009. godine.

U nastavku slijedi detaljnija analiza rada obiju uprava.

A) Uprava za područja posebne državne skrbi (Uprava za PPDS)

Pritužbe iz nadležnosti ove Uprave odnosile su se na postupanje po zahtjevima za stambeno zbrinjavanje, za povrat privremeno preuzete imovine i isplatu naknade štete vlasnicima kojima imovina nije vraćena u roku, te postupke utvrđivanja statusa prognanika. Tijekom 2008. godine, zaprimljene su pritužbe građana koji imaju probleme iz područja stambenih odnosa, isključivo u području hrvatskog Podunavlja (bivše UNTAES zone: istočna Slavonija, Baranja i zapadni Srijem).

Stambeno zbrinjavanje

Pučki je pravobranitelj u nekoliko godišnjih izvješća davao vrlo kritičke ocjene na kvalitetu i primjenu Zakona o područjima posebne državne skrbi.

U srpnju 2008. godine, donesen je Novi Zakon o područjima posebne državne skrbi.

Značajno poboljšanje (u odnosu na stari Zakon) nalazimo, primjerice, u odnosu na mogućnost stambenog zbrinjavanja osoba koje u vlasništvu imaju neuseljivi objekt (stan) ili suvlasništvo nekretnine koju ne mogu koristiti. Odredbom ranijeg Zakona bilo je uređeno da osoba koja ima nekretninu u suvlasništvu (često se radilo o nasljeđivanju, pa je to katkada bilo nekoliko kvadratnih metara), ne može ostvariti stambeno zbrinjavanje. Smatrajući da takvo tumačenje nije u skladu sa voljom zakonodavca, pučki je pravobranitelj zastupao stajalište da ovu odredbu treba primjenjivati u duhu Zakona i uzeti u obzir odredbe Zakona o obnovi. Tim je Zakonom bilo određeno da korisnici prava na obnovu imaju pravo na 35m² za jednu osobu, a 10m² za svaku drugu osobu u obitelji. Slijedom ove odredbe, pučki je pravobranitelj predlagao da se i stambeno zbrinjavanje omogući osobama koje imaju (steknu) u suvlasništvu dio nekretnine manji od 35m², ali taj prijedlog nije usvojen. Ipak, ovo je rješenje usvojeno u novom Zakonu, čime je dodatno omogućen nastavak procesa oživljavanja krajeva Republike Hrvatske pod posebnom državnom skrbi.

Kao i stari Zakon, tako i novi Zakon o područjima posebne državne skrbi (u nastavku: ZPPDS) uređuje stambeno zbrinjavanje kao *pravo*, ali, osim odredbi o nadležnosti za donošenje rješenja i o žalbenom roku, ne sadrži odredbe o postupku ostvarivanja ovog prava. Stoga, u primjeni ovog Zakona valja primijeniti Zakon o općem upravnom postupku (u nastavku: ZUP), koji određuje da su tijela državne uprave i druga državna tijela, dužna postupati po ovom Zakonu kad rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima građana, ako postupak nije uređen posebnim zakonom.

Problem u radu Ministarstva regionalnog razvoja jest nepoštivanje ZUP-a, na koje je pučki pravobranitelj upozorio nebrojeno puta tijekom više godina i o tome obavijestio nadležnog ministra, a više puta je to učinio i Središnji ured za državnu upravu. Prije svega, povrede se odnose na nepoštivanje rokova za donošenje akta, te na nedonošenje akta uopće (umjesto akta, strankama se dostavlja obavijest).

Uprava i dalje vodi postupke na sljedeći način: građani podnose zahtjeve za stambeno zbrinjavanje, nakon čega ne dobivaju nikakvu povratnu informaciju po godinu - dvije dana,

nakon čega se obraćaju pučkom pravobranitelju. Na njegovo traženje, Uprava dostavlja građanima obavijest o tome hoće li biti stambeno zbrinuti ili ne. Pri tome se ne vodi upravni postupak u kojem se utvrđuju relevantne činjenice o osnovanosti zahtjeva, ne donosi se upravni akt, niti stranke u postupku mogu koristiti pravo žalbe. Tek nedavno, u nekoliko predmeta stranke su ishodile upravni akt. U drugim predmetima Uprava za PPDS dostavlja očitovanje da će upravni postupak biti proveden naknadno, iako pučki pravobranitelj po nekoliko puta u istom predmetu upozorava na protek rokova (radi se o nedonošenju akta i po nekoliko godina) i na činjenicu da ZUP ne poznaje institut naknadnog upravnog postupka.

Ovdje valja navesti da pučki pravobranitelj u pravilu ne upućuje stranke podnositi žalbu zbog šutnje administracije, a potom eventualno i tužbu Upravnom sudu zbog šutnje administracije, jer to ne predstavlja učinkovito pravno sredstvo, već smatramo korisnijim upozoravanje i požurivanje postupanja nadležnog tijela.

Druga povreda odredaba ZUP-a sastoji se u neizvršavanju obveze nadležnog tijela obavijestiti stranku o razlozima trajanja postupka i o radnjama koje će poduzeti radi okončanja postupka, kada postupak traje dulje od 60 dana (čl. 296. ZUP-a). Takvu obavijest stranke često bezuspješno pokušavaju dobiti pisanim požurnicama ili putem telefona, pa se zatim obraćaju radi intervencije pučkom pravobranitelju.

U brojnim predmetima stranke iznose svoje nezadovoljstvo ovakvim načinom rada, te navode sumnju u razloge ovakvog postupanja (protekcija, korupcija, arbitrarnost, nacionalna pripadnost). Budući da se često radi o strankama koje žive u malim mjestima, u nekim se predmetima sumnja čini osnovanom, ali stranke ne žele podnositi prijave i o tome svjedočiti pred nadležnim tijelima iz straha od posljedica i neizvjesnosti ishoda u rješavanju njihova zahtjeva.

O svemu ovome obaviješten je Hrvatski sabor u prethodnim izvješćima, ali se postupanje Uprave za PPDS promijenila samo u manjem broju predmeta, i to u posljednjih nekoliko mjeseci.

Poseban je problem u postupcima stambenog zbrinjavanja najmoprimaca (s kojima Uprava sklapa ugovor o najmu stana) obveza plaćanja pričuve. Naime, sastavni dio ugovora određuje Uprava za PPDS i u ugovor redovito unosi odredbu po kojoj je najmoprimac dužan plaćati pričuvu. Strankama se nudi ugovor na potpis bez mogućnosti prigovora na ovu ili neku drugu odredbu. Ovaj je problem specifičan za područje Vukovarsko-srijemske županije, a nekoliko slučajeva zabilježeno je i u Osijeku i o tome je bilo riječi u Izvješću za 2007. godinu.

Pučki je pravobranitelj prije dvije godine upozorio Upravu da pričuvu treba plaćati vlasnik stana, a ne najmoprimac (kako je određeno Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim

pravima). U brojnim predmetima Uprava je odbijala prihvatiti ovaj stav, ali ga je krajem 2007. godine Uprava ipak promijenila i prihvatila sugestiju pučkog pravobranitelja. No, i nakon toga je zabilježeno nekoliko primjera jednakog postupanja. Dodatno, promjenom stava Uprave problem nije riješen, jer su sudovi u Vukovaru (Općinski i Županijski) sudili u korist tužitelja ("Tehnostana", kao upravitelja) u predmetima (protiv najmoprimaca) radi plaćanja pričuve. U drugim županijama Hrvatske, sudovi su odbijali takve tužbene zahtjeve, uz obrazloženje da pričuvu plaćaju samo vlasnici stana. Brojne presude sudova u Vukovaru u ovim predmetima ukazale su na problem neujednačene sudske prakse u Republici Hrvatskoj. Prema podacima udruga iz Vukovara, navodno je bilo više od tisuću ovakvih predmeta, a zbog male vrijednost predmeta spora, tuženima (najmoprimcima) nije bilo moguće podnošenje revizije Vrhovnom sudu, već su neki građani podnijeli ustavne tužbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Ustavni je sud donio više odluka kojima su ustavne tužbe najmoprimaca usvojene, ali je ostao problem predmeta u kojima se vodi postupak ovrhe po već donesenim presudama i problem brojnih zahtjeva građana radi povrata uplaćenih sredstava (a za koje je Ustavni sud utvrdio da nisu bili temeljeni na zakonu). Prema podacima udruga, otprilike 2000 građana podnijelo je zahtjev radi sklapanja nagodbe sa ODO, ali bez uspjeha.

Tijekom 2008. godine, više građana (bivših nositelja stanarskog prava) Vukovara obratilo se pučkom pravobranitelju sa identičnim pritužbama na rad Uprave za PPDS. Radi se o bivšim nositeljima stanarskog prava koji su (desetljećima) koristili stanove bez prekida, a 2007. su iselili iz stanova jer su zgrade trebale biti obnovljene. Međutim, kada je obnova zgrada bila okončana, nije im omogućen povratak u iste stanove, već im je sugerirano podnijeti zahtjeve za stambeno zbrinjavanje, pa su im dodijeljeni "odgovarajući" stanovi, uglavnom manji od bivših stanova. Detaljnije o ovom problemu prikazano je u primjeru broj 3.

Primjeri:

(1) **Opis slučaja (P.P.-1/08):** Ovaj je slučaj naveden u prošlogodišnjem izvješću i nije još uvijek riješen. Pritužiteljica N.T., iz Vukovara, zatražila je pomoć u postupku stambenog zbrinjavanja, iznoseći prigovore na rad Uprave za prognanike. Nakon podnesenog zahtjeva za stambeno zbrinjavanje, pritužiteljica je dobila obavijest Uprave da nema pravo na stambeno zbrinjavanje, jer ima u (su)vlasništvu dio kuće (koji iznosi 9m²). U pritužbi se traži pomoć jer nadležno tijelo nije donijelo akt protiv kojega će se moći koristiti pravni lijekovi, već je dostavilo obavijest.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj dva puta upozorio u ovom predmetu (a nebrojeno puta u drugim predmetima) da je Uprava bila dužna o zahtjevu donijeti upravni akt

sukladno ZUP-u, ali je odgovor Uprave bio da će upravni postupak biti proveden naknadno. Budući da ZUP ne poznaje institut naknadnog provođenja upravnog postupka, ovakvo očitovanje nije prihvatljivo, pa pritužiteljici nije omogućeno koristiti pravo na žalbu.

Kako je već navedeno, novi je Zakon o područjima posebne državne skrbi uredio ovu situaciju na način da je pritužiteljici priznao pravo na stambeno zbrinjavanje iako ima u suvlasništvu dio nekretnine (9m²). Naime, novi je Zakon odredio da će se postupci, započeti po bivšem Zakonu, a koji nisu dovršeni, dovršiti po odredbama novog Zakona.

Iako je novi Zakon o područjima posebne državne skrbi stupio na snagu 31. srpnja 2008. godine, pritužiteljica se ponovno obratila pučkom pravobranitelju navodeći da do kraja 2008. godine predmet nije okončan i da rješenje nije doneseno.

Ishod slučaja: Upravni postupak nije okončan unatoč proteku rokova, pa stoga pučki pravobranitelj i dalje prati postupanje u ovom predmetu.

(2) Opis slučaja (P.P.-1358/06): Ovaj je predmet također obrađen u Izvješću za 2007. godinu. Radi se o slučaju u kojem je privremena korisnica V. A. dobila stan na korištenje 1996. godine, zatim je (2005. godine) kupila kuću u Zadru za 932.000 kuna, a stan je iznajmila pritužiteljici Z. L., s kojom je kasnije došla u sukob, pa je intervenirala policija. Iako je pučki pravobranitelj još 2006. godine upozorio upravu za PPDS na ovu činjenicu, privremena korisnica V. A. dobila je (u svibnju 2008.) sporni stan u vlasništvo darovanjem, jer je navodno ispunila uvjet korištenja stana u razdoblju od 10 godina. Stan je bio u vlasništvu Republike Hrvatske.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj dostavio podatke o slučaju Upravi za PPDS, zatražio provjeru zakonitosti korištenja stana, eventualno iseljenje privremenog korisnika i očitovanje o tome hoće li privremenom korisniku biti omogućeno stjecanje spornog stana. Posebice je skrenuta pažnja Upravi za prognanike da u mjestu B. nema stanova za one kojima je potreban.

Uprava za PPDS je odugovlačila s dostavljanjem odgovora pučkom pravobranitelju, te je nakon godinu dana obavila provjeru načina korištenja stana: zatražila je izjavu privremene korisnice o načinu korištenju stana i pribavila dokaze o plaćenim režijama za stan. Osim toga obavljena je kontrola korištenja stana u dva navrata: 2000. i 2005. godine, kojom prilikom nisu utvrđene nepravilnosti u korištenju stana

Pučki je pravobranitelj ocijenio da nadležno tijelo ne postupa savjesno sa nekretninom u državnom vlasništvu, pa je zatražio presliku zapisnika policije, sastavljenu povodom intervencije 15.9.2006. godine.

U postupku je utvrđeno sljedeće:

- privremena korisnica nije koristila stan od 15.6.2006. do kraja 2006. godine,
- 15.9.2006. je intervenirala policija prilikom pokušaja iseljenja osobe kojoj je stan bio iznajmljen,
- policija je uzela na zapisnik izjave privremene korisnice i njezina supruga, te dviju osoba koje su zatečene u stanu,
- izjave svih navedenih osoba su identične: stan je bio iznajmljen tijekom posljednja 3 mjeseca (15.6.-15.9.2006.),
- pučkom pravobranitelju dostavljena je preslika uplatnice od 1.000,00 HRK (na tekući račun) s osnova najma stana za jedan mjesec.

Sukladno Zakonu o područjima posebne državne skrbi (čl. 32. pročišćenog teksta, NN 26/03):

"(1) Kada Ministarstvo sazna da korisnik ne koristi kuću ili stan, koja mu je po odredbama Zakona o područjima posebne državne skrbi ("Narodne novine", br. 44/96., 57/96. i 124/97.) dana na korištenje i na kojoj na temelju članka 8. toga Zakona stječe vlasništvo nakon 10 godina prebivanja, donijet će rješenje kojim će utvrditi da osoba ne koristi stan ili kuću, te će istim rješenjem poništiti rješenje o dodjeli kuće ili stana.

(2) Protiv rješenja Ministarstva ne može se uložiti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

(3) Na temelju konačnog rješenja iz stavka 1. ovoga članka, nadležno državno odvjetništvo će podnijeti tužbu radi iseljenja."

Konačno, u svibnju 2008. godine, stan je postao vlasništvo privremene korisnice temeljem ugovora sa Upravom za PPDS, uz prethodnu suglasnost nadležnog državnog odvjetništva. Međutim, državno odvjetništvo nije bilo obaviješteno o nekorištenju stana u navedenom razdoblju.

Ishod slučaja: Smatrajući postupanje Uprave za PPDS upitnim, održan je sastanak sa predstavnicima Uprave za PPDS. Tom je prilikom pučki pravobranitelj obaviješten da se nije radilo o najmu stana, već da je stan prepušten na mjesec dana osobi koja je bila bez stana i čekala okončanje postupka stambenog zbrinjavanja, a koja nije htjela izaći iz stana. S obzirom da iz navedenog policijskog zapisnika proizlazi suprotno, pučki pravobranitelj ne može prihvatiti takvo stajalište, osobito zbog činjenice da državno odvjetništvo (prilikom davanja suglasnosti na sklapanje ugovora) nije bilo upoznato sa činjenicom nekorištenja stana. Upravo to je najvažnija okolnost koju je bilo potrebno ocijeniti radi utvrđivanja zakonitosti raspolaganja spornim stanom.

(3) Opis slučaja (P.P.-1199/08): Pritužbom pučkom pravobranitelju, S.F iz Vukovara zatražila je pomoć u zaštiti svojih prava radi nepravilnog postupanja Ministarstva regionalnog razvoja.

Problem se odnosi na najmoprimce u državnim stanovima, a prema napisima u medijima, identičnih slučajeva u Vukovaru ima nekoliko tisuća.

Radi se o osobama koje su bile nositelji stanarskog prava i koristili stanove bez prekida, a 2007. su iselili iz stanova jer su zgrade trebale biti obnovljene. Međutim, kada je obnova zgrada bila okončana, nije im omogućen povratak u iste stanove. Na usmene sugestije Regionalnog ureda za prognanike, ovi su građani podnosili zahtjeve za stambeno zbrinjavanje. Nakon obnove, dodijeljeni su im "odgovarajući" stanovi (u pravilu manje površine), kao da su to osobe koje se prvi puta javljaju radi rješavanja njihova stambenog pitanja.

U svim ovim predmetima pokazalo se spornim stajalište Ministarstva regionalnog razvoja, Uprave za PPDS, u pogledu primjene propisa koji su uredili transformaciju instituta stanarskog prava u institut prava na najam stana. Naime, Ministarstvo zauzima stav da se u svim predmetima na području hrvatskog Podunavlja primjenjuje Zakon o područjima posebne državne skrbi, a isključuje primjenu Zakona o najmu stanova.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj se obratio nadležnom ministru, ukazujući da je Zakon o najmu stanova odredio da prestaje dosadašnje stanarsko pravo svim bivšim nositeljima, te oni postaju najmoprimci *ex lege*, i to u cijeloj Republici Hrvatskoj. Nigdje u Zakonu o najmu nema odredbe o posebnom teritorijalnom važenju Zakona, niti je Zakon o područjima posebne državne skrbi odredio bilo što u tom smislu. Neprihvatljivo je da Zakon o najmu stanova vrijedi za ostala područja Hrvatske, a ne i za područje hrvatskog Podunavlja. Ministru je dostavljena i sudska praksa koja govori u prilog stajališta pučkog pravobranitelja. Naime, pojedini su građani s uspjehom vodili sudske sporove u kojima su tužili RH - Ministarstvo regionalnog razvoja, te im je presudama utvrđen status najmoprimaca (a temeljem bivšeg statusa nositelja stanarskog prava).

U obrazloženju jedne presude Općinskog suda Vukovaru (iz prosinca 2008.), u predmetu protiv tužene Republike Hrvatske, navedeno je sljedeće: *"Neutemeljeno se poziva tuženik da je prestalo stanarsko pravo, jer tužiteljica i ne traži utvrđivanje stanarskog prava, nego utvrđivanje statusa zaštićenog najmoprimca. Prema tome, tuženik ne može provoditi stambeno zbrinjavanje na štetu stečenih zakonskih prava građana, ovdje tužiteljice, i pri tome se tuženik neopravdano poziva na Zakon o područjima posebne državne skrbi i Uredbe o*

Uvjetima i mjerilima za stambeno zbrinjavanje, jer mu ti propisi ne daju za pravo da neovlašteno i protuzakonito postupa.

Točno je da je stupanjem na snagu Zakona o najmu stanova prestalo tzv. stanarsko pravo svim nositeljima tog prava. Međutim, čl. 30. st. 2. Zakona o najmu stanova (NN 91/96) je propisano da "osobe iz stavka 1. ovoga članka danom stupanja na snagu ovoga Zakona stječu prava i obveze najmoprimca."

Pučki je pravobranitelj ukazao na ovakvu praksu sudova i zatražio očitovanje Ministarstva.

Ishod slučaja: U svom očitovanju (iz veljače 2009. godine) ministar je obrazložio ovakvo postupanje. Budući da je, prema važećim propisima, protekao rok u kojem su najmoprimci mogli podnijeti zahtjev za otkup stana, Ministarstvo je postupalo u korist ovih osoba, nudeći im stambeno zbrinjavanje, a putem kojeg mogu ostvariti pravo na otkup stana.

Mišljenja smo da ovakav stav nije ispravan, jer je Ministarstvo postupalo kao da te osobe nemaju status najmoprimaca. Prema tome, trebalo je svim najmoprimcima uputiti ponudu da izaberu: 1. ostati u statusu najmoprimca bez mogućnosti otkupa stana, ili 2. podnijeti zahtjev za stambeno zbrinjavanje, s mogućnošću otkupa stana.

Ovako se građani osjećaju izigrani: podnijeli su zahtjeve za stambeno zbrinjavanje (očekujući otkup), a kasnije im nije omogućeno stambeno zbrinjavanje na "njihovim" bivšim stanovima, već stanovima manje površine.

Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (i odluke o rokovima za podnošenje zahtjeva radi otkupa), dovele su do specifičnih problema u hrvatskom Podunavlju (najviše u Vukovaru). S obzirom, da se kasnilo sa tehničkim pripremama za provođenje otkupa, trebalo je produžiti rok za otkup stanova u ovom području Republike Hrvatske, a ne ostaviti izuzetno kratak rok za podnošenje zahtjeva, o čemu govori podatak da je (temeljem navedenog Zakona) otkupljeno svega devet stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo.

Udruženje stanara Vukovara broji preko 3 000 osoba, mahom bivših nositelja stanarskog prava, a zalaže se da se i njezinim članovima omogući otkup ovih stanova pod jednakim uvjetima kao i ostalim građanima koji su stanove otkupili sukladno Zakonu o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo.

Vlada bi trebala voditi računa o ovim inicijativama. Sadašnje stanje daje privid da se radi o dvije sukobljene skupine građana: jedne, koja je stambeno zbrinuta (po Zakonu područjima posebne državne skrbi, uz mogućnost otkupa), i druge, koja je stekla status zaštićenog najmoprimca (po Zakonu o najmu stanova, bez mogućnosti otkupa). Prvoj skupini omogućen je (uz određene uvjete) otkup koji će trajati još godinama. Za to vrijeme, drugoj

skupini je otkup bio omogućen samo (neprimjereno) kratko vrijeme 1997. godine - a radi se u oba slučaja o državnim nekretninama!

Jasno, nije problem u ovim dvjema skupinama građana.

Problem je u nejednakom položaju građana hrvatskog Podunavlja i građana u ostalom dijelu Republike Hrvatske, a koji su imali stanarsko pravo (bivših nositelja stanarskog prava na slobodnim područjima Republike Hrvatske) s jedne strane, te građana Vukovara koji su imali stanarsko pravo, s druge strane, ali im nije ostavljen primjeren rok za otkup stanova.

Načelo pravičnosti ovdje nalaže potrebu pristupiti ovom problemu odgovorno, imajući dodatno u vidu da se radi o teško stradalom području koje još osjeća posljedice strahota rata.

Zaključno, postavlja se pitanje: ako je država prije 15 godina ocijenila potrebnim omogućiti otkup ovih stanova, koji su razlozi da sada želi zadržati u vlasništvu tisuće vukovarskih stanova?

Pučki pravobranitelj i dalje prati rješavanje ovog problema.

Utvrđivanje statusa prognanika

Tijekom 2008. godine zaprimljene su svega 4 pritužbe u postupcima po zahtjevu za utvrđivanje statusa prognanika i povratnika.

Primjer:

(1) Opis slučaja (P.P.-740/07): Pritužiteljice (sestre) T. i Z. D. zatražile su pomoć pučkog pravobranitelja u postupku pred Upravom za PPDS. Stanovale su u stanu (stanarsko pravo) u Dubrovniku, a stan je uništen 1991. tijekom bombardiranja. Smještene su u hotel za izbjeglice, a stan nije obnovljen, pa se nisu mogle vratiti u njega. Kasnije je stan prodan (pod čudnim okolnostima), a one su ostale 18 godina u hotelu. Problem je nastupio 1998. godine, kad im je rješenjem oduzet status prognanika, unatoč činjenici da nisu ostvarili prava na povratak. Zbog neukosti i neimaštine, nisu se služile pravnim lijekovima protiv tog rješenja. Po donošenju rješenja (1998. godine), pritužiteljice se tereti 25 HRK po danu za boravak u hotelu, jer tamo borave bez pravne osnove. U tijeku je sudski postupak radi isplate ovog duga, sa pripadajućim kamatama, što pritužiteljice ne mogu platiti. Obje sestre žive od minimalne mirovine jedne od njih i nemaju sredstava za iznajmljivanje stana.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj najprije pisanim putem zatražio ispitivanje okolnosti pod kojima je pritužiteljicama prestao status prognanika, a potom je održan sastanak u Upravi za PPDS.

Na sastanku je utvrđeno da je ukidanje statusa prognanika bilo pogrešno, s obzirom da pritužiteljice nisu ostvarile nikakva prava (obnova i povratak u stan). Dogovoreno je da će se pritužiteljicama ponuditi stambeno zbrinjavanje i predložiti nekoliko stanova na raznim lokacijama, te da će biti povučena tužba u predmetu radi isplate.

Ishod slučaja: Pritužiteljice su putem telefona obavijestile pučkog pravobranitelja da je Uprava učinila obećano: tužba je povučena i predloženo im je više lokacija i stanova radi stambenog zbrinjavanja.

Napomena: Ovo je primjer u kojem oduzimanje statusa bez valjano provedenog postupka dovodi u vrlo tešku situaciju osobe koje su ionako pretrpjele velike traume u ratnim zbivanjima, a posljedice traju do danas.

Povrat privremeno preuzete imovine i naknada štete vlasnicima privremeno preuzete imovine

Povrat imovine vlasnika koji su napustili Republiku Hrvatsku 1995. godine, a nalazi se na područjima posebne državne skrbi, privodi se kraju, ali je nekoliko preostalih slučajeva koji predstavljaju ozbiljno kršenje ljudskih prava.

Već je pisano u ranijim izvješćima o povredama prava vlasnika koji ne mogu doći u posjed svoje imovine gotovo 14 godina, radi čega se vodio veći broj sudskih postupaka, pa i pred Europskim sudom za ljudska prava.

U pritužbama pučkom pravobranitelju tijekom 2008. godine, bilo je predmeta u kojima su pritužbe neosnovane, jer nekretninu vlasnika drže u posjedu osobe koje su bez pravnog osnova uselile i ne žele je napustiti. U ovim slučajevima, pučki je pravobranitelj uputio stranke na redovni pravni put: podnošenje tužbe radi iseljenja.

Međutim, u sudskim postupcima koje pokreću vlasnici radi iseljenja privremenih korisnika, dakle osoba koje imaju pravni osnov za korištenje nekretnine (rješenje nadležnog tijela), uočen je problem dugotrajnosti postupaka i odgode ovrhe presude. Budući da je o ovim predmetima Europski sud zauzeo drugačije stajalište, za očekivati je promjenu prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Radi se o predmetima u kojima su vlasnici podnijeli tužbu radi iseljenja privremenog korisnika, a u presudama je odlučivano da se tužbeni zahtjev usvaja, ali i da se odgađa ovrha

dok se ne riješi smještaj privremenog korisnika. Nadležno ministarstvo ne rješava alternativni smještaj po više godina, pa je time onemogućeno provođenje ovršnog postupka preko razumnog roka. Ustavne tužbe ovih vlasnika, odbijene su u više predmeta.

Europski sud u Strasbourgu, za razliku od Ustavnog suda, navodi (predmet Kunić protiv R. Hrvatske) da je rok od šest godina u kojem je vlasniku onemogućeno izvršavanje vlasničkih prava, prekomjeran.

Valja stoga podsjetiti na stav Europskog suda (v. Kunić protiv R. Hrvatske): "*...da se ovrha presude koju donese bilo koji sud mora smatrati sastavnim dijelom "suđenja" u smislu članka 6. Konvencije.*"

Slijedom izloženog, smatramo da je sudska zaštita prava građana u ovim predmetima nedovoljno stvarna i učinkovita.

Pritužbe radi neisplate naknade štete zbog nemogućnosti korištenja vlasništva građani podnose u najvećem broju zbog dugotrajnosti postupka. U nekim predmetima je krivnja za to na strani Uprave za prognanike, a u nekim su predmetima stranke svojim (ne)postupanjem dovedene u situaciju da im šteta nije isplaćena (promjena adrese, nedostavljanje potrebnih podataka). Osim toga, zabilježeni su i slučajevi neosnovanih pritužbi, iz razloga što su građani tražili naknadu štete od države zbog nemogućnosti korištenja nekretnine, a utvrđeno je da nekretninu koriste osobe bez pravne osnove, dakle, osobe koje nemaju rješenje nadležnog tijela o korištenju dotične imovine.

Uprava često građanima ne odgovara na zahtjeve, nakon čega se oni obraćaju pučkom pravobranitelju. U pravilu, nakon prvobitne "šutnje administracije", postupak biva nastavljen korektno.

Međutim, svojom "šutnjom", Uprava je u nekim predmetima dovela do zastare potraživanja, pri čemu valja ponovno naglasiti da se radi o nekim građanima, slabijeg imovnog stanja, koji nisu u mogućnosti angažirati odvjetnika.

Dodatno, problem povrata imovine postoji u nekim predmetima jer nadležno Ministarstvo nije dobilo spis predmeta nadležnih tijela koja su imovinu odsutnih građana davale privremenim korisnicima, o čemu govori sljedeći primjer.

Primjer:

(1) **Opis slučaja (P.P.-1423/08):** N. Č., iz K., obratio se posredstvom odvjetnice pučkom pravobranitelju, navodeći da ne može stupiti u posjed imovine koja je predana privremenom korisniku, niti ostvariti pravo na naknadu štete, jer nadležno Ministarstvo regionalnog razvoja - Uprava za PPDS navodi da nemaju u evidenciji njegovu nekretninu.

Pritužitelj je Upravi dostavio dokumentaciju iz koje je razvidno da postoji akt Komisije za davanje u najam stanova, klasa..., od 29. ožujka 1996. godine, pa smatra da Uprava ne postupa po zakonu. Zahtjev za povrat imovine, pritužitelj je podnio još 2004. godine.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj uputio dopis Upravi i zatražio očitovanje o pritužbi, te je priložio dokumentaciju iz koje je razvidno da postoji akt kojim se imovina pritužitelja daje na korištenje privremenom korisniku Ž. A.

Ishod slučaja: Iako je protekao rok od 30 dana, u trenutku pisanja ovoga Izvješća, nije zaprimljeno traženo očitovanje.

Napomena: Zahtjev za povrat imovine podnesen je prije 5 godina. Budući da se radi i o zahtjevu radi novčanog potraživanja (a ne samo o povratu imovine), pritužitelju prijeti zastara pa je najavio da će se obratiti nadležnom sudu. Ovo je primjer nepotrebnog opterećivanja sudova.

B) Uprava za obnovu obiteljskih kuća

Uprava za obnovu rješava o žalbama protiv rješenja koje u prvom stupnju donose uredi državne uprave u županijama. Upravne postupke u prvom stupnju, u velikom broju, ne vode pravnice/ci, a o pitanjima procjene kuća i stanova sudjeluju osobe bez znanja građevinske struke. Stoga je velika učestalost nekvalitetnih akata koje donose, a koja u žalbenom postupku budu poništena. Izostanak komunikacije između ureda državne uprave, Ministarstva i komisija za popis i procjenu ratne štete, vrlo su učestale pojave u radu službenih osoba na ovim predmetima. O tome je pučki pravobranitelj obavještavao nadležne ministre i Hrvatski sabor.

Tijekom 2008. Ured pučkoga pravobranitelja zaprimio je 116 pritužbi iz područja obnove (tijekom 2007. ih je zaprimljeno 182). Kako smo naveli i u izvješćima iz prethodnih godina, radi se o složenim predmetima u kojima neki postupci traju čak 10 godina. Pritužbe građana se odnose prije svega na dugotrajnost postupka (posebno u drugom stupnju), nepravilnosti u postupku utvrđenja stupnja oštećenja obiteljskih kuća, povrede ZUP-a, te na kvalitetu obavljenih građevinskih radova pri obnovi kuće. Rok za donošenje rješenja o žalbi je najkasnije dva mjeseca od podnošenja žalbe (čl. 247. ZUP-a), pa je ovako veliko prekoračenje roka za okončanje ovih postupaka neprihvatljivo.

Dugotrajnosti pridonosi postupanje prvostupanjskih tijela koja na zahtjev drugostupanjskog izvode dokaze (saslušanje stranaka, pribavljanje drugih činjenica), zatim loš rad komisija za popis i procjenu štete, koje ne dostavljaju u roku izvješća o stupnju štete na

objektu i po nekoliko godina, pa drugostupanjsko tijelo ne može donijeti odluku. Najviše pritužbi na rad ovih komisija, bilo je u Ličko-senjskoj županiji. Najčešći su osnov žalbi upravo nezadovoljstvo zbog kategorizacije štete na objektu, a da bi se moglo odlučiti o žalbi, potrebno je pribaviti dopunski nalaz komisije za popis i procjenu ratne štete.

Pučki je pravobranitelj zatražio podatke o broju predmeta u rješavanju Uprave za obnovu sa stanjem 1. siječnja 2009. godine i dobio podatak da ih je 4.000 manje nego godinu ranije: sadašnje stanje neriješenih predmeta je 10.500. Stvarno stanje je nešto bolje, jer je određen broj građana ostvario pravo povodom ponovljenog zahtjeva, a da postupak formalno nije završen u odnosu na žalbe koje su podnesene zbog odbačaja nakon proteka roka od 31.12.2001. godine.

U odnosu na 2007. godinu, kad ih je bilo četiri, broj službenika koje rješavaju predmete povećan je tijekom 2008. na deset, a dodatno je raspisan natječaj za još pet vježbenika. Na ovom povećanju je pučki pravobranitelj inzistirao četiri posljednje godine i time su se stekli uvjeti za rješenje ovog problema.

Primjeri:

(1) Opis slučaja (P.P.-402/08): M.K. iz K. pritužuje se na rad Uprave za obnovu Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, koja sedam godina nije donijela rješenje o žalbi na rješenje Ureda državne uprave u Karlovačkoj županiji od 30. studenoga 2001. godine. Punomoćnik pritužitelja je uputio dvije požurnice Ministarstvu, ali nije dobio odgovor. Pritužba je zaprimljena u Uredu pučkoga pravobranitelja 20. ožujka 2008. godine.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je 20. ožujka 2008. upozorio upravu za obnovu na prekoračenje roka, a 11. srpnja 2008. je Uprava za obnovu izvjestila da je stranka obaviještena o stanju postupka, te da je potrebno priložiti određene dokaze kako bi se postupak mogao nastaviti. Nakon tri mjeseca ponovno je zatraženo očitovanje o stanju postupka.

Ishod slučaja: Rješenje je konačno doneseno 2. veljače 2009. godine.

Napomena: Utvrđena je povreda ZUP-a i prava pritužitelja, zbog dugotrajnosti postupka.

(2) Opis slučaja (P.P.-1051/03): D. i D.K. iz D.L., dostavili su pritužbu na rad Uprave za obnovu Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, koja nije donijela rješenje o žalbi na rješenje Ureda državne uprave nadležnog za poslove obnove u Ličko-senjskoj županiji od 6. ožujka 2001. godine. Pritužba je prvi put zaprimljena u Uredu

pučkog pravobranitelja 9. lipnja 2003., a stranka se ponovno obratila pučkome pravobranitelju u ožujku 2008. jer rješenje o žalbi nije doneseno.

Poduzete mjere: U razdoblju od 2003.-2006. godine, pučki je pravobranitelj nekoliko puta zatražio očitovanje Uprave za obnovu o stanju predmeta i razlozima trajanja postupka, te dobio odgovore iz kojih je razvidno da se (još uvijek) čeka očitovanje Županijske komisije za popis i procjenu ratne štete.

Stoga se pučki pravobranitelj obratio požurnicom neposredno Uredu državne uprave u Ličko-senjskoj županiji. Iz dostavljenog očitovanja proizlazi da je Županijska komisija za popis i procjenu ratne štete pokušala obaviti traženi dodatni očevid (zatražen od Uprave za obnovu) 7. rujna 2006., ali nikoga nije zatekla kod kuće, pa očevid nije obavljen. U namjeri da ubrza postupak, pučki pravobranitelj uputio je pritužitelja da se neposredno obrati nadležnom tijelu radi određivanja novog očevida.

Pismenom od 9. siječnja 2007. pritužitelj obavještava pučkog pravobranitelja da se nije poduzelo ništa radi okončanja postupka. Pučki pravobranitelj je nakon toga poslao upozorenje predstojniku Ureda državne uprave, navodeći da se radi o povredi prava građana, zatražio poduzimanje posebnih radnji u roku od 30 dana, a u suprotnom će biti zatraženo postupanje nadležne inspekcije. U očitovanju navedenog Ureda je navedeno da je Komisija za popis i procjenu ratne štete obavila očevid 19. listopada 2006. i dostavila ga Upravi za obnovu 20. listopada 2006.

Pučki pravobranitelj je ponovno poslao požurnicu Upravi za obnovu i naveo ove podatke, tražeći požurivanje u predmetu, nakon čega je dobio odgovor Uprave za obnovu da je nalaz Komisije zaprimljen 30. siječnja 2007. (dakle, dostava je trajala tri mjeseca), te da će o žalbi biti riješeno u roku od mjesec dana.

Kako rješenje nije doneseno u navedenom roku, Uprava za obnovu je 3. svibnja 2007. dostavila očitovanje pučkome pravobranitelju u kojemu je navedeno da je još uvijek u tijeku izvođenje dokaza, te da će po okončanju dokaznog postupka biti doneseno rješenje o žalbi, te dostavljeno žalitelju. Dana 11. ožujka 2008. pučki pravobranitelj je zatražio od Uprave za obnovu obavijest o ishodu postupka. Uprava za obnovu je obavijestila pučkoga pravobranitelja da je još 3. svibnja 2007. zatražila od prvostupanjskog tijela saslušanje stranaka, te nije dobila izvješće o poduzetim radnjama.

Pučki pravobranitelj je 30. travnja 2008. zatražio od Predstojnika Ureda državne uprave u Ličko-senjskoj županiji, ispitati zašto nije prvostupanjsko tijelo dostavilo traženo očitovanje o saslušanju žalitelja Upravi za obnovu, kao i postojanje eventualne disciplinske odgovornosti službene osobe koja radi na tome predmetu (nepoštivanje zakonskog roka za dostavu izvješća

drugostupanjskom tijelu). Dana 21. svibnja 2008. je Pododsjek za obnovu i razvitak Ureda državne uprave u Ličko-senjskoj županiji dostavio očitovanje pučkome pravobranitelju u kojemu navodi da nije zaprimljen dopis Uprave za obnovu od 3. svibnja 2007., niti požurnice po tome dopisu.

Ponovno je (13. lipnja 2008.) zatraženo očitovanje od Predstojnika Ureda državne uprave u Ličko-senjskoj županiji o postojanju eventualne stegovne odgovornosti službene osobe koja radi na ovome predmetu. Budući da na zahtjev nje odgovoreno, upućena je požurnica 3. rujna 2008. godine.

Dana 13. listopada 2008., Predstojnik Ureda državne uprave u Ličko-senjskoj županiji izvjestio je pučkog pravobranitelja da je službenoj osobi, koja je vodila ovaj predmet, prestao radni odnos, te je na raspolaganju Vlade RH, te da je protiv iste osobe pokrenut disciplinski postupak zbog teže povrede radne obveze, između ostaloga i zbog navedenoga predmeta (koji postupak je u mirovanju zbog bolesti službenika).

Pučki pravobranitelj je 28. studenoga 2008. godine predložio Upravi za obnovu donijeti rješenje čim je prije moguće, te izvijestiti ga o poduzetome.

Uprava za obnovu 15. prosinca 2008. dostavila pučkome pravobranitelju očitovanje u kojemu je navedeno da rješenje nije doneseno zbog odugovlačenja prvostupanjskog tijela u izvođenju dokaza.

Ishod slučaja: Uprava za obnovu je u veljači 2009. godine obavijestila pučkog pravobranitelja da je rješenje doneseno.

Napomena: Utvrđena je povreda ZUP-a i prava pritužitelja jer je o žalbi riješeno tek nakon osam godina.

Mirovinsko i invalidsko osiguranje

Pučki pravobranitelj je već ranije ukazivao na probleme reforme mirovinskog osiguranja u odnosu na invalide rada i tzv. stare i nove umirovljenike.

Tijekom 2008. g. uočeni su problemi umirovljenika koji ostvaruju mirovinu iz I. i II. mirovinskog stupa. Napisi u medijima ukazivali su na činjenicu da su umirovljenici, koji su, u trenutku ulaska u II. mirovinski stup, bili stariji od 45 godina, pogriješili. Naime, oni umirovljenici, koji su cijelog radnog vijeka imali iznadprosječna primanja, a pet godina prije

umirovljena odlučili su se pet posto svojih doprinosa uplaćivati u II. mirovinski stup, ostali bez dodatka koji bi im povećao mirovinu.

Ovaj problem opravdava se činjenicom da izbor kapitaliziranog sustava za osobe, koje su u trenutku njegova uvođenja bile starije od 40 godina, a mlađe od 50 godine (posebice osobe koje su bile starije od 45 godina), a ostvarivale su prosječnu ili ispodprosječnu plaću, nije bilo idealno rješenje.

Međutim, upitno je jesu li osiguranici bili upoznati sa tzv. idealnim rješenjima. Pučki pravobranitelj ne osporava da je sustav međugeneracijske solidarnosti reguliran prema propisima do 1999. g. postao neodrživ i to posebno zbog odnosa broja zaposlenih i umirovljenika kao i činjenice da su mirovine bile sve manje, a izdvajanja za njih sve veća. Stoga je nesporno da je reforma mirovinskog sustava bila neminovna, ali je upitno je li je model reforme prihvatljiv i pravedan za sve osiguranike, odnosno umirovljenike.

Nadalje, upitno je jesu li prezentacije i simulacije reforme mirovinskog sustava nadležnih institucija (bivšeg Ministarstva rada i socijalne skrbi, Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Agencije za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja i dr.) pokazale sve nelogičnosti koje se sada događaju u provedbi reforme. Prije bi se moglo reći da su osiguranici loše prošli vjerujući obećanjima zagovornika mirovinske reforme.

Primjerice, dugoročna projekcija, u dokumentu bivše Vlade RH - Strategija razvitka Republike Hrvatske "Hrvatska u 21. stoljeću" - Strategija razvitka mirovinskog sustava i sustava socijalne skrbi, nije ukazivala na naprijed rečene probleme, kao niti razne brošure i projekcije naprijed navedenih institucija.

Međutim, u navedenoj strategiji navedena je kao jedna od aktivnosti – da će se u 2006. godini analizirati i redefinirati osnovna mirovinu (nova vrste mirovine, tzv. osnovna mirovina u okviru I. mirovinskoga stupa koju će primati osiguranici koji su istovremeno i osiguranici II. mirovinskoga stupa), ali to nije napravljeno.

Nažalost, nelogičnosti reformiranog sustava nisu se ispravljale po principu jednakosti za sve osiguranike, odnosno umirovljenike, već su se periodično rješavali problemi samo određenih skupina umirovljenika.

Tako se zadnjim izmjenama i dopunama propisa u sustavu mirovinskog osiguranja te donošenjem novog Zakona o dodatku na mirovine ostvarene prema Zakonu o mirovinskom osiguranju pokušala ispraviti jedna od nelogičnosti reformiranog sustava.

Međutim, izmjene propisa ispravljaju probleme i nelogičnosti reforme - parcijalno, čime se jednoj kategoriji umirovljenika popravija materijalni položaj, a drugoj se materijalni položaj još više pogoršava i problemi produbljuju.

Stoga pučki pravobranitelj ukazuje na aktualni problem novih umirovljenika koji ostvaruju mirovinu iz I. i II. stupa, iako je to, za sada, manji broj (oko 150 umirovljenika), za istaći je da su to uglavnom žene i da iz drugog mirovinskog stupnja ostvaruju simbolične iznose.

Nove projekcije ukazuju da će osiguranci II. mirovinskoga stupa, tek nakon dugogodišnje štednje (iza 2035.g., pod uvjetom da se u mirovinskim fondovima budu ostvarivali u prosjeku relativno veći prinosi), početi ostvarivati veće mirovine od mirovina ostvarenih samo iz I. stupnja.

Pučki pravobranitelj smatra da bi, budući da pravo na dodatak na mirovinu nemaju korisnici osnovne mirovine, te da su zakonske promjene dovele do povećanja mirovina iz I. mirovinskoga stupnja, valjalo promijeniti i izračun osnovne mirovine (za osiguranike I. i II. mirovinskoga stupa), jer je ona ostala relativno niska.

Jedno od mogućih rješenja je da se osiguranicima, koji su dobrovoljno ušli u II. mirovinskoga stup (koji su u vrijeme ulaska u II. stup bili stariji od 40, a mlađi od 50 godina) otvori mogućnost prelaska samo u I. stup mirovinskog osiguranja, odnosno da i oni imaju pravo na dodatak na mirovinu.

Da bi se otklonile nelogičnosti sustava, za buduće naraštaje umirovljenika, potrebno je razmotriti mogućnost promjene izračuna osnovne mirovine, a radi njezina povećanja i/ili povećanja stope doprinosa za II. stup.

Osim uvodno navedenoga, posebnoga problema usklađivanja sustava mirovina na općoj razini, u upravnom području mirovinsko-invalidskog osiguranja tijekom godine 2008., pučki pravobranitelj je zaprimio 153 pritužbe. Osim toga, poduzimao je radnje u još 180 predmeta iz ranijih godina.

U ovom razdoblju smanjen je broj pritužbi. Osim iz Republike Hrvatske, pučki pravobranitelj je zaprimio i pritužbe iz: Republike Bosne i Hercegovine (59), Republike Crne Gore (4), Republike Srbije (31), Republike Makedonije (1) i Republike Kosovo (2).

Također je postupao po 24 pritužbe s području mirovinsko-invalidskog osiguranja kojima se tražilo požurivanje donošenja odluka u upravnim sporovima pred Upravnim sudom Republike Hrvatske.

U 153 predmeta, iz djelokruga pučkog pravobranitelja, nadležna tijela su dostavila tražene obavijesti, odnosno očitovanja.

Od ukupnog broja zaprimljenih pritužbi, sedam ih je bilo preuranjeno.

Pučki pravobranitelj je do 1. lipnja 2008. godine najviše postupao prema Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, (u nastavku: HZMO) njegovoj Središnjoj službi (u nastavku: Središnja služba).

Središnja služba je, u pravilu, dostavljala tražena očitovanja i upute (ponekad i nakon ponovljenog upita o stanju konkretnog spisa sa svojim upozorenjem nižem, nadležnom tijelu HZMO radi požurivanja postupanja u konkretnom predmetu).

Na prijedlog ravnatelja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, održan je s pučkim pravobraniteljem 26.5.2008. radni sastanak u svezi preustroja Zavoda i načina postupanja s pritužbama na rad nadležnih tijela HZMO koje zaprima pučki pravobranitelj i utvrđivanja načina komuniciranja HZMO i Ureda pučkog pravobranitelja.

Ured pučkog pravobranitelja je prihvatio prijedlog postupanja sa zaprimljenim pritužbama na rad HZMO, te se od 1. lipnja 2008. sve pritužbe i traženja pučkog pravobranitelja upućuju u HZMO - Uredu za financijsko upravljanje i kontrolu preko Odjela uredskog poslovanja u Središnjoj službi - HZMO.

Središnja (ili područna) služba sastavlja tražena očitovanja pučkom pravobranitelju i dostavlja ga Uredu za financijsko upravljanje i kontrolu na znanje, a taj je Ured dužan voditi evidencije o zaprimljenim pritužbama i pratiti je li nadležno tijelo HZMO dostavilo traženi odgovor (u roku od 30 dana, sukladno čl. 7. Zakona o pučkom pravobranitelju).

Nakon ovakvog utvrđenja komuniciranja mjerodavnog tijela HZMO i pučkog pravobranitelja, s obzirom na broj pritužbi, te mogućnosti nadležnih tijela HZMO, može se ustvrditi da su sve pritužbe obrađene sukladno važećim propisima i rečenom dogovoru. Tako to i proizlazi iz Izvešća HZMO o obrađenim predmetima po predstavkama pučkog pravobranitelja u Uredu za financijsko upravljanje i kontrolu za razdoblje od 1. lipnja 2008. do 31. prosinca 2008. od 16.1.2009.

Pritužbe na rad HZMO u 2008. pretežito su se odnosile na duljinu trajanja postupka (prvostupanjskog i drugostupanjskog) osobito u postupku ostvarivanja prava na temelju međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju, ostvarivanje prava na mirovinu ili razmjerni dio mirovine, dostavljanje podataka iz matične evidencije HZMO, isplatu zaostalih mirovina i naknade zbog tjelesnog oštećenja.

U slučajevima primjene međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju, po brojnosti posebice se ističu pritužbe iz Republike Srbije i Bosne i Hercegovine.

Nadležno tijelo HZMO je često obavještavalo pučkog pravobranitelja da inozemni osiguratelji mirovinskog osiguranja ne dostavljaju na vrijeme uredno popunjenu dokumentaciju, propisanu međunarodnim ugovorima.

I u takvim je slučajevima pučki pravobranitelj pratio rješavanje u predmetu i, po potrebi, nakon primjerenoga roka, tražio izvješće o stanju spisa.

Iz dostavljenih podataka nadležnih tijela i pritužbi, razvidan je problem suradnje nadležne službe HZMO s inozemnim nositeljima osiguranja (posebice s nadležnim nositeljima osiguranja u Republici Srbiji i Bosni i Hercegovini).

U tom smislu, ponovno se ističe da je međunarodnim ugovorima o socijalnom osiguranju i administrativnim sporazumima, koji se primjenjuju u Republici Hrvatskoj, propisano uzajamno pružanje službene pomoći između tijela za vezu i nositelja osiguranja, kao i besplatno pružanje pravne pomoći strankama do pokretanja sudskog postupka.

Pučki pravobranitelj je već u Izvješću o radu za 2007. predložio da bi valjalo službeno upoznati države potpisnice (u ovom slučaju Bosnu i Hercegovinu i Republiku Srbiju) na otegotne okolnosti u učinkovitom rješavanju predmeta s međunarodnim elementom,, odnosno, ozbiljno upozoriti strane nositelje mirovinskog i invalidskog osiguranja radi poduzimanja mjera bitnog poboljšanja provedbe potpisanih i ratificiranih Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine i članka 2., 9. i 14. Općeg administrativnog sporazuma za provedbu ugovora između Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije o socijalnom osiguranju.

Radi boljeg uvida u stanje na području rješavanja zahtjeva vezanih za inozemne osiguratelje, a po traženju pučkoga pravobranitelja, Sektor provedbe međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju je, dopisom od 23.1.2009., dostavio promemoriju u svezi realizacije Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine, kao i Ugovora sa SR Jugoslavijom (za Republiku Srbiju).

Nadležno tijelo HZMO za provedbu međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju smatra da je, nakon obavljenih razgovora sa nositeljima osiguranja u BiH i Republici Srbiji znatno poboljšana komunikacija između nositelja osiguranja navedenih država u cilju rješavanja zahtjeva osiguranika.

Na kraju u promemoriji je istaknuto da najveći broj država s kojima Republika Hrvatska ima sklopljene ugovore o socijalnom osiguranju, nema propisanoga roka glede trajanja postupka u rješavanju zahtjeva primjenom ugovora. Stoga, osim dostavljanja uobičajenih požurnica, HZMO nema utjecaj na trajanje i ishod rješavanja zahtjeva u drugoj državi.

Primjeri:

(1) **Opis slučaja** (P. P.-268/08): D. M. iz B. G. pritužila se pučkom pravobranitelju 7.3.2008. radi nerješavanja žalbe u svezi zahtjeva za isplatu dospjelih, a neisplaćenih iznosa mirovina.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je 10.4.2008. zatražio očitovanje HZMO, o razlozima odugovlačenja i kašnjenja u donošenju rješenja u konkretnoj pravnoj stvari.

Ishod slučaja: HZMO, Središnja služba, Sektor provedbe je dana 12.5.2008. dostavila traženo očitovanje s preslikom rješenja HZMO, Područne službe u V. od 11.4.2008., kojim se pritužiteljici D. M. kao korisnici invalidske mirovine, uspostavlja isplata mirovine s danom 1.5.1997., te se odobrava isplata dospjelih a neisplaćenih mirovina za razdoblje od 1.3.1996. do 30.4.1997.

Iz obrazloženja prvostupanjskog tijela HZMO je utvrđeno da je postupak pokrenut povodom zahtjeva za isplatu dospjelih a neisplaćenih iznosa mirovine pritužiteljice od 6.4.1997.

Napomena: Utvrđena je povreda prava pritužiteljice zbog dugotrajnosti postupka te nepoštivanja odredbe članka 296. Zakona o općem upravnom postupku.

(2) **Opis slučaja** (P.P.-1134/08): Pučki pravobranitelj je 24.9.2008. zaprimio pritužbu P. V. iz T. u BiH na rad HZMO radi ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj dopisima od 29.9.2008. i 19.12.2008. godine zatražio obavijest nadležnog tijela HZMO o razlozima neodgovaranja na traženja pučkoga pravobranitelj kao i radu voditelja postupka nadležnog tijela HZMO radi rješavanja pravne stvari pritužiteljice.

HZMO, P.S. u D. je dopisom od 9.1.2009. dostavila traženo očitovanje s preslikom rješenja prvostupanjskog tijela od 20.8.2007. kojim se pritužiteljici, udovici umrlog osiguranika Đ.V. počevši od 18.12.2002. priznaje pravo na obiteljsku mirovinu na teret hrvatskog nositelja osiguranja.

Iz obrazloženja rješenja HZMO-P.S. u D. je razvidno da je postupak za priznanje prava na obiteljsku mirovinu pokrenut 2.4.2002., po službenoj dužnosti, sukladno članku 43. Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine.

Napomena: Utvrđena je povreda prava pritužiteljice zbog dugotrajnosti postupka.

(3) **Opis slučaja** (P.P.-1016/08): Pučki pravobranitelj je 28.8.2008. zaprimio pritužbu J..H. iz P, glede uplate, odnosno neevidentiranja uplaćenih doprinosa u drugi stup (obveznog) mirovinskog osiguranja za razdoblje od 25.1.2005. do 24.5.2006.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je dopisom 25.9.2008. od Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga u Zagrebu zatražio obavijest o navodima pritužiteljice, te o, neevidentiranju rečenih uplata doprinosa na račun izabranog mirovinskog fonda (u II stupu).

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga dopisom od 26.11.2008. pučkom pravobranitelju dostavila je odgovor na pritužbu J. H.

Iz odgovora je razvidno da je nakon obavljenog nadzora, odnosno provedene provjere postupanja Središnjeg registra osiguranika i Raiffeisen obveznog mirovinskog fonda kojim upravlja Raiffeisen mirovinsko društvo za upravljanje obveznim mirovinskim fondom d.d. u svezi predstavke J. H. utvrdila pravilno postupanje subjekata povezanih s predmetom pritužbe sukladno Zakonu o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima i podzakonskim aktima.

Navedeni odgovor Agencija je dostavila na znanje pritužiteljici.

Napomena: Nije utvrđena povreda prava pritužiteljice.

Prava hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji

Sve promjene nastale nakon donošenja Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji iz 2004. godine (i provedbenih propisa), novim ustrojem Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti (u nastavku: Ministarstvo) iz godine u godinu smanjuju broj pritužbi vezanih za rad nadležnih tijela u ostvarivanju i zaštiti prava hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata.

Tijekom 2008. zaprimljeno je ukupno 9 (u prethodnoj godini, bilo ih je 44).

Poboljšavanjem sustavnog i kontinuiranog praćenja i evidentiranja problema branitelja, rada sa osposobljenim stručnim djelatnicima Ministarstva za prijam i odgovore na upite stranaka, te rješavanjem pojedinačnih zahtjeva u zakonu propisanom roku odnosno, pravovremenim dostavljanjem obavijesti i pravne pomoći hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata opada i broj pritužbi pučkom pravobranitelju.

Pritužbe su se odnosile na dugotrajnost vođenja upravnog spora pred Upravnim sudom, načina evidentiranja podataka o ratnom putu hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i dugotrajnost revizijskog postupka.

Pučki pravobranitelj je i u 2008., sukladno svojim ovlastima, Upravnom sudu Republike Hrvatske dostavljao na znanje pritužbe kao požurnicu stranke ili kao svoj prijedlog

za razmatranje mogućnosti bržeg donošenja odluke u slučajevima dugog trajanja upravnog spora.

Osobe lišene slobode

U 2008. godini podneseno je 177 pritužbi osoba lišenih slobode, što u odnosu na 2007. godinu, kad je podneseno 131 pritužbi predstavlja porast. Međutim, potrebno je istaknuti da iskazani broj pritužbi (177), označava broj pritužitelja koji su se tijekom 2008. godine obratili pučkom pravobranitelju jedan ili u pravilu, više puta. Najčešći razlozi podnošenja pritužbi odnose se na uvjete smještaja, pružanje zdravstvene zaštite, radni angažman, neodobravanje korištenja pogodnosti, premještaje itd.

Tijekom 2008. godine, pučki je pravobranitelj pregledao zatvore u Bjelovaru, Osijeku, Požegi, Puli, Rijeci, Sisku, Varaždinu i Zagrebu, kaznionice u Glini, Lepoglavi, Požegi, Valturi i Turopolju, odgojne zavode u Požegi i Turopolju te Zatvorsku bolnicu. Pregledima je utvrđeno da problemi vezani uz uvjete smještaja u zatvorima i kaznionicama, na koje je ukazivano u prethodnim izvješćima, (prenapučenost, uvjeti smještaja, nedostatak radnog angažmana, tretman zatvorenika itd.) ne samo da su i nadalje prisutni, već su obzirom na porast prenapučenosti u određenim segmentima i pogoršani.

Međutim, potrebno je istaknuti da je pregledima utvrđeno kako se u cijelom zatvorskom sustavu, ili povodom preporuka pučkog pravobranitelja ili na vlastitu inicijativu, poduzimaju brojne aktivnosti s ciljem poboljšanja uvjeta života osoba kojima je oduzeta sloboda. Iako se u pravilu radi o manjim zahvatima koje, u većem dijelu i u granicama svojih mogućnosti, financiraju sami zatvori (preuređenje kupaonica, sanitarnih čvorova, popravak instalacija, novi bojleri, novi madraci, pregrađivanje šetališta kako bi se omogućio duži boravak na svježem zraku, skidanje ili djelomično uklanjanje sjenila itd), oni doprinose podizanju kvalitete ili održavanju minimuma standarda uvjeta života u zatvorskom sustavu.

Kako je ukazivano i u prethodnim izvješćima pučkog pravobranitelja, prenapučenost zatvorskog sustava, naročito u zatvorenim uvjetima, osnovni je problem.

Uzroci prenapučenosti nedvojbeno su kompleksni, no porastu zatvorske populacije u najvećoj mjeri doprinosi sporost pravosuđa te pooštrenje kaznenopravne represije izmjenama Kaznenog zakona. Prema podacima Uprave za zatvorski sustav iz studenoga 2008. godine

proizlazi da su od 2001. godine ukupni smještajni kapaciteti porasli za 342 mjesta (2001. godine ukupni kapacitet je iznosio 3159, 2008. godine kapacitet je iznosio 3501), dok je broj osoba koje se nalaze u zatvorskom sustavu porastao za 2278 osoba (31. 12. 2001. godine bilo je ukupno 2679 osoba u zatvorskom sustavu, a 4. 11. 2008. godine 4957). Dakle, nerazmjerni porast broja osoba kojima je oduzeta sloboda u odnosu na porast smještajnih kapaciteta i više je nego očit.

Prenapučenost, prije svega zatvora, neminovno dovodi do nemogućnosti osiguranja određenih prava propisanih Zakonom o izvršavanju kazne zatvora i međunarodnim standardima (pravo na smještaj primjeren zdravstvenim, higijenskim i prostornim zahtjevima, boravak na svježem zraku najmanje dva sata dnevno, pravo na rad, zdravstvenu zaštitu itd).

Pravo na smještaj primjeren zdravstvenim, higijenskim i prostornim zahtjevima propisano je čl. 14. st. 1. t. 1. ZIKZ. Sukladno Zakonu i podzakonskim aktima, navedeno pravo u sebi sadržava osiguravanje zasebne postelje, provođenje slobodnog vremena u prostorijama za dnevni boravak, za svakog zatvorenika u spavaonici mora biti najmanje 4m² i 10m³ prostora, dostupnost pitke vode i sanitarnih čvorova koji omogućavaju obavljanje fizioloških potreba u primjerenim uvjetima. Međutim, stanje u zatvorskom sustavu je takvo da u većini zatvora više ne postoji niti jedna prostorija koja bi se prenamjenom mogla osposobiti za smještaj osoba kojima je oduzeta sloboda. Dnevni boravci, kapelice, društvene prostorije, čak i dijelovi upravnih prostorija prenamijenjeni su u spavaonice, a madraci se u sobama stavljaju na pod budući u spavaonice više ne stanu metalni okviri za krevet. Tijekom pregleda npr. Zatvora u Osijeku u sobi 7 čija je površina 38m² smješteno je 19 osoba, te bi obzirom na zakonski minimum soba trebala iznositi najmanje 76m². Jednako tako, na dan pregleda Zatvora u Osijeku čak 29 osoba nije imao vlastiti ležaj već su spavali na madracima po podu. Međutim, potrebno je naglasiti da je nemogućnost osiguravanja prostornog minimuma djelomično kompenzirana iznimno velikim angažmanom zaposlenika Zatvora u Osijeku i kontinuiranom komunikacijom s osobama kojima je oduzeta sloboda. Negativni učinci neodgovarajućeg smještaja nastoje se umanjiti omogućavanjem dužeg boravka na svježem zraku na igralištu te radnim angažmanom što većeg broja zatvorenika. Slična situacija uočena je i tijekom pregleda Zatvora u Požegi gdje se angažiranjem zatvorenika na građevinskim radovima, radovima u vrtu oko zgrade itd., nastoji zatvorenici osmisliti korisno korištenje vremena izvan spavaonica, čime se nedvojbeno umanjuje nezadovoljstvo zatvorenika smještajnim uvjetima. U pojedinim zatvorima, međutim, radi njihovog položaja u samom centru grada (npr. Zatvor u Rijeci), mogućnost dodatnog radnog angažmana na otvorenom ili duži boravak na svježem zraku

jednostavno nije moguće organizirati. Nadalje, veliki broj pritužbi radi povreda prava na smještaj primjeren zdravstvenim, higijenskim i prostornim zahtjevima podnesen je iz zatvora u kojima sanitarni čvorovi nisu potpuno odvojeni od ostatka prostorije (npr. Zatvor Zagrebu, Zatvor u Bjelovaru), a odredba čl. 74. st. 2. ZIKZ kojom je propisano da se zatvorenika u pravilu smješta u zasebnu prostoriju, radi zaštite privatnosti, čini se nedostižnim ciljem. Tijekom pregleda Zatvora u Sisku u sobi 15, koja je površine 26m² i 65 m³ bilo je smješteno 12 osoba, te bi prostorija trebala iznositi 48m² i 120m³. Jedini prozor u prostoriji okrenut je prema susjednom zidu koji je udaljen svega 60ak centimetara, tako da niti zrak niti svjetlost ne dopiru kroz njega. U prostoriji se nalazi 8 stolaca jer radi kreveta više ne stane tako da zatvorenici ne mogu jesti za stolom nego u krevetu. Obzirom da se ispred obje navedene prostorije nalazi hodnik koji je zatvoren željeznim rešetkama, predložili smo upravitelju da vrata od soba ostave tijekom dana otvorena kako bi dolazilo više zraka, a osobe bi mogle prošetati nekoliko metara, čime bi se kompenzirali neodgovarajući uvjeti smještaja. Naravno da uvjeti u navedenoj prostoriji nisu ni približni onima propisanim čl. 74. st. 4. ZIKZ (svaka prostorija u kojoj zatvorenici žive mora imati dnevno i umjetno svjetlo koje omogućuje čitanje i rad bez smetnji za vid).

Uzimajući u obzir navedeno, nije potrebno posebno naglašavati nemogućnost ili znatnu ograničenost provođenja čl. 96. ZIKZ u praksi kojim je propisano da će kaznionica odnosno zatvor osigurati prostor i opremu za svrhovito korištenje slobodnog vremena.

Uz opisane uvjete smještaja, prenapučenost se negativno odražava i na ostala prava kao što je npr. pravo na rad. Nedostatak radnih mjesta za postojeći broj osoba kojima je oduzeta sloboda zasigurno je jedan od velikih problema zatvorskog sustava. Naime, vrlo je malo zatvorenika koji ne žele raditi, u prilog čemu govore podaci da su u kaznionicama, poluotvorenog ili otvorenog tipa, svi zatvorenici radno angažirani osim onih koji su radno nesposobni. Već nekoliko godina pučki pravobranitelj ukazuje na probleme tiskare Kaznionice u Glini čiji su kapaciteti gotovo neiskorišteni iako bi se tamo mogle izrađivati tiskanice za cijeli pravosudni sustav, čime bi se nedvojbeno povećao broj radno angažiranih zatvorenika. Iskorištavanje postojećih i stvaranje novih mogućnosti radnog angažmana od naročite je važnosti upravo za Kaznionicu u Glini, u kojoj ne samo da se u pravilu smještaju osobe mlade životne dobi te je stoga rad od velike važnosti, već treba imati na umu da se gradi novi objekt za 420 zatvorenika te se već sada treba razmišljati o radnom angažmanu tolikog broj osoba.

Pregledima tijekom 2008. kao i ranijih godina utvrđeno je da prenapučenost utječe i na pružanje zdravstvene zaštite. Naime, radi povećanog broja zatvorenika i nedostatnog broja pravosudnih policajaca te vozila, zatvorenike nije moguće u zakazano vrijeme prevoziti na

liječničke preglede. Najveći broj navedenih pritužbi odnosi se na Kaznionicu u Glini, gdje zatvorenici navode kako ih prema preporuci stomatologa ne odvoze na kontrolni pregled (ili vađenje lijeka) u zakazanom terminu, već se pregled odgađa i do mjesec dana. Nadalje, radi povećanog broja zahtjeva za pružanjem raznih medicinskih zahvata, kaznionice ne mogu snositi troškove liječenja, te se prilikom zakazivanja pojedinih zahvata razmatra i dužina preostalog dijela izrečene kazne. Donošenje odluke o poduzimanju pojedinog medicinskog zahvata temeljem preostalog dijela neizdržane kazne ili odlučivanje temeljeno na financijskim mogućnostima kaznionice ili drugim razlozima koji nisu medicinski uvjetovani, mogu uzrokovati povredu prava na zdravstvenu zaštitu i suprotno je čl. 103. ZIKZ kojim je propisano da se zatvoreniku osigurava liječenje te mjere i aktivnosti zdravstvene zaštite kvalitetom i opsegom određenim u javnom zdravstvu za osigurane osobe iz obveznog zdravstvenog osiguranja.

Tijekom pregleda Zatvorske bolnice utvrđeno je da se testiranja zatvorenika na hepatitis, unazad 6 mjeseci ne provode jer nisu osigurana sredstva (do sada su sredstva osiguravana preko projekta s Klinikom za infektivne bolesti "Dr. Fran Mihaljević"). Jedina sredstva koje je Ministarstvo pravosuđa osiguralo na ovom području su sredstva za kupnju interferona (lijek koji se koristi u liječenju osoba oboljelih od Hepatitisa C) za 42 oboljele osobe.

Kada se govori o pružanju zdravstvene zaštite osobama koje se nalaze u zatvorskom sustavu nužno je ukazati na stanje utvrđeno tijekom pregleda u Zatvorskoj bolnici. Naime, Zatvorska bolnica konstantno je prenapučena, (na dan pregleda popunjenost je iznosila 141%), što obzirom da se radi o zdravstvenoj ustanovi predstavlja izrazito ozbiljan problem. U sobama je smješteno do 10 pacijenata te su kreveti nedostupni zdravstvenim radnicima što u pojedinim hitnim slučajevima može ozbiljno ugroziti kvalitetu pružanja medicinske pomoći. U sobama, koje su tijekom dana zaključane, nema sanitarnih čvorova, pa pacijenti moraju zvati pravosudnu policiju kako bi obavili fiziološke potrebe. Za sve osobe koje se nalaze u Zatvorskoj bolnici postoji 9 toaleta i 12 tuševa, a na dan pregleda bilo je 149 osoba. Stanje zgrade i prostorija je neodgovarajuće i u određenim segmentima sigurnosno opasno (dotrajale električne instalacije, vodovodne cijevi itd.). U zgradi bolnice ne postoji dizalo, što stvara velike poteškoće kod kirurških ili nepokretnih pacijenata, jer ih moraju nositi na drugi kat. Često se događa da pravosudna policija pomaže nositi nepokretne pacijente.

Nadalje, radi nedostatka prostora, sve žene koje se nalaze u Zatvorskoj bolnici smještene su zajedno na jedan odjel bez obzira na razloge njihove hospitalizacije, pa je tako

moгуće da su u istoj prostoriji smještene osobe s izrečenom sigurnosnom mjerom obveznog psihijatrijskog liječenja i pacijentice s kirurgije.

Zatvorska je bolnica, prema svom ustroju, kaznionica zatvorenog tipa. S obzirom na to, potpuno je neprihvatljivo da je vrt bolnice ograđen samo neprikladnom žičanom ogradom, te zbog toga većina pacijenta (osim onih koji izdržavaju kaznu u poluotvorenim ili otvorenim uvjetima) ne mogu šetati po prostranom vrtu, već su ograničeni na malo ograđeno šetalište, veličine oko 5x15m.

Uzimajući u obzir podatak (Izvješće o radu kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda Vlade Republike Hrvatske, prosinac 2008. godine) da svaki peti zatvorenik boluje od nekog psihijatrijskog poremećaja, izuzetno je važno osigurati odgovarajući psihijatrijski tretman i za one zatvorenike nad kojima se ne primjenjuje sigurnosna mjera obveznog psihijatrijskog liječenja. Kako je i u prethodnim izvješćima pučkog pravobranitelja ukazano, u zatvorskom sustavu i nadalje nedostaju specijalisti psihijatrije, čime je dovedeno u pitanje ostvarivanje svrhe izvršavanja kazne zatvora kod navedene kategorije zatvorenika. Dodatni otežavajući čimbenik je i nedostatan broj službenika tretmana u zatvorskom sustavu.

U postojećim, opisanim uvjetima odjeli tretmana, koji u većini ustanova u zatvorskom sustavu nisu popunjeni sukladno sistematizaciji, uz stalni porast prenapučenosti ne mogu obavljati svoj posao u onoj mjeri u kojoj se to od njih očekuje. Naime, bez obzira na stručnost i predanost zaposlenika poslu, zatvorenici se često pritužuju kako s njima nitko ne razgovara, kako nisu uključeni u pojedine tretmanske programe, postupke, usavršavanja, izobrazbe itd., koji bi doprinijeli ostvarivanju svrhe izvršavanja kazne zatvora. Odjeli tretmana su glavni nositelji izvršavanja kazne zatvora. S obzirom da oni predlažu način i postupke kojima će se u svakom konkretnom slučaju ostvariti svrha izvršavanja kazne zatvora, prate i predlažu izmjene pojedinačnog programa, nužno je s posebnom pozornošću voditi brigu o broju i strukturi službenika u svakoj ustanovi. Pregledima je utvrđeno da je u onim zatvorima gdje je u odnosu na prethodni pregled povećan broj zaposlenika u tretmanu, bitno poboljšana atmosfera među zatvorenicima (npr. Zatvor u Osijeku, Zatvor u Požegi). Nužno je i sustavno praćenje pojedinačnih programa izvršavanja kazne zatvora, te stoga treba intenzivirati rad Odjela za vrednovanje i unaprjeđenje programa izvršavanje kazne zatvora Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa. Bez odgovarajućeg rada odjela tretmana, kazna zatvora pretvara se u zatvaranje radi kazne, ne postiže se zakonom propisana svrha kažnjavanja, te izostaje specijalno preventivna svrha kažnjavanja propisana Kaznenim zakonom.

Prema podacima Uprave za zatvorski sustav udio pritvorenika u zatvorskom sustavu kreće se oko 30%. Pritužbe pritvorenika i nadalje se, uz uvjete života u zatvoru, odnose na dužinu trajanja kaznenih postupaka. Ustavom Republike Hrvatske (čl. 25.) propisano je da pritvorene i optužene osobe za kazneno djelo imaju pravo u najkraćem roku, određenom zakonom biti izvedene pred sud i u zakonskom roku oslobođene ili osuđene. Postupajući sukladno zakonskim ovlastima pučki pravobranitelj takve pritužbe dostavlja Ministarstvu pravosuđa na nadležno postupanje. Tijekom pregleda u 2008. u vezi s navedenom problematikom naročito velik broj pritužbi podnesen je u Zatvoru u Rijeci, što se može tumačiti činjenicom da se radi o zatvoru u kojem se izvršava pritvor u predmetima iz nadležnosti USKOK-a. Tako je npr. pritvorenica S.G. navela da se od travnja 2007. nalazi u pritvoru, a da je do prosinca 2008. zakazana samo jedna rasprava (koja je otkazana). Jednako tako navodi i pritvorenica V.V. koja je u pritvoru od rujna 2007. a do prosinca 2008. nije održana niti jedna rasprava. Sporost postupanja sudbene vlasti u pritvorskim predmetima osim što je suprotna Ustavu RH i Zakonu o kaznenom postupku, u znatnoj mjeri "opterećuje" zatvorski sustav, te samim time doprinosi prenapučenosti, dakle, posredno doprinosi na opisanim uvjetima u zatvorima i kaznionicama.

Obzirom da je jednako kao i u izvješćima prošlih godina, više nego očito kako je osnovni problem zatvorskog sustava prenapučenost, budući da ona generira kršenja ili ugrožavanja niza drugih propisanih prava, pučki će pravobranitelj s posebnom pozornošću pratiti provedbu mjera koje će se poduzimati s ciljem smanjenja zatvorske populacije te povećanja smještajnih kapaciteta (npr. određivanje kućnog pritvora, izricanje alternativnih sankcija, ustrojavanje sustava probacije, izgradnja novih kapaciteta, skraćivanje trajanja pritvora itd).

U vezi suradnje pučkog pravobranitelja i Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa, te svih penalnih institucija potrebno je ukazati da se još uvijek događa da u pojedinim slučajevima iz izvješća proizlazi kako nije postupano prema traženju pučkog pravobranitelja, ili su pojedina izvješća u istom predmetu kontradiktorna. Međutim, navedeni slučajevi su iznimke i suradnja se i nadalje ocjenjuje pozitivnom.

Primjeri:

(1) **Opis slučaja (P.P.-1219/2008)** Zatvorenik M.D. koji se nalazi na izvršavanju kazne zatvora u Kaznionici u Glini podnio je pritužbu pučkom pravobranitelju u kojoj uz predočenje medicinske dokumentacije navodi da je mu je majka teško bolesna, te da ju nije vidio duže od dvije i pol godine. Pritužitelj navodi da mu je zamolba da posjeti majku odbijena uz savjet da

korigira svoje ponašanje, a prilikom odlučivanja je uzeta u obzir i uspješnost pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj zatražio izvješće Kaznionice u Glini obzirom da se u konkretnom slučaju ne radi o odobravanju pogodnosti, već o izvanrednom izlasku. Naime, Zakonom o izvršavanju kazne taksativno su navedeni razlozi odobravanja izvanrednog izlaska (između kojih je i posjeta teško bolesnom članu obitelji). Pučki je pravobranitelj u dopisu ukazao da se ne radi o pogodnosti te stoga ponašanje zatvorenika kao i uspješnost provođenja pojedinačnog programa nisu relevantni za donošenje odluke. Međutim, u izvješću koje je Kaznionica dostavila iskazuje se neslaganje s pučkim pravobraniteljem, te se navodi: "...ne može prihvatiti tvrdnja da izvanredni izlazak nije pogodnost, jer je u zatvorenoj Kaznionici svaki izlazak u očima zatvorenika pogodnost, pa čak i ako su i razlozi iz ZIKZ-a bolest i smrt člana obitelji." Uvažavajući odredbu o izvanrednom izlasku, te odredbu čl. 130. ZIKZ u kojem su navedene pogodnosti, pučki je pravobranitelj ponovo uputio preporuku Kaznionici u kojoj je ukazao da izvanredni izlazak, sukladno Zakonu o izvršavanju kazne zatvora niti po svom pojmu niti po sadržaju ne predstavlja pogodnost, te da je stoga tumačenje pojedinih odredbi ZIKZ-a "kroz oči zatvorenika" pravno apsolutno neprihvatljivi.

Ishod slučaja: Iako je od posljednje preporuke proteklo više od dva mjeseca, pučki pravobranitelj nije izvješten o poduzetom povodom upućene preporuke.

(2) **Opis slučaja (P.P.-338/2008):** Zatvorenik M.B. podnio je pritužbu pučkom pravobranitelju radi pružanja zdravstvene zaštite. Pritužitelj navodi da ima velikih problema s disanjem te da je na pregledu određen operativni zahvat no da unatoč protoku vremena nije zakazana operacija.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj uputio preporuku da se pritužitelju sukladno medicinskoj dokumentaciji omogući liječenje te da se poduzmu potrebne mjere kako bi se zakazao i izvršio potreban operativni zahvat.

Ishod slučaja: Uvažavajući preporuku pučkog pravobranitelja Središnji ured Uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa obavijestio je pučkog pravobranitelja da je sukladno preporuci operativni zahvat zakazan, o čemu je obaviješten pritužitelj.

Graditeljstvo i prostorno uređenje

Pritužbe iz područja graditeljstva uglavnom su se odnosile na rad građevinske inspekcije, a vezane su uz slučajeve bespravne gradnje.

U odnosu na 2007. godinu u kojoj je zaprimljeno 45 pritužbi, broj pritužbi na rad građevinske inspekcije je 2008. na istom nivou: 53.

Ostale su se pritužbe odnosile na postupke izdavanja građevinske dozvole i na područje prostornog uređenja.

Građevinske dozvole

Radi izdavanja građevinske dozvole, odnosno rješenja o uvjetima gradnje 2008. godine građani su zatražili zaštitu pred pučkim pravobraniteljem zbog prekoračenja roka za izdavanje upravnog akta na temelju kojega se može započeti s građenjem. Radi se o slučajevima u kojima je višestruko prekoračen rok u kojem se upravno rješenje može izdati. Zbog nerješavanja zahtjeva ili zbog neprovođenja ponovnog postupka u onim slučajevima u kojima je građevinska dozvola u redovitom postupku poništena, građani trpe materijalnu, a često i nenadoknadivu nematerijalnu štetu. Praksa pokazuje da pravno sredstvo "žalba kad prvostepeno rješenje nije doneseno" (čl. 246. ZUP-a) nije djelotvorno, jer tijelo prvoga stupnja u pravilu ne donosi rješenje u zakonskom roku od 30 dana, a drugostupanjsko tijelo niti u jednom slučaju za koji je pučki pravobranitelj provodio ispitivanje, nije iskoristilo ovlaštenje i samo riješilo o zahtjevu investitora.

Prostorno uređenje

Godine 2008. građani su pred pučkim pravobraniteljem zatražili i zaštitu prava koja proizlaze iz prava na sudjelovanje građana u obavljanju poslova iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave, a tiču se prostornog planiranja. Zaprimljene pritužbe izjavljene su radi donošenja izmjena i dopuna urbanističkog plana uređenja. Osnovni razlog zbog kojega je zatražena zaštita je povreda prava sudionika javne rasprave na pravodobnu obavijest u slučaju neprihvatanja prijedloga i primjedbi danih u javnoj raspravi o prijedlogu plana. Konačni prijedlog izmjene i

dopune plana upućuje se u postupak za donošenje prije nego je nositelj izrade plana izvršio obvezu davanja obrazložene obavijesti (čl. 96. Zakona o prostornom uređenju i gradnji).

Primjedbe u pritužbama ukazuju da i u slučaju dobivanja pravodobnog obrazloženja za primjedbe dane u tijeku javne rasprave, građanima nije osigurana djelotvorna zaštita njihovih prava. Ponovna javna rasprava o prijedlogu plana, kao demokratsko sredstvo zaštite prava građana, provodi se samo u slučaju kada je zbog prihvatanja primjedbi danih u javnoj raspravi došlo do promjene plana (prijedlog plana je u tolikoj mjeri izmijenjen da je potrebno provesti novu javnu raspravu).

Najčešće primjedbe građana u javnoj raspravi o prijedlogu plana odnose se na utvrđivanje namjene i granica građevinskog područja, a ta promijenjena namjena prostora u odnosu na pojedinačnu zemljišnu parcelu za posljedicu ima ograničenje ili obezvređenje vlasništva. Radi se o slučajevima za koja se ne provodi postupak izvlaštenje vlasnika.

Iako npr. utvrđivanje drugačije namjene prostora od postojeće nije protivno načelu nepovredivosti vlasništva kao najviše vrednote ustavnog poretka, jer promjena samo namjene prostora ne utječe na vlasničke odnose, jedinice lokalne samouprave upozorene su da u obavljanju poslova prostornog i urbanističkog planiranja neposredno ostvaruju potrebe građana, te se izmjenama plana ne može zanemariti ili povrijediti pravo građanima koje proizlazi iz postojeće dokumentacije prostora, naročito ako su već ranije izdani uvjeti uređenja prostora ili lokacijska dozvola. Ovlasti koje imaju jedinice lokalne samouprave ne znače da se građanima prostornim i urbanističkim planiranjem može ograničavati stečeno pravo na dosadašnji način korištenja građevine koju su izgradili u skladu s građevinskom dozvolom.

Građevinska inspekcija

Kada je u pitanju bespravna gradnja, zaštitu pred pučkim pravobraniteljem traže građani koji su nezadovoljni radom građevinske inspekcije i oni koji od inspekcije očekuju i traže postupanje u skladu s aktima koje je izdala, a koji se ne izvršavaju.

Osim 53 nove pritužbe, tijekom 2008. godine razmatrano je i 70 slučajeva bespravne gradnje za koje su se građani obratili pučkom pravobranitelju ranijih godina (u razdoblju od 1997. do 2007.), a za koje postupak građevinske inspekcije nije dovršen, i još uvijek traje. Postupci izvršenja ne provode se niti nakon proteka više godina od dana kada je inspekcijska mjera izrečena (pritužba s najduljim rokom neizvršenjem odnosi se na inspekcijsku mjeru izrečenu prije 40 godina). U takvim slučajevima građani se obraćaju pučkom pravobranitelju

zamolbom za zaštitu, jer ne raspolažu pravnim sredstvom kojim bi, kao oštećena strana, pred tijelom državne uprave mogli tražiti okončanje inspekcijskog postupka u najkraće mogućem roku.

Za većinu slučajeva gradnje za koje su tijekom 2008. godine provedeni inspekcijski nadzori, postupci su provedeni na valjan način, te unatoč prigovorima građana nije bilo razloga zbog kojih bi se Upravi za inspekcijske poslove mogao staviti prigovor učinjenog propusta u postupku ili prigovor "loše administracije". Smanjivanje broja slučajeva za koje je pučki pravobranitelj mogao staviti prigovor o povredi prava pritužitelja, upućuje da se u inspekcijskim postupcima vodilo i računa o ranijim preporukama i upozorenjima pučkog pravobranitelja, u kojima se upućivalo na obvezu poduzimanja radnji koje je Ministarstvo ovlašteno poduzeti ali, i predlagalo da u svakom slučaju treba postupati po načelu dobrog i profesionalnog ponašanja upravne vlasti prema građaninu.

U slučajevima za koje je pučki pravobranitelj provodio postupak ispitivanja Uprava za inspekcijske poslove izvršila je ponovne nadzore i provjere svih akata koji su izdani za određenu gradnju, kako bi poduzela mjere za usklađivanje inspekcijskog postupanja s propisima o građanju. Važno je istaknuti da inspekcija nije provela postupak prisilnog uklanjanja u onim slučajevima gradnje u kojima je utvrdila da je npr. građenje izvedeno u skladu s aktom koji je bio na snazi u vrijeme kada je početa gradnja, čija je gradnja potom i dovršena, te ako povreda nije tolikog razmjera da bi bila važnija od onoga što se uklanjanjem treba zaštititi. U ovim je slučajevima propušteno postupati radi pružanja mogućnosti za usklađivanje izvedene gradnje s propisima o građanju.

Nadalje je važno napomenuti da je za uklanjanja koja iz bilo kojeg razloga nisu provedena do 2008. godine, a naredba je na snazi i izvršna je, dostavljena opomena. Bespravni investitori, nakon što ih je Uprava za inspekcijske poslove upozorila, sve češće sami izvršavaju inspekcijsku mjeru ili, kada je to moguće, pokreću postupak za legalizaciju (naknadno ishodenje rješenja o izvedenom stanju).

Međutim, unatoč činjenici da su evidentni pomaci u rješavanju inspekcijskih slučajeva, evidentno je i to da slučajevi za koje se provodi postupak kod građevinske inspekcije nisu transparentni, jer postupak nije dovršen unutar roka u kojem bi mogao i morao biti dovršen, a u pravilu se ne može ni znati kada će biti dovršeni. Za oštećene građane ne postoji jednostavan, brz i učinkovit mehanizam zaštite, te ostaju nezaštićeni. S druge strane, za investitore koji u zadanom roku nisu postupili po inspekcijskoj mjeri, u nekim slučajevima ne postoji djelotvoran mehanizam sankcioniranja. Inspekcija u nekim slučajevima ne raspolaže mjerom kojom bi sankcionirala investitora koji nije proveo radnje koje je dužan provesti radi izvršenja

inspekcijskog rješenja (npr. kada u slučaju uklanjanja bespravnog dijela uz istodobnu sanaciju postojeće građevine, za izvođenje sanacije nije izradio dokumentaciju u skladu s konzervatorskim smjernicama).

Raspravljajući tijekom 2008. godine o pritužbama radi bespravne gradnje, pokazalo se kao poseban problem činjenica da građanima kojima je bespravnom gradnjom povrijeđen njihov pravni interes, te imaju potrebu zaštititi svoje pravo, to povrijeđeno pravo ne mogu štiti u inspekcijskom postupku, jer im propisi iz područja gradnje ne priznaju status stranke u postupku. Priznavanje ovog statusa u postupku građevinske inspekcije moguće je tek, eventualno, ostvariti kada zainteresirani to službeno zatraži. Osoba koja službeno traži priznavanje statusa stranke u inspekcijskom postupku mora nesumnjivo dokazati pravni interes ili dokazati očitim postojanje potrebe za umiješanje ili sudjelovanje u inspekcijskom postupku (npr. u slučaju kada se gradnjom zalazi u parcelu susjeda, kada se gradnja naslanja na građevinu susjeda, oštećuje postojeću susjednu građevinu i sl. slučajevi). Podnošenje zahtjeva za priznavanje statusa stranke u inspekcijskom postupku ne znači da taj status mora biti priznat, jer je odredbom čl. 284. Zakona o prostornom uređenju i gradnji utvrđeno tko može biti stranka u postupku, a vlasnik susjedne građevinske parcele to nije.

S obzirom da po pravilima upravnog postupka status stranke u upravnom postupku građanima mora biti priznat u svakom onom slučaju u kojem mogu dokazati postojanje svojeg prava i pravnog interesa, stvarno i pravno je nelogično da taj status građani u inspekcijskim stvarima mogu lakše ostvariti u sudskoj zaštiti pred Upravnim sudom ali, ne i u tijeku ranijeg, redovitog postupka (u postupku prvog i drugog stupnja). Naime, Upravni je sud rješavajući o tužbi protiv rješenja o uklanjanju, poništavajući drugostupanjsko inspekcijsko rješenje zauzeo stajalište, cit.: *"... prema pravnom shvaćanju ovoga suda vlasnik građevinskog zemljišta, ima u smislu članka 49. Zakona o općem upravnom postupku položaj stranke u inspekcijskom postupku koji se vodi u svezi bespravne izgradnje na tom zemljištu. Stoga u svim fazama takvog postupka, pa prema tome i u izvršnom postupku vlasnik zemljišta, ima sva prava stranke, pa prema tome i pravo izjavljivati žalbu zbog "šutnje administracije (...)", te dalje tražiti provođenje postupka administrativnog izvršenja.*

Kada bi se oštećenima lakše i češće priznao status stranke, možda bi se i inspekcijski postupak, bez obzira što se pokreće i provodi po službenoj dužnosti, u većem broju slučajeva ranije dovršio, pa bi se tada moglo i tvrditi da je pred upravnim tijelom građanima pružena brza i učinkovita zaštita prava.

Primjeri:

(1) **Opis slučaja (P.P.-1554/05):** D. M. iz K. pritužila se u prosincu 2005. godine na rad građevinskih inspektora. Zahtjev za zaštitu prava pred pučkim pravobraniteljem zatražila je iz razloga, jer za gradnju susjeda za koju je građevinski inspektor zbog odstupanja od odobrenja za gradnju izdao rješenje o rušenju prije gotovo četrdeset godina (16. listopada 1968. godine), postupak do danas nije dovršen i još uvijek "visi". Svoj položaj stranke za prijepornu gradnju i osnovanost pritužbe D. M. dokazuje presudom Vrhovnog suda iz 1974. godine, presudom Upravnog suda iz 1979. i 1990. godine, te inspekcijskim drugostupanjskim rješenjem, od 6. lipnja 2005. godine. Iako se prigovori odnose na rad različitih inspektora (nekadašnjeg općinskog inspektora i inspektora zajednice općina, građevinskog inspektora područne jedinice), teret odgovornosti je na Ministarstvu, nadležnom za okončanje predmeta.

Poduzete mjere: Na prigovor pučkog pravobranitelja zbog prekomjerne duljine inspekcijskog postupka (40 godina), Ministarstvo u dopisu od 30. svibnja 2008. daje odgovor da pritužiteljica "zlorabiti svoja prava građanskih sloboda", tako što učestalim zahtjevima i prijavama neposredno "uzrokuje dangubu državnih tijela, osobito Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, te da na taj način posredno, odnosno prvenstveno dovodi sve ostale građane u bitno neravnotežan položaj".

Zaprimljeni odgovor obrazlaže nastalo stanje, koje karakterizira činjenica da je slučaj bio u nadležnosti prijašnjih građevinskih inspekcija, te da znatno mjesto zauzimaju brojna i različita postupanja upravnih i sudskih tijela. Ali, taj isti odgovor ne priznaje da građevinska inspekcija u razdoblju nakon što je ustrojena na državnoj razini (1999. godine), nije upotrijebila mjeru kojom bi ovaj slučaj gradnje koja je od početka nelegalna nepobitno okončala, odnosno nije spriječila da postupak pred upravnim tijelom traje narednih deset godina, te sada ukupno traje gotovo četrdeset (40) godina i da još uvijek nije pravomoćno dovršen. Ako je pritužiteljica prouzrokovala dangubu državnih tijela, takva kvalifikacija njezinih radnji mogla bi se eventualno dati za vrijeme nakon 1996. godine, kada je drugostupanjski postupak dovršen odbijanjem žalbe D.M., a i tada samo ukoliko je 1996. godine na nedvojben i zakoniti način utvrđena i obrazložena neosnovanost zahtjeva D.M u odnosu na gradnju na parceli neposrednog susjeda, na udaljenosti od 0,25 m od međe. Međutim, očito je da su i nadalje postojali razlozi za provedbu inspekcijskog postupka, jer su 6. veljače 2002. još uvijek za spornu gradnju postojali razlozi za izricanje mjere građevinskog inspektora, kada je izdao rješenje kojim je izrečena naredba usklađivanja izvedenog stanja s građevinskom dozvolom, odnosno usklađivanje s novoizdanim građevinskom dozvolom iz prosinca 1995. godine za rekonstrukciju.

Ishod slučaja: Postupak je u tijeku, a D. M. i nadalje od državne vlasti očekuje i traži postupanje u skladu s aktima koje je izdala građevinska inspekcija.

Napomena: Nakon što je zatražila zaštitu pred pučkim pravobraniteljem došlo je i do provedbe inspekcijskog postupka u odnosu na građevinu pritužiteljice D.M.

Dana 25. travnja 2008. godine izvršen je inspekcijski nadzor na parceli D.M., kada je utvrđena gradnja bez građevinske dozvole nadstrešnice uz kuću kojom je natkrivena terasa i ulaz u kuću. Za ovu nadstrešnicu građevinski inspektor izrekao je naredbu uklanjanja. U tijeku je postupak za ishođenje dozvole.

(2) Opis slučaja (P.P.-491/05): Vlasnici dvorišne stambene građevine D. i A. G. iz Z. pritužili su se na rad građevinske inspekcije, jer nije provedena mjera uklanjanja gradskog građevinskog inspektora (od 21. kolovoza 1992.) za gradnju ulične stambene građevine koja je izvedena na parceli u suvlasništvu pritužiteja i investitora. Zaštita pred pučkim pravobraniteljem zatražena je nakon što im je Uprava za inspekcijske poslove odgovorila da ne mogu postavljati zahtjev za administrativno izvršenje inspekcijskog rješenja, jer se postupak izvršenja provodi po službenoj dužnosti, a i stoga jer nisu stranka u inspekcijskom postupku. Gradnja je izvedena bez građevinske dozvole i na silu, investitor je prema D. i A. G. nastupio s pozicije snage i moći. Pritužitelji su izloženi svakodnevnom različitom maltretiranju i povremenim prijetnjama od strane vlasnika ulične stambene građevine.

Poduzete mjere: Pred pučkim pravobraniteljem prvo je raspravljena duljina ovog inspekcijskog postupka, i to: u odnosu na nesuspendivan karakter žalbe izjavljene protiv rješenja građevinskog inspektora, nastupanje izvršnosti rješenja o uklanjanju (11. siječnja 1993.), duljine vremena za koje je upravno tijelo propuštalo izvršiti svoje rješenje (do rujna 2008. kada je pritužba ponovo raspravljena pred pučkim pravobraniteljem), odnosno koliko dugo postupak izvršenja započet donošenjem zaključka o dozvoli izvršenja nije nastavljen.

Obrazloženje za duljinu trajanja inspekcijskog postupka nije neposredno dano. Za ovu gradnju je tek dvanaest (12) godina nakon izdavanja zaključka o dozvoli izvršenja (u svibnju 2005. godine), poduzeta radnja za utvrđivanje pitanje roka zastare izvršenja (započeto je utvrđivanje roka trajanja postupka za zadržavanje objekta u prostoru, radi točnog utvrđivanja roka za koji je u razdoblju od 1992. do 1995. mogao trajati prekid inspekcijskog postupka). Međutim, samo se uspjelo utvrditi da je spis zadržavanja objekta u prostoru kod gradskog ureda zagubljen, a do siječnja 2006. godine nije izvršena njegova rekonstrukcija.

Pučki pravobranitelj je više puta (ukupno sedam) upozorio na nedopustivost da pritužitelji ne uspijevaju postići zaštitu svojih prava, a ta zaštita se može osigurati prisilnom provedbom uklanjanja bespravno izvedenih radova, odnosno bespravne gradnje.

Ishod slučaja: Iako je ova gradnja bila na Popisu izvršenja za 2003. godinu, uklanjanje nije provedeno, a pučki pravobranitelj ne raspolaže podatkom je li nastupila zastara izvršenja inspekcijskog rješenja od 31. kolovoza 1992.

Napomena: Postupak je proveden na način da se ne može utvrditi postojanje odlučnosti za provedbu izvršenja (izvršenje je trebalo biti provedeno 2003.). Iako odgovornost pada na građevinsku inspekciju, odugovlačenje izvršenja do trenutka kada prijeti nastupanje zastare za provedbu toga postupka pričinjeno je kod gradskog ureda za prostorno uređenje (odugovlačenje postupka za zadržavanje objekata izgrađenog protivno prostornim planovima i bez odobrenja za građenje, jer je dovršen rješenjem od 12. listopada 1998., navodni gubitak spisa).

Građevinska inspekcija ne može izvršiti rješenje za koje se može staviti prigovor proteka roka u kojem se uklanjanje može provesti.

(3) Opis slučaja (P.P.-52/08): M.M. iz Z. pritužuje se zbog neizvršenje rješenja o uklanjanju, za koje je zaključkom građevinskog inspektora, od 9. prosinca 1999. godine, utvrđena izvršnost. Bespravna gradnja položena je dijelom na njegovoj parceli, a ujedno i neposredno priječi pristup obiteljskoj kući, kao njegovom jedinom domu. Pritužbom tvrdi da zbog stanja napuknutosti i urušavanja, bespravna građevina predstavlja stalnu neposrednu prijetnju.

Poduzete mjere: U odnosu na pretpostavljenu sumnju u postojanje opasnosti i nastupanje štete uslijed nesolidno izvedene gradnje pomoćne građevine, građevinska inspekcija nadležno je ocijenila da se ne radi o gradnji za koju je potrebna hitna intervencija.

Inspekcija nije provela postupak prisilnog izvršenja, jer je nakon provedbe inspekcijskog postupka pokrenuto rješavanje pitanja legalizacije pomoćne građevine. S obzirom da su stranke pokrenule i građanski spor radi upisa prava vlasništva, inspekcijski postupak je obustavljen 11. lipnja 2003. godine, do donošenja odluke Općinskog građanskog suda u Zagrebu, u predmetu posl. broj: XVI-.../00.

Međutim, nakon što je pučki pravobranitelj izrazio prigovor da postupak izvršenja za pomoćnu građevinu nije proveden unutar razumnog roka u kojem se uklanjanje moglo provesti, i još uvijek nije dovršen, proveden je inspekcijski nadzor i za građevinu M. M. Izvješće dostavljeno pučkom pravobranitelju u pretežnom se dijelu odnosi na podatke kojima

se opisuje ponašanje pritužitelja, a ne bespravnog investitora, te činjenicu da je i pritužitelj također osoba koja je bespravni investitor, koji je umjesto ranije postojeće kuće sagradio novu bez građevinske dozvole.

Ishod slučaja: Postupak ispitivanja pred pučkim pravobraniteljem je dovršen.

Ocijenjeno je da bi daljnje ispitivanje bilo protivno razlozima zbog kojih je M. M. uopće zatražio zaštitu, što više, postupanjem pučkog pravobranitelja pritužitelj je "požurio" postupanje građevinske inspekcije u odnosu na njegovu (bespravnu) građevinu.

Izvršenju rješenja o uklanjanju pristupit će se po okončanju inspekcijskog postupka koji je pokrenut i protiv pritužitelja, te će izvršenje istodobno biti provedeno za obje bespravno sagrađene građevine na istoj parceli (stambena građevina i pomoćna građevina).

Statusna prava i građanska stanja

Iz područja statusnih prava i građanskih stanja u 2008. godini bilo je 56 pritužbi, a najveći broj ih se odnosio na postupke stjecanja hrvatskog državljanstva i postupke odobravanja boravka i rada stranaca u Republici Hrvatskoj.

Pritužbe koje su se odnosile na stjecanje hrvatskog državljanstva podnesene su uglavnom radi dužine trajanja postupka. U izvješću za 2007. godinu istakli smo da ovi postupci traju i preko dvije godine.

Iza pritužbi na dužinu trajanja postupka, slijede pritužbe na postupke beneficirane naturalizacije temeljem članka 16. Zakona o hrvatskom državljanstvu. Navedena odredba propisuje da hrvatsko državljanstvo može steći pripadnik hrvatskog naroda koji nema prebivalište u Republici Hrvatskoj ako se iz njegovog ponašanja može zaključiti da poštuje pravni poredak i običaje u Republici Hrvatskoj, da prihvaća hrvatsku kulturu i daje pisanu izjavu da se smatra hrvatskim državljaninom. Pri tome Ministarstvo unutarnjih poslova zahtijeva da se pripadnost hrvatskom narodu, kao subjektivna kategorija, objektivizira na način da se podnositelj zahtjeva deklarira kao pripadnik hrvatskog naroda u pravnom prometu, osobito navođenjem hrvatske narodnosti u pojedinim ispravama. Iz rješenja kojima su odbijeni zahtjevi pritužitelja za primitak u hrvatsko državljanstvo temeljem članka 16., razvidno je da Ministarstvo unutarnjih poslova pri tome često ne gleda svojstva konkretnog podnositelja zahtjeva i s obzirom na to koje isprave u pravnom prometu opće može imati.

Od 1. siječnja 2008. godine na snazi je Zakon o strancima donesen 13. srpnja 2007. godine. Ovaj zakon propisuje restriktivnije razloge zbog kojih se može odstupiti od pravila da se zahtjev za izdavanje odobrenja za prvi privremeni boravak u Republici Hrvatskoj podnosi nadležnoj diplomatskoj misiji, odnosno konzularnom uredu Republike Hrvatske, što je bilo razlogom nekoliko pritužbi. Pored toga, zakon propisuje kao uvjet za odobrenje privremenog boravka dokaz o podmirenim obvezama s osnova zdravstvenog osiguranja. Neispunjavanje navedenog uvjeta bio je čest razlog odbijanja zahtjeva za privremeni boravak.

Zakon o strancima, kao *lex specialis*, propisuje obvezu osiguranja na obvezno zdravstveno osiguranje osobama koje podnose zahtjev za izdavanje odobrenja za privremeni boravak, dok je Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju propisivao obvezu osiguranja samo osobama s odobrenim stalnim boravkom u Republici Hrvatskoj. Novi Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2009. godine, uveo je obvezu prijave na obvezno zdravstveno osiguranje i strancima s odobrenim privremenim boravkom.

Pritužbe iz područja građanskih stanja odnosile su se na upis činjenice rođenja, zaključenja braka i smrti u državne matice te izdavanje izvadaka i potvrda iz državnih matrica.

Primjeri:

(1) Opis slučaja (P.P.–173/08): M. M. u svom podnesku pučkom pravobranitelju naveo je da već deset godina ima odobren stalni boravak u Republici Hrvatskoj. Zahtjev za primitak u hrvatsko državljanstvo podnio je Ministarstvu unutarnjih poslova 8. svibnja 2006. godine. Kako njegov zahtjev nije riješen dvije godine od podnošenja, obratio se za pomoć pučkom pravobranitelju.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj zatražio od Ministarstva unutarnjih poslova obavijesti o razlozima zbog kojih nije riješen zahtjev M.M. za primitak u hrvatsko državljanstvo i o tome koje će radnje poduzeti u svrhu donošenja rješenja.

Ministarstvo unutarnjih poslova obavijestilo je pučkog pravobranitelja da je u postupku po zahtjevu M.M. za stjecanje hrvatskog državljanstva zatražilo dostavu dokaza o državljanском statusu Bosne i Hercegovine, jer je uvidom u službene evidencije utvrđeno kako posjeduje putnu ispravu Bosne i Hercegovine. U istom dopisu navedeno je da će nakon zaprimanja tražene nadopune donijeti odgovarajuće rješenje koje će biti upućeno nadležnoj policijskoj upravi radi uručenja stranci.

Mjesec dana nakon primljenog dopisa Ministarstva unutarnjih poslova, pučki je pravobranitelj ponovo zatražio obavijest o stanju spisa M.M.

Ishod slučaja: Ministarstvo unutarnjih poslova obavijestilo je pučkog pravobranitelja da je donijelo rješenje o primitku pritužitelja u hrvatsko državljanstvo te ga prosljedilo nadležnoj policijskoj upravi radi uručenja.

(2) Opis slučaja (P.P. – 1319/08) U Večernjem listu od 12. studenoga ove godine, u članku pod nazivom "Ne daju mi domovnicu" opisan je slučaj obitelji P. Supružnici A. i M. P. imaju petero malodobne djece, od kojih je troje predškolske dobi. M.P. je umirovljeni hrvatski branitelj iz Domovinskog rata, a u jednoj zagrebačkoj bolnici je operiran zbog po život opasne bolesti. Njegova supruga A. po nacionalnosti je Mađarica, rođena 1978. godine u Srbiji. Iako je A.P. u braku s hrvatskim državljaninom, a u Hrvatskoj živi od 1980. godine, nije primljena u hrvatsko državljanstvo.

Prema dobivenim saznanjima, supruzi A.P. nije odobren stalni boravak u Republici Hrvatskoj, jer ne ispunjava uvjet iz članka 83. stavak 1. točka 3. Zakona o strancima, odnosno jer prema Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje ima nepodmireno dugovanje s osnova neplaćenog doprinosa za zdravstveno osiguranje u iznosu od 16.000,00 HRK.

Poduzete mjere: U dogovoru s Ministarstvom zdravstva i socijalne skrbi, pučki je pravobranitelj uputio preporuku da se, s obzirom na teške zdravstvene i socijalne prilike ove obitelji, A. P. otpiše dugovanje nastalo prema Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje.

Otpisom dugovanja s osnova neplaćenog doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje, bila bi otklonjena prepreka za rješavanje statusa A.P., pa je pučki je pravobranitelj dao preporuku Ministarstvu unutarnjih poslova da, uvažavajući sve okolnosti ovog slučaja, A. P. odobri stalni boravak u Republici Hrvatskoj.

Ishod slučaja: Ministarstvo unutarnjih poslova donijelo je rješenje kojim je A.P. odobren trajni boravak u Republici Hrvatskoj.

Službenički i radni odnosi

1. Povrede prava u području službeničkih i radnih odnosa

Tijekom 2008. godine, zaprimljeno je 100 pritužbi iz područja službeničkih i radnih odnosa, a odnosile su se na povrede prava u postupcima pred tijelima državne uprave i drugim

državnim tijelima, te upravnim i drugim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Pritužitelji su pritužbama ukazivali na povrede prava u postupcima prijma u državnu i lokalnu službu, nezakonitu obustavu natječajnih postupaka, raspolaganje i prestanak službe, premještaj, ocjenjivanje, stegovne i slične postupke, mobing u državnoj i lokalnoj službi, te status i prava namještenika zaposlenih u državnim tijelima.

Ujedno, pritužbe su se odnosile i na povrede prava zbog provedbe postupka zasnivanja radnog odnosa u ustanovama kulture i školstva, te komunalnim i drugim javnim službama bez javnog natječaja ili nezakonitog natječajnog postupka, zbog čega je i nezaposlenim hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata u postupcima zapošljavanja u ustanovama i drugim javnim službama onemogućeno korištenje prava prednosti pri zapošljavanju prema posebnom zakonu.

Na povrede tih prava utjecale su i česte promjene službeničkog i radnog zakonodavstva, brojne dvojbe u njegovoj primjeni, dugotrajnost upravnih i upravno sudskih postupaka, osobito zbog uzastopnog donošenja nezakonitih akata nakon sudske kontrole pred Upravnim sudom, odnosno nedosljednog izvršavanja upravno sudskih odluka.

1.1. Povrede prava državnih službenika i namještenika

Pritužbe iz područja službeničkih i radnih odnosa u tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima odnosile su se na povrede prava koje su posljedica brojnih dvojbi u primjeni Zakona o državnim službenicima i ne donošenja svih propisa u provedbi tog Zakona, na što je pučki pravobranitelj ukazivao i u prethodnim izvještajnim razdobljima.

Prema podnesenim pritužbama postupak javnog natječaja za prijam u državnu službu propisan člankom 46. Zakona o državnim službenicima i nadalje dovodi u nejednak položaj kandidate iz reda državnih službenika u pogledu dostupnosti radnog mjesta pod jednakim uvjetima. Naime, za izabranog kandidata koji radi u drugom državnom tijelu i ima status državnog službenika, donosi se samo rješenje o rasporedu na radno mjesto (bez rješenja o prijmu ili izboru), a od čelnika tijela u kojem taj službenik radi, traži se pisana suglasnost za premještaj. Za izabrane kandidate koji nemaju status državnog službenika u natječajnom postupku se donosi rješenje o prijmu s pravom na žalbu, a potom rješenje o rasporedu i nije potrebna nikakva suglasnost.

Uočena je praksa da se izabrane kandidate iz reda državnih službenika u natječajnom postupku upućuje i na sporazumni prestanak službe u tijelu u kojem je kandidat radio, što je protivno obilježjima natječajnog postupka.

U postupcima prijma u državnu službu, ovakva praksa dovodi do nepravilnosti i štetnih posljedice, osobito za izabrane kandidate iz reda državnih službenika, na što su pritužbama i ukazivali.

U izvješću za 2007. godinu iznijeli smo slučaj M.M. iz Zagreba zbog povrede prava pritužiteljice koja je u natječajnom postupku izabrana kao najbolji kandidat, ali joj o tome nije izdan nikakav akt. Zbog daljnjeg skraćivanja postupka prihvatila je prijedlog i na dosadašnjem radnom mjestu službenika u Općinskom sudu u Z. podnijela zamolbu za sporazumni prestanak službe koji joj je rješenjem odobren.

Naknadno, započeti natječajni postupak prijma je obustavljen protivno zakonskim razlozima za obustavu, a pritužiteljica je ostala i bez dosadašnjeg zaposlenja. Iako je upravna inspekcija Središnjeg državnog ureda za upravu utvrdila nepravilnosti tog postupka, zbog tvrdnje da primjenom članka 46. Zakona o državnim službenicima protiv odluke o obustavi natječajnog postupka nije dopuštena žalba, pritužiteljici nije uklonjena šteta koju je umjesto zaposlenjem u drugom državnom tijelu, pretrpjela gubitkom i dosadašnjeg zaposlenja.

Štiteći preostala prava pritužiteljice pučki pravobranitelj je u 2008. godini Općinskom sudu u Z. uputio obrazloženu preporuku, da po službenoj dužnosti provede obnovu postupka protiv rješenja o prestanku službe, do kojeg ne bi došlo da nije nezakonito obustavljen natječajni postupak u drugom državnom tijelu. Općinski sud u Z. je prihvatio preporuku pučkog pravobranitelja, čime je pritužiteljici nakon godinu dana omogućen povratak na dosadašnje radno mjesto. No, posljedice koje su zbog nezakonite obustave natječajnog postupka i prestanka službe na dosadašnjem radnom mjestu, nastale za pritužiteljicu tijekom tih godinu dana, nisu nikada otklonjene.

U izvještajnom razdoblju pučkom pravobranitelju su upućene i druge pritužbe koje se odnose na povrede postupka prijma u državnu službu, odnosno na postupak provjere znanja vještina i sposobnosti, a s tim u vezi i na obustavu postupka prijma u državnu službu, protivno razlozima propisanim Zakonom o državnim službenicima.

Prema stavku 5. članka 45. Zakona o državnim službenicima postupak prijma u državnu službu obustavit će se, ako se u roku određenom natječajem nije prijavio dovoljan broj kandidata ili prijavljeni kandidati ne ispunjavaju formalne uvjete za prijam u državnu službu ili nisu postigli zadovoljavajuće rezultate u provedenom testiranju.

Nedvojbeno je da će se postupak prijma u državnu službu prema odredbi članka 45. Zakona o državnim službenicima (Nar. nov. broj 92/05, do 27/08), obustaviti, ako se na raspisani natječaj za slobodna radna mjesta nije prijavio ni jedan kandidat ili ako nijedan prijavljeni kandidat ne ispunjava propisane uvjete ili na testiranju i razgovoru nije postigao zadovoljavajuće rezultate (provjera znanja, vještina i sposobnosti) prema propisanim mjerilima iz članka 12. Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi (Nar. nov. broj 08/06 do 13/08). U tom slučaju nije propisano korištenje pravnih lijekova u zaštiti prava i to nije sporno.

Međutim, primjenom odredbe stavka 5. članka 45. Zakona, natječajni postupak se ne bi mogao zakonito obustaviti, ako su kandidati u provjeri znanja i vještina postigli zadovoljavajuće rezultate, sukladno postupku i mjerilima propisanim Zakonom i Uredbom. Time se nezakonito prikraćuju prava kandidata koji su zadovoljili u postupku provjere znanja i vještina.

Podsjećamo, da je mogućnost obustave natječajnog postupka prema diskrecijskom pravu čelnika bila propisana dosadašnjim službeničkim zakonodavstvima (Zakonom o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine), a predviđa je i novi službenički zakon o službenicima u lokalnoj i područnoj samoupravi iz 2008. godine. Međutim, novi Zakon o državnim službenicima koji je u primjeni od 2005. godine napustio je bezuvjetno pravo čelnika za obustavu natječajnog postupka.

Stoga, iako protiv odluke o obustavi natječajnog postupka nije propisana mogućnost podnošenja žalbe, a to je u pojedinačnim slučajevima za koje je pučki pravobranitelj provodio ispitni postupak potvrdio i Središnji državni ured za upravu, s pravom se postavlja pitanje zaštite prava pritužitelja - sudionika natječaja za prijam u državnu službu, ako se odlukom o obustavi natječajnog postupka prikraćuju prava propisana zakonom. Pučki pravobranitelj je bezuspješno upozoravao pritužena tijela na ove povrede prava, a zbog povećanog broja pritužbi, zatraženo je i mišljenje Središnjeg državnog ureda za upravu o primjeni ove odredbe Zakona u praksi, ali do izrade ovoga izvješća odgovor nije zaprimljen.

Primjeri:

(1) **Opis slučaja (P.P-529/08):** Pučkom pravobranitelju se obratila pritužiteljica B.P., iz Z., ukazujući na povredu prava u natječajnom postupku prijma u državnu službu u V.T. sudu u Z. Navodi da je za radno mjesto savjetnika (prema ukupnom broju bodova) bila treća na rang listi, a upravo toliko se službenika i primalo u državnu službu. Međutim, u postupku prijma izabrana su dva kandidata, a za trećeg izvršitelja je natječajni postupak obustavljen.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je postupajući po pritužbama B.P. i drugih pritužitelja na povrede prava nezakonitom obustavom postupka prijma u državnu službu, iste dostavio na postupanje Središnjem državnim uredu za upravu i zatražio dostavu izvješća o poduzetom, ali i jedinstveno mišljenje o postupanju u takvim i sličnim slučajevima.

Ishod. Postupak je u tijeku i nakon više požurnica.

1.2. Zaštita prava namještenika u državnim tijelima

Prema Zakonu o državnim službenicima iz 2005. godine prava namještenika i postupak zasnivanja radnog odnosa u državnim tijelima, uređuje se općim propisima o radu (Zakonu o radu), te uredbom Vlade RH o klasifikaciji radnih mjesta i plaći namještenika, koja još uvijek nije donesena.

O pojedinačnim pravima namještenika prema ranijem službeničkom zakonodavstvu donosilo se rješenje, kao upravni akt, a nakon stupanja na snagu Zakona o državnim službenicima iz 2005. godine, njihov status se uređuje ugovorom o radu, primjenom općih propisa o radu, odnosno Zakonom o radu.

Međutim, ugovori o radu primjenom općih propisa o radu ne mogu se sklopiti bez donošenja navedene uredbe, a rješenja kojima su do sada uređivana prava namještenika ukinuo je sadašnji Zakon o državnim službenicima.

Iz tih razloga nije moguće pravilno utvrditi kojim se aktom uređuje status i prava namještenika u državnim tijelima, a slijedom toga ni nadležnost za zaštitu njihovih prava pred inspektorom rada ili pred upravnom inspekcijom, odnosno nadležnost sudova opće nadležnosti ili Upravnog suda RH.

Zbog nemogućnosti pravilne zaštite prava ove skupine zaposlenika u državnim tijelima, posljedice snose pritužitelji, ali i drugi namještenici u državnim tijelima, osobito ako se radi o prestanku radnog odnosa namještenika ili drugim oblicima prikraćivanja njihovih prava iz radnog odnosa.

Ovu pravnu prazninu za sklapanje ugovora o radu za namještenike u državnim tijelima bezuspješno se pokušalo otkloniti Kolektivnim ugovorom za državne službenike i namještenike. Ali to nije bilo moguće učiniti Kolektivnim ugovorom (jer to nije propis kojim se utvrđuju bitni elementi ugovora o radu - nazivi radnih mjesta i plaća namještenika), već samo donošenjem navedene uredbe.

Stoga pučki pravobranitelj i nadalje upozorava na žurnu potrebu otklanjanja iznijetih nedorečenosti propisa i donošenja uredbe o uređivanju navedenih prava namještenika u državnim tijelima.

1.3. Povrede prava u ustanovama i drugim javnim službama

Pritužbama se ukazivalo na povrede prava u postupcima zapošljavanja u ustanovama i drugim javnim službama bez objave javnih natječaja ili nepravilnom provedbom raspisanih natječaja. Time su povrijeđena prava dostupnosti radnih mjesta pod jednakim uvjetima svim građanima u ustanovama i drugim pravnim osobama, čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave i Republika Hrvatska, iako ih na to neovisno o primjeni Zakona o radu obvezuju posebni propisi i kolektivni ugovori o javnim službama.

Na ove povrede prava ukazali su nezaposleni hrvatski branitelji iz Domovinskog rata u vezi prava prednosti pri zapošljavanju, prema odredbi članka 35. Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, ali i drugi građani s pozivom na povredu prava dostupnosti radnih mjesta u javnim službama svim građanima pod jednakim uvjetima.

Naime, prema odredbama Zakona o radu, propisano je, da se za zasnivanja radnog odnosa ne moraju objavljivati javni natječaji, a u slučaju objave natječaja da ne mora dostavljati obavijesti o kandidatu s kojim se namjerava sklopiti ugovor o radu.

Na ovaj način nezaposleni hrvatski branitelji iz Domovinskog rata, unatoč posebnom Zakonu (o pravima hrvatskih branitelja...), bez objave natječaja ne mogu sudjelovati u postupcima zasnivanja radnog odnosa, a ako je natječaj objavljen, bez obavijesti o izabranom kandidatu ne mogu ostvarivati zaštitu svojih prava pred inspektorima rada Državnog inspektorata.

Naime, zahtjev za zaštitu prava propisanu Zakonom mogu podnijeti samo ako je natječaj raspisan i u određenom roku od dana primitka obavijesti o izabranom kandidatu. Nakon sklapanja ugovora o radu s izabranim zaposlenikom, to pravo više ne mogu koristiti.

Pučki pravobranitelj drži, da su sve pravne osobe iz članka 35. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, pa i one koje primjenjuju

Zakon o radu, dužne pridržavati se odredbi navedenog posebnog Zakona, te pri zasnivanju radnog odnosa objaviti natječaj, a o izabranom kandidatu dostaviti pisanu obavijest.

Zbog ovih dvojbi u primjeni propisa na koje je ukazivao Državni inspektorat u obavljanju nadzora u primjeni prava prednosti pri zapošljavanju nezaposlenih hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata, pučki pravobranitelj je održao sastanak s predstavnicima Državnog inspektorata i Ministarstva obitelji, hrvatskih branitelja i međugeneracijske solidarnosti. Kako bi se otklonile eventualne zapreke u ostvarivanja prava hrvatskih branitelja, na održanom sastanku je zaključeno da nadležna tijela postave upit za tumačenje u primjeni općeg i posebnog zakona ili upute inicijativu za njihove izmjene.

Budući, da ništa nije učinjeno, a pritužbama se i nadalje ukazivalo na povredu ovih prava, pučki pravobranitelj je sukladno svojim ovlastima o tome obavijestio Hrvatski sabor, putem Odbora za ratne veterane.

U vrijeme izrade izvješća za 2008. godinu Odbor za ratne veterane Hrvatskog sabora je održao sjednicu na kojoj je raspravljena ova problematika. Prema tijeku rasprave i donesenom zaključku Odbor za ratne veterane je ocijenio da nema potrebe za postavljenjem pitanja vjerodostojnog tumačenja, kao ni za inicijativu izmjena tih zakona. Pozvao je Državni inspektorat na dosljednu primjenu odredbe članka 35. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata, te poduzimanje propisanih mjera, kako bi se nezaposlenim hrvatskim braniteljima omogućilo pravo sudjelovanja u natječajima za slobodna radna mjesta u ustanovama i drugim javnim službama.

Ako se i nadalje ne budu dosljedno primjenjivale odredbe članka 35. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata, Odbor za ratne veterane poziva Državni inspektorat da ukaže zbog čega to nije moguće, te zajedno s Ministarstvom obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti inicira potrebne izmjene i dopune tog Zakona.

U pritužbama kojima se ukazuju na povredu prava prednosti nezaposlenih hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata pri zapošljavanju u javnim službama zbog neobjavlivanja natječaja, ali i zbog povrede prava na dostupnost radnih mjesta pod jednakim uvjetima svim građanima, pučki pravobranitelj je provodio ispitne postupke, tražio provedbu upravnog nadzora i nadzora nad provedbom zakona, a i nadalje će to činiti u zaštiti prava pritužitelja, ali i drugih građana, a osobito s pozivom na pravo dostupnosti radnih mjesta pod jednakim uvjetima.

Primjeri:

(1). Opis slučaja (P.P.-85/08): Pritužitelj I.S., iz S.B., ukazao je na povredu prava zbog neobjavlivanja javnog natječaja pri zapošljavanju knjižničara u Gradskoj knjižnici S. B. Kao diplomirani knjižničar bez objave javnog natječaja nije mogao sudjelovati u postupku zapošljavanja u svojoj struci, ali ni kao nezaposleni hrvatski branitelj iz Domovinskog rata u ostvarivanju prava prednosti, temeljem članka 35. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je zatražio provedbu upravnog nadzora nad Gradskom knjižnicom S. B. i inspekcijski nadzor inspektora rada Državnog inspektorata u S. B.

U provedenom upravnom nadzoru Ured državne uprave u Brodsko – posavskoj županiji je utvrdio, da je ravnateljica slobodna radna mjesta popunjavala bez raspisivanja javnih natječaja, Sve navedeno v.d. ravnateljica je poduzimala nakon isteka te dužnosti na koju je bila privremeno imenovana do provedbe natječaja za imenovanje ravnatelja, a koji nikada nije proveden. Pozivajući se na primjenu Zakona o radu, kao da se radi o privatnom poslodavcu, a ne javnoj ustanovi, v.d. ravnateljica je neovlašteno i bez javnog natječaja sklapala ugovore o radu sa zaposlenicima. Tu obvezu propustila je i temeljem obvezujuće primjene članka 35. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata kao posebnog Zakona.

Ured državne uprave je naložio mjere za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti i o tome obavijestio Grad S. B., kao osnivača ove ustanove. Budući, da ni Grad nije postupao prema naloženim mjerama, pučki pravobranitelj je to zatražio pisanim putem.

Prema dostavljenom izvješću i Grad S. B. je zapošljavanje bez natječaja u knjižnici pokušao opravdati pozivom na primjenu odredbi Zakona o radu, a pri tome se nije očitovao o neovlaštenom sklapanju ugovora o radu sa zaposlenicima nakon isteka mandata ravnateljice, neusklađivanju statuta ove ustanove od donošenja Zakona o knjižnicama, te drugim nepravilnostima utvrđenim u nadzoru.

Slijedom toga, pučki pravobranitelj je obavijestio Ministarstvo kulture, te zatražio da sukladno ovlastima nadzora nad provedbom propisa u kulturi, poduzme mjere, a ako postojeći propisi nisu međusobno usklađeni, da inicira njihovu izmjenu.

Ishod slučaja: Ministarstvo kulture je ukazalo da su javne službe primjenom propisa i kolektivnog ugovore o javnim službama pri zapošljavanju dužne raspisivati natječaje, a putem Ureda državne uprave u Brodsko – posavskoj županiji zatražen je kontrolni upravni nadzor zbog žurnog poduzimanja naloženih mjera. Nakon toga Grad S. B. je imenovao novu v.d. ravnateljicu i poduzeo mjere radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti i usklađivanja općih akata

Gradske knjižnice. O konačnom ishodu tog nezakonitog zapošljavanja u Gradskoj knjižnici nakon imenovanja v.d. ravnateljice, pučki pravobranitelj do izrade ovoga izvješća još nije obaviješten.

(2) Opis slučaja (P.P.-686/08): Pučki je pravobranitelj zaprimio pritužbu pritužiteljice T. K., iz O., koja je podnijela prijavu na natječaj za slobodno radno mjesto profesora klavira na neodređeno vrijeme u Glazbenoj školi F. K. u O. Nakon razgovora na koji je pozvana povodom prijave na natječaja, bila je upućena je na zdravstveni pregled i psihološko testiranje.

S tim u vezi pritužiteljica je ukazala na niz nepravilnosti, a slijedom kojih joj je priopćeno, da nije sposobna za to radno mjesto. Isključena iz odabira prijavljenih kandidata, a na radno mjesto primljena je osoba koja ne ispunjava uvjete. Iako su rezultati prvog testiranja prema njenim navodima bili uredni, upućena je na druga testiranja sve u cilju kako bi je proglasili nesposobnom, iako to nije bilo sukladno propisima. Pritužiteljica je ukazala na povrede prava u pogledu liječničke ordinacije i vrsta testova koja su u njenom slučaju naknadno neovlašteno korišteni.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je pritužbu dostavio Glazbenoj školi i nadležnoj prosvjetnoj inspekciji na postupanje. Prema dostavljenom izvješću prosvjetna inspekcija nije ulazila u vjerodostojnost uvjerenja o sposobnosti za rad i provedena testiranja, a sam tijekom postupka zasnivanja radnog odnosa po natječaju je ocijenila pravilnim.

Pritužiteljica je naknadno obavijestila pučkog pravobranitelja, da je pozitivno okončan postupak koji je pokrenula pred drugostupanjskom komisijom zbog preispitivanja ocjene o njenoj nesposobnosti za rad, čime su otklonjene nepravilnosti naknadnog testiranja, na koje je pritužbom i ukazivala.

Na temelju uvjerenja o njenoj sposobnosti za rad, koju je ishodila pred drugostupanjskom komisijom, pučki pravobranitelj je zatražio ponovni inspekcijski nadzor prosvjetne inspekcije.

Ishod slučaja: Prosvjetna inspekcija je poništila izbor kandidata i provedeni natječaj, te naložila raspisivanje novog natječaja u kojem je sudjelovala i pritužiteljica. O tome je izvješće dostavila i Glazbena škola, a naknadno je i pritužiteljica obavijestila pučkog pravobranitelja da su otklonjene nepravilnosti u njenom slučaju.

Lokalna samouprava i financije

Pučki pravobranitelj je iz područja lokalne samouprave zaprimio 46 pritužbi u 2008. godini, a odnosile su se na povrede prava građana pred nadležnim predstavničkim, izvršnim i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Dio pritužbi koje se odnose se na povrede prava u vezi načina rada i odlučivanja predstavničkih i izvršnih tijela jedinica lokalne samouprave, odnosio se na opće akte jedinica lokalne samouprave, osobito neovlašteno propisivanje obveza građanima, bez utemeljenja u zakonu.

U vezi nadzora općih akata jedinica lokalne i područne samouprave koji se odnose na komunalne djelatnosti, a provode ga uredi državne uprave u županijama i nadležna središnja državna tijela, uključujući i Središnji državni ured za upravu, pučki pravobranitelj je već upozoravao na potrebu dosljednije provedbe nadzora, jer prema zaprimljenim pritužbama građana i ispitnim postupcima koje je provodio pučki pravobranitelj nadzor nije dovoljno učinkovit i sveobuhvatan.

Pritužbe građana na pojedinačne akte upravnih tijela jedinica lokalne samouprave, odnosile su se i na opće akte iz područja komunalnih djelatnosti, (opskrba pitkom vodom, naknada za uređenje voda, komunalnu naknadu, buka u naseljenom mjestu, naknade na ime izgradnje groblja), područja lokalnih poreza te provedbu mjesnih izbora.

Naime, građani su pritužbama i tijekom 2008. godine ukazivali na povrede prava zbog cijena komunalnih usluga, osobito cijena vode i odvoza smeća, a na temelju cjenika tih komunalnih usluga koje su donosile komunalne pravne osobe, uz suglasnost poglavarstava jedinica lokalne samouprave, prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu i drugim posebnim propisima.

O poduzetom su pučkom pravobranitelju u vezi ovih pritužbi svoja izvješća dostavljala ministarstava nadležna za komunalno gospodarstvo i kontrolu komunalnih cijena, te Državni inspektorat nadležan za inspeksijski nadzor u tim područjima. Iz tih izvješća je razvidno da se sukladno Zakonu o komunalnom gospodarstvu i Zakonu o zaštiti potrošača ne provodi dosljedno formiranje cijena komunalnih usluga i kontrola tih cijena u uvjetima isporuke ovih usluga putem jednog isporučitelja, odnosno bez tržišnog formiranja cijena dvaju ili više isporučitelja iste komunalne usluge. U pogledu odvoza smeća jedinice lokalne samouprave još

uvijek ne osiguravaju se uvjeti za obračuna cijena prema količini usluga, na što obvezuje i Zakon o zaštiti potrošača. Budući, da primjena tih propisa nije odgođena do ulaska u Europsku uniju ili do stvaranja drugih uvjeta za njihovu primjenu, može se zaključiti da se propisi usklađeni s europskom praksom iz području komunalnih djelatnosti i zaštite potrošača ne poštuju.

Nadalje, građani su pritužbama ukazivali na povredu prava, jer im na ime plaćenog komunalnog doprinosa nije izgrađena nužna komunalna infrastruktura, sukladno Zakonu o komunalnom gospodarstvu i donesenim programima jedinica lokalne samouprave. Istovremeno građani ne mogu ostvariti ni pravo povrata uplaćenog iznosa komunalnog doprinosa, kako to predviđa Zakon o komunalnom gospodarstvu.

Postupci koje vodi pučki pravobranitelj po pritužbama zbog buke u naseljenom mjestu, do sada nisu dali rezultata. I u ovoj izvještajnoj godini povodom pritužbi zatraženo je od državnih i lokalnih tijela poduzimanje propisanih postupaka, uključujući i mjerenje buke po ovlaštenom sanitarnom inspektor u nazočnosti pritužitelja. Redovito, nalaz o dopuštenoj buci u ispitanim slučajevima u trenutku mjerenja bio je uredan, iako stanari - pritužitelji i nadalje tvrde da trpe buku. Iako pučki pravobranitelj nema utjecaja na odluke o radnom vremenu ugostiteljskih objekata u naseljenom mjestu, kao ni o ukupnom broju, vrsti i namjeni takvih lokala i drugih zabavnih sadržaja na otvorenom (osobito tijekom turističke sezone), pozvao je te jedinice lokalne samouprave, da preispitaju svoje odluke kojima se posredno može utjecati na smanjenje buke u naseljenom mjestu noću. Istovremeno, ukazao je i na poticanje zajedničke suradnje tijela lokalne samouprave s nadležnim policijskim upravama i inspekcijским službama u nadzoru nad tim općim aktima jedinica lokalne samouprave i drugim propisima u vezi sprječavanja buke u naseljenim mjestima.

Primjeri:

(1) **Opis slučaja (P.P.-1048/08):** Pritužiteljica I.B., iz N.G., pučkom je pravobranitelju podnijela pritužbu zbog buke u naseljenom mjestu. Naime, pritužiteljica stanuje u središtu grada, a oko njenog stana su brojni lokali koji rade cijelu noć i stvaraju nesnosnu buku u kasnim noćnim satima. Bezuspješno je podnosila brojne prijave policiji i tražila, kontrolu dopštene buke i radnog vremena od nadležne sanitarne inspekcije i gospodarskih inspektora, a od grada N. G. promjenu radnog vremena lokala koji rade noću.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je pritužbu dostavi policiji, inspektorima rada, sanitarnoj inspekciji i Gradu N.G., te zatražio dostavu izvješća o poduzetom.

Ishod slučaja: Prema dostavljenim izvješćima, svi nalazi u trenutku provedene kontrole (radno vrijeme, dozvole za rad, dopuštena buka) su bili uredni, a izmjerena buka u dopuštenim granicama), iako pritužitelji i naknadno ukazuju na povrede prava.

(2) Opis slučaja (P.P.-461/08): B. M. iz B. pritužuje se na Općinu B. zbog toga što je Općina B. uvela obvezu plaćanja novčanih iznosa za izgradnju mrtvačnice i istovremenu zabranu korištenja mrtvačnice, za građane koji ne plate taj iznos, odnosno naplatu prilikom prve sahrane člana obitelji.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je u svibnju mjesecu 2008. godine od Općine B. zatražio očitovanje i odluku kojom je uredila predmetno pitanje. Tek nakon požurnice od 12. kolovoza 2008. godine Općina je dostavila očitovanje, ali ne i odluku temeljem koje naplaćuje 2.500,00 HRK za prvi ukop građana koji nisu participirali u izgradnji mrtvačnice.

Dopisom od 26. rujna 2008, te dopisom od 12. prosinca 2008. požurivali smo dostavu predmetne odluke koju općina nije dostavila do trenutka pisanja ovog izvješća.

Ishod slučaja: Predmet nije dovršen, a općinska odluka kojom se uređuju obveze građana za plaćanje naknade na koju ukazuje pritužitelj, nakon više uzastopnih požurnica nije dostavljena. Pučki pravobranitelj će zatražiti provedbu nadzora u Općini B.

(3) Opis slučaja (P.P.-544/07): G. K. iz P. pritužuje se na rad Porezne uprave zbog dostavljanja uplatnica za plaćanje doprinosa s kamatama po osnovi obrta, iako isti više ne obavlja obrt. Pritužitelj je 1995. godine otvorio obrt, što potvrđuje rješenjem Ureda za gospodarstvo Šibensko-Kninske županije od 26. travnja 1996 godine o upisu u obrtni registar. Također je registrirao privremenu obustavu obavljanja djelatnosti od 17. lipnja 1996.godine do 31.kolovoza 1996 . godine, koji nije nastavio obavljati.

Rješenjem Ureda za gospodarstvo od 29. rujna 1996. godine utvrđen je prestanak obavljanja obrta po sili zakona.

O navedenim činjenicama je, na zahtjev pritužitelja, Ured državne uprave u Šibensko-Kninskoj županiji Služba za gospodarstvo izdala uvjerenje dana 1. ožujka 2005. godine u kojem se navodi da se izdaje kao dokaz o odjavi obrta.

Iako je predmetno rješenje po službenoj dužnosti dostavljeno i Poreznoj upravi, Porezna uprava je uredno i nadalje dostavljala pritužitelju uplatnice za plaćanje doprinosa s kamatama. U Poreznoj upravi Područnom uredu Šibenik dana 10. svibnja 2007. godine pokrenut je postupak utvrđivanja zastare prava na naplatu doprinosa dužnika – pritužitelja, za dug na dan 1. siječnja 2003. godine, ali uplatnice su i nadalje redovno dostavljane.

Poduzete mjere: Imajući u vidu članak 6. točku 3. i 4. Zakona o poreznoj upravi, pučki pravobranitelj je predložio Poreznoj upravi da nakon provjere navedenih podataka, ažurira svoju bazu podataka te u buduće pritužitelju prestane slati uplatnice za plaćanje doprinosa po osnovu obrta kojeg ne obavlja, a dosadašnji porezno – dužnički odnos riješi na odgovarajući način sukladno odredbama Općeg poreznog zakona.

Ishod slučaja: Porezna uprava - Područni ured, donijela je Rješenje kojim je utvrđeno da je nastupila zastara prava na naplatu doprinosa, te će po konačnosti rješenja otpisati dug.

Socijalna skrb - Obiteljsko-pravna zaštita i skrbništvo

Socijalna skrb

Tijekom 2008.g. zaprimljeno je 46 pritužbi iz područja socijalne skrbi i zaštite osoba s invaliditetom. Iz prethodnih godina postupalo se u 17 predmeta.

Kao i prethodnih godina najveći broj pritužbi iz područja socijalne skrbi odnosi se na neostvarivanje trajnijeg oblika pomoći ili na nizak iznos pomoći.

Iako je od 1. studenoga 2008. g. osnovica za socijalna davanja povećana s 400,00 HRK na 500,00 HRK, iznos stalne pomoći, posebice sa samca, i dalje je ostao izuzetno nizak i nije usklađen prema primjedbama Odbora za socijalna prava Vijeća Europe na Prvo Izvješće o primjeni Europske socijalne povelje - članka 13. (socijalna pomoć). Posebice se ističe da se starijim osobama bez mirovina i drugih prihoda, iznosima stalne pomoći (750,00 HRK) i doplatka za pomoć i njegu (kojeg koristi veći broj starijih i nemoćnih osoba u punom iznosu 500,00 HRK ili u smanjenom iznosu 350,00 HRK) ne može osigurati minimalne životne potrebe.

Centri za socijalnu skrb su, u pravilu, postupali po preporukama pučkog pravobranitelja i ističe se dobra suradnja s njima.

U odnosu na prijašnje godine, u porastu su pritužbe koje se odnose na socijalno stanovanje i deložacije. Pretežno se pritužuju višečlane obitelji koje imaju veći broj ml. djece, a žive, u pravilu, u stambenim prostorima s vrlo lošim sanitarnim i drugim uvjetima za stanovanje. Jedan broj pritužitelja s područja Grada Zagreba nalazi se na Konačnoj listi izvan reda prvenstva za dodjelu gradskog stana u najam, ali zbog nedostatnog broja stambenih

jedinica za ovu namjenu njihovo stambeno pitanje ostaje neriješeno godinama. Pučki pravobranitelj je i ove godine intervenirao radi odgode deložacija jer se, u pravilu, radi o obiteljima s većim brojem djece, a provođenjem deložacije djeca bi se morala razdvojiti od obitelji. Stoga se i u ovom izvješću napominje da nepovoljan socijalno-stambeni status ne bi trebao biti razlog odvajanja ml. djece od obitelji. Ističemo preporuku Odbora za prava djeteta UN-a (1996.) na Prvo izvješće o primjeni Konvencije o pravima djeteta RH da ekonomski razlozi, odnosno siromaštvo ne bi smjeli biti razlog izdvajanja djece iz obitelji.

Pučkom se pravobranitelju učestalo obraćaju Romi tražeći pomoć pri rješavanju stambenih pitanja. To su često mnogočlane obitelji s malodobnom djecom, bez redovitih prihoda, u izuzetno teškim socio-ekonomskim prilikama.

U svakom od ovih slučajeva pučki pravobranitelj je upućivao preporuke gradskim tijelima i službama tražeći da poduzmu nadležne radnje i mjere da bi se izbjeglo razdvajanje djece od roditelja, ali, nažalost, bez trajnijih rezultata. Naime, po preporuci pučkog pravobranitelja Gradski ured za zdravstvo, rad, socijalnu zaštitu i branitelje radi stambenog zbrinjavanja izdaje preporuke, ali se u konačnici, osim odgode deložacije, nije trajnije riješio njihov stambeni problem. Zbog toga se pučki pravobranitelj obratio Povjerenstvu za praćenje provedbe Nacionalnog programa za Rome Vlade s molbom da razmotri mogućnost intervencije pri rješavanju sličnih slučajeva. Iz dostavljenih odgovora proizlazi da navedeno povjerenstvo i Ured za nacionalne manjine kontinuirano pomažu kako bi se riješilo pitanje stanovanja romskih obitelji, posebice u onim situacijama kada se radi o obiteljima s više malodobne djece.

Problemi na ovom području još uvijek su niski iznosi pomoći u sustavu socijalne skrbi te loša provedba socijalnih programa jedinica lokalne samouprave, posebice u vezi sa socijalnim stanovanjem, i odobravanjem pomoći za podmirenje troškova stanovanja u iznosima koji nisu usklađeni sa Zakonom o socijalnoj skrbi. Sukladno članku 7. Zakona o socijalnoj skrbi jedinice lokalne samouprave obvezne su u svom proračunu osigurati sredstva za ostvarivanje prava na pomoć za podmirenje troškova stanovanja.

Veći broj jedinica lokalne samouprave ne donosi opći akt (odluku ili pravilnik) sukladno članku 7. Zakona o socijalnoj skrbi, već početkom godine donose socijalne programe za tekuću godinu. Svojim socijalnim programima uređuju uvjete i način odobravanja pomoći, iako je to predmet odluke ili pravilnika. Cenzusi za ostvarivanje prava na pomoć za podmirenje troškova stanovanja su povoljniji od Zakonom propisanog, ali su zato iznosi pomoći niži, odnosno nepovoljniji ili se ne odobravaju u mjesečnom iznosu, već jednokratno, što je protivno Zakonu o socijalnoj skrbi. Proizlazi da jedinice lokalne samouprave socijalnim programima uređuju razne subvencije i naknade koje čak ni ne spadaju u područje socijalne skrbi, a pravo

na pomoć za podmirenje troškova stanovanja, kojeg su obvezni financirati, ne osiguravaju na zakonit način.

Nadzor zakonitosti općih akata jedinica lokalne samouprave iz područja socijalne skrbi u nadležnosti je Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi. Upravni nadzori jedinica lokalne samouprave iz područja socijalne skrbi, u pravilu, se ne provode, pa stoga niti nadzori navedenih općih akata. Pučkom pravobranitelju pritužitelji posredno ukazuju na nezakonitost općih akata jedinica lokalne samouprave, iako je dužnost države osigurati nadzor zakonitosti ovih akata, a time i zaštitu prava građana.

S tim u vezi, pučki pravobranitelj ukazuje na potrebu kontinuirane i dosljedne provedbe upravnog nadzora, sukladno postupku i ovlastima utvrđenim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i posebnim zakonima temeljem kojih jedinice lokalne i područne samouprave donose opće i pojedinačne akte.

Primjeri:

(1) **Opis slučaja (P.P.–128/08):** B. K. iz Grada N. pritužila se na rad gradske službe i nadležne županije da nisu donijeli odluku kojom bi se primijenio članak 8. Uredbe o visini naknade za uređenje voda, odnosno da nisu uredili mogućnost oslobađanja plaćanja vodne naknade. Županija je odgovorila pritužitelju da nisu donijeli opći akt kojim bi za socijalno ugrožene građane preuzeli plaćanje duga ili preuzeli ispunjenje njihovog duga s osnove naknade za uređenje voda, ali su ga uputili na Grad N. koji u svojem proračunu osigurava sredstva za ostvarivanje prava na pomoć za podmirenje troškova stanovanja. Grad N. je odgovorio pritužitelju da nije u evidenciji Centra za socijalnu skrb N. i da stoga nema pravo na ovaj vid pomoći.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je odgovorio pritužitelju da članak 8. Uredbe o visini naknade za uređenje voda (N.N. br.14/06) propisuje da županije, gradovi i općine, radi zaštite određenih socijalno ugroženih i drugih kategorija obveznika, mogu preuzeti njihov dug ili ispunjenje njihovoga duga s osnove naknade za uređenje voda. Budući da spomenuto preuzimanje duga, odnosno njegovo ispunjenje nije propisano kao pravo već mogućnost, pučki pravobranitelj nije postupao u smislu članaka 5. i 12. Zakona o pučkom pravobranitelju.

Međutim, uputio je pritužitelja da upravnom odjelu Grada N. nadležnom za poslove socijalne skrbi dostavi zahtjev radi eventualnog ostvarivanja prava na pomoć za podmirenje troškova stanovanja, po kojem bi nadležna služba trebala provesti postupak u propisanom roku i donijeti odgovarajuće rješenje.

Nadalje, pučki pravobranitelj je dostavio preporuku Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi da poduzme nadležne radnje sukladno članku 79., 80.a i 82. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi budući da Program javnih potreba u socijalnoj skrbi u Gradu N. u 2007. godini koju je donijelo Gradsko vijeće Grada N. 15. veljače 2007.g. nije usklađen s odredbom članka 7. Zakona o socijalnoj skrbi (člancima 34. do 38.) i Pravilnikom o odobravanju pomoći za uzdržavanje u obliku zajma, mjerila i obilježja stana potrebnog za zadovoljavanje osnovnih stambenih potreba samca ili obitelji i o odobravanju pomoći iz socijalne skrbi. Istaknuo je da su jedinice lokalne samouprave dužne osigurati sredstva u svom proračunu za ostvarivanje prava na pomoć za podmirenje troškova stanovanja najma najmanje u visini određenoj zakonom, odnosno u većem iznosu ukoliko je to uređeno općim aktom, ali ne u manjem iznosu od zakonom propisanog.

Ishod slučaja: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi postupilo je po preporuci pučkog pravobranitelja na način da je od Grada N. zatražilo spise predmeta i Statut grada te utvrdilo da Program javnih potreba u socijalnoj skrbi u 2007. i 2008. nije usklađen sa Zakonom o socijalnoj skrbi i da iznos pomoći za podmirenje troškova stanovanja nije uređen sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi (utvrđen je u manjem iznosu). Grad N. je dostavio na uvid Prijedlog izmjena Programa javnih potreba u socijalnoj skrbi u Gradu N. u 2008. sukladno danim primjedbama.

Intervencija je uspjela. Predmet je dovršen.

Napomena: Utvrđena je nezakonitost općeg akta jedinice lokalne samouprave i neprovođenje planiranog i kontinuiranog provođenja upravnog nadzora nad jedinicom lokalne samouprave od strane nadležnog državnog tijela uprave.

(2) Opis slučaja: (P.P.-97/98): Pučkom pravobranitelju pritužila se S.M., državljanka Bosne i Hercegovine, strankinja s nereguliranim boravkom u Republici Hrvatskoj, koja je živjela u Z., u izvanbračnoj zajednici s Ž.B., hrvatskim državljaninom koji ima prebivalište u Z. Tijekom ove zajednice rodila je petero djece. Izvanbračna zajednica raskinuta je tijekom 2007. godine i od tada otac ne doprinosi za uzdržavanje maloljetne djece. Pritužiteljica nema reguliran status stranca u Republici Hrvatskoj (istekao joj je privremeni boravak, ne može ga produžiti), a maloljetna djeca nisu imala prebivalište u Gradu Z., iako su hrvatski državljani upisani u knjigu državljana u Z.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj preporučio je Centru za socijalnu skrb Z., da poduzme radnje iz svoje nadležnosti na području zaštite prava i interesa maloljetne djece (posebice u dijelu reguliranja prebivališta djece, pri čemu je ukazano na članak 3. st.1. toč. 4.,

5. i 6. Zakona o prebivalištu i boravištu građana). Nakon toga, Centar za socijalnu skrb Z. obavijestio je pučkog pravobranitelja o do sada poduzetom u predmetu zaštite prava i interesa maloljetne djece (primjerice, temeljem preporuke pučkog pravobranitelja uspjeli su djeci prijaviti prebivalište u Z. i djeca su dobila JMBG, prethodno je prijavljeno nasilje u obitelji). Kako majka i nadalje ima problema oko dobivanja dozvole boravka u Republici Hrvatskoj, zatražena je pomoć pučkog pravobranitelja. Naime, dobivanje trajnijeg boravka majke važno je zbog reguliranja niza prava (primjerice, pravo na dječji doplatak i slično). U skrbi o djeci majka je vrlo brižna. U cilju zaštite interesa maloljetne djece, pučki je pravobranitelj zamolio Odsjek maloljetničke delinkvencije Ravnateljstva policije posredovanje u postupku regulacije trajnijeg boravka S.M. u Republici Hrvatskoj.

Ishod slučaja: Majci je reguliran privremeni boravak. Djeca imaju prijavljeno prebivalište u Z. i dobila su JMBG. Od strane nadležnog centra za socijalnu skrb ostvaruje pravo na stalnu pomoć, a povremeno joj se dodjeljuje i jednokratna pomoć, te joj se pruža i sustavna stručna pomoć kroz savjetovanje i pomaganje u prevladavanju posebnih teškoća. Ostvaruje i druge oblike pomoći preko socijalnog programa grada Z. Uspješan ishod predmeta.

Nadalje, policija je podnijela kaznenu prijavu protiv oca, zbog osnovane sumnje na počinjenje nasilničkog ponašanja u obitelji i zapuštanja i zlostavljanja djeteta ili maloljetne osobe.

Napomena: Na ovom predmetu ostvarena je, na području zaštite ljudskih prava, vrlo uspješna suradnja s Ministarstvom unutarnjih poslova, Ravnateljstvom policije.

(3) Opis slučaja (P.P.–959/08): Pučkom se pravobranitelju obratila pritužiteljica N. L., iz Č., bivša udomiteljica djevojke Ž. G. (mlađe punoljetnice), navodeći nezadovoljstvo postupanjem Centra za socijalnu skrb P. U pritužbi se navodi da imenovana Ž. G. nema sredstava za život, osigurano stanovanje, niti zdravstveno osiguranje iako njezina bolest traži kontinuiranu terapiju. Budući da je trudna vratila se bivšoj udomiteljici koja skrbi o njoj.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj preporučio je Centru za socijalnu skrb P. da obave neposredni uvid u socijalne i materijalne prilike Ž. G. te joj pomognu, posebice, u osiguravanju osnovnih životnih potreba (prehrana, stanovanje i sl.) i da o poduzetim radnjama izvijeste pučkog pravobranitelja.

Ishod slučaja: Centar za socijalnu skrb P. obavijestio je pučkog pravobranitelja da su nakon dogovora sa Ž. G., odmah uputili zamolbu raznim institucijama koje pružaju usluge smještaja djece i mlađih punoljetnih osoba i psihosocijalne rehabilitacije. Međutim, Ž. G. odustala je od takvog oblika skrbi i obavijestila da će nastaviti živjeti kod bivše udomiteljice.

Sukladno preporuci pučkog pravobranitelja Ž. G. priznato je pravo na stalnu pomoć u iznosu od 150% osnovice za socijalna davanja (600,00 HRK), što je, zapravo, 50% uvećani iznos za samca jer je Ž. G. trudnica bez ikakvih prihoda. Također joj je odobrena jednokratna pomoć u iznosu od 400,00 HRK.

Intervencija je uspješna. Predmet je dovršen.

Napomena: U sustavu socijalne skrbi, posebice od strane centara za socijalnu skrb, valjalo bi sustavno pratiti zbrinjavanje mlađih punoljetnih osoba koje su kao maloljetne osobe bile u tretmanu centra za socijalnu skrb (posebice oni na stalnom smještaju u ustanovama socijalne skrbi i u udomiteljskim obiteljima), radi eventualne potrebe skrbi i pomoći, ili potpore njihovom osamostaljivanju.

(4) Opis slučaja (P.P.-215/08): Pućkom pravobranitelju obratila se Udruga žena Romkinja u Hrvatskoj "Bolja budućnost" u ime gđe. A. A. i g. J. S. i njihovo petero djece. Ovoj je obitelji pravomoćnom sudskom odlukom naloženo iseliti iz stana u vlasništvu Republike Hrvatske.

A. A. je u vrijeme podnošenja pritužbe bila u visokom stadiju trudnoće, pa je njezina situacija tražila posebnu pažnju. Osim toga, u ovom predmetu utvrđeno je da su presudom (radi iseljenja), obvezani na plaćanje parničnog troška i kamatu na taj trošak.

Poduzete mjere: Pućki pravobranitelj uputio je preporuku Povjerenstvu za praćenje provedbe Nacionalnog programa za Rome da se potakne pitanje etičnosti i poštivanja načela socijalne države u slučajevima kada se zahtjeva plaćanje zatezne kamate na traženi iznos parničnih troškova obiteljima Roma koji nemaju nikakvih prihoda i žive u izrazito teškim socijalnim i stambenim prilikama (iako obveza plaćanja navedenih troškova nije pravno upitna). Pućki pravobranitelj predložio je da se razmotri mogućnost da se s Državnim odvjetništvom raspravi ovo pitanje s drugog aspekta, radi mogućeg drukčijeg postavljanja zahtjeva u budućim sudskim postupcima.

Ishod slučaja: Ured za nacionalne manjine očitovao se da su oni i Povjerenstvo za praćenje provedbe Nacionalnog programa za Rome zamolili sudove da poštuju preporuku Vijeća Europe da se deložacije ne provode u zimskim mjesecima, te da pomažu koliko je u njihovoj mogućnosti.

Budući da je lokalna samouprava nadležna za pronalaženje trajnijih rješenja iz ove problematike, na sjednici Povjerenstva pozvali su zamjenicu gradonaćelnika Grada Z. na kojima je predsjednica Povjerenstva ponovno ukazala na nužnost rješavanja stambenih pitanja romske nacionalne manjine u Gradu. Nadalje, spomenuto Povjerenstvo je u pojedinim

slučajevima platilo troškove sudskog postupka romskim obiteljima s više djece, kada su se obratili neposredno ili putem romske udruge. U odnosu na preporuku pučkog pravobranitelja da se uredi mogućnost oslobađanja parničnih troškova i kamata koje su obvezne platiti stranke pripadnici romske nacionalne manjine u postupcima radi iseljenja, Ured je predložio nadležnim ministarstvima poduzimanje nadležnih radnji radi otpisa duga.

Zaštita osoba s invaliditetom

Budući da je pravobraniteljica za osobe s invaliditetom imenovana 30. svibnja 2008. godine, pučki pravobranitelj postupao je tijekom 2008. g. i u području zaštite prava osoba s invaliditetom.

U cilju omogućavanja što potpunije socijalne integracije širem krugu osoba čiji invaliditet vodi do smanjene pokretljivosti pučki pravobranitelj predložio je dopunu članka 40. Nacrta prijedloga Zakona o sigurnosti prometa na cestama (verzija od 25. siječnja 2008.). Naime, predloženo da se, osim osobama s 80% i više tjelesnog oštećenja, omogući i osobama s težom i teškom mentalnom retardacijom ostvarivanje povlastice uporaba znaka pristupačnosti na vozilu. Preporukom Vijeća Europske unije od 4. lipnja 1998. g. o parkirnoj kartici za osobe s invaliditetom (98/376/EZ) zemlje članice EU upućuju se da odobre parkirnu karticu osobama čiji invaliditet vodi do smanjene pokretljivosti (parkirna kartica nužno se ne povezuje s tjelesnim oštećenjem već sa smanjenom pokretljivosti, što uključuje i smanjenu sposobnost snalaženja u prostoru). Ministarstvo unutarnjih poslova, kao stručni nositelj izrade spomenutog Nacrta, nije uvažio prijedlog dopune ovoga članka.

U području zaštite prava osoba s invaliditetom postignut je bitan napredak u podizanju kvalitete života u lokalnoj zajednici, ali još uvijek provedba pojedinih propisa nije na zadovoljavajućoj razini. Tome pridonosi okolnost da prava osoba s invaliditetom regulira oko 270 propisa, čime se otežava upoznavanje o njihovim pravima, a time i pristup pravima. Potrebno je provesti evaluaciju primjene postojeće zakonske regulative u području zaštite osoba s invaliditetom, a posebice u području rehabilitacije i zapošljavanja osoba s invaliditetom od strane nezavisnog tijela, kako je to određeno i Nacionalnom strategijom izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine.

Ističe se da je jedan od prioriteta u području zaštite prava osoba s invaliditetom, žurno utvrditi jedinstveno tijelo vještačenja, kao i jedinstvenu listu svih oštećenja za sve kategorije osoba s invaliditetom neovisno o načinu i uzrocima nastanka, jer je to jedan od bitnih

preduvjeta za nediskriminacijsko postupanje, odnosno pošivanje jednakovrijednosti osoba s invaliditetom u svim područjima socijalnih prava. Zaštitu i potpore osobama s invaliditetom ne bi trebalo osiguravati pilot projektima dulji niz godina, bez zakonskog uređenja. Pilot projekt je dobar pokušaj primjene novih instituta za određeno razdoblje. U slučaju da pokažu dobre rezultate (primjerice, projekt osobnog asistenta), valjalo bi institut zakonski urediti. U protivnom se rješavaju problemi samo pojedinih skupina osoba s invaliditetom, ne primjenjujući pravo jednake dostupnosti svih prava neovisno o uzroku istog stupnja oštećenja, čime se parcijalno rješavaju problemi i odgađa sustavno i trajno rješavanje problematike osoba s invaliditetom.

Konačno, još uvijek je prisutan velik problem osobama s invaliditetom - arhitektonske barijere ispred državnih i javnih službi te uslužnih firmi i trgovina, koje su se već trebale uskladiti s važećim propisima.

Primjer:

(1) **Opis slučaja** (P.P.-1557/07): Hrvatski savez slijepih pritužio se pučkom pravobranitelju glede odredbi Zakona o mjenici i Zakona o čeku. Naime, prema njihovim navodima, ovim propisima slijepe osobe stavljene su u neravnopravan položaj u odnosu na osobe koje vide, budući da potpis slijepe osobe na mjenici i čeku vrijedi samo ako ga sud ovjeri, što slijepim osobama stvara dodatnu obvezu i trošak. Nadalje, navedeni Savez je iskazao nezadovoljstvo s institutom doplatka za pomoć i njegu slijepih osoba, kojim bi se, zapravo, trebala ostvariti svrha - da se slijepim osobama stvore jednake mogućnosti kako ih imaju i osobe koje vide. Prema njihovom viđenju to nije postignuto već, naprotiv, u raznim sustavima ova pomoć se ostvaruje u rasponu od 280,00 HRK do 3.960,00 HRK, što bi se moglo smatrati diskriminirajućim.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj dostavio je preporuku Vladi Republike Hrvatske i Povjerenstvu Vlade Republike Hrvatske za osobe s invaliditetom da razmotri zamolbu Hrvatskog saveza slijepih kao inicijativu za eventualne izmjene i dopune navedenih propisa, iako je ocijenjeno da je svrha navedenih normi Zakona o mjenici i Zakona o čeku, očito, bila namjera zaštititi slijepe osobe od mogućih zlouporaba. Međutim, ova zaštitna mjera ne bi trebala slijepim osobama uzrokovati dodatnu obvezu i trošak.

Pučki pravobranitelj je ukazao na nezadovoljstvo navedenog Saveza glede iznosa doplatka za pomoć i njegu slijepih osoba, a sličnu pritužbu uputila je i Udruga distrofičara, invalida cerebralne i dječje paralize i ostalih tjelesnih invalida iz S.B. tijekom 2007., povodom koje je Vladi Republike Hrvatske preporučeno da se u odnosu na diskriminacijski položaj

osoba s invaliditetom, te potrebu usklađivanja nacionalnih propisa koji uređuju ovu materiju razmotre navodi Udruga prilikom izrade novih propisa ili usklađivanja postojećih propisa s Ustavom RH, Deklaracijom o pravima osoba s invaliditetom, Nacionalnom strategijom izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine te s Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativnim protokolom uz Konvenciju, kada stupe na snagu. Ova preporuka prosljeđena je Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi te Ministarstvu financija.

Stupanjem na snagu navedene Konvencije i Protokola (3. svibnja 2008.), pučki je pravobranitelj ponovno preporučio Vladi RH da se naprijed navedeni problemi posebno razmotre prilikom usklađivanja nacionalnih propisa s ovom Konvencijom i Protokolom. Ujedno je istaknuto da je i Nacionalnom strategijom izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine, u točki 2.5.7., određeno da će se do srpnja 2008. "izraditi stručna i analitička podloga o mogućnostima unapređenja prava s osnova invaliditeta". Pučki pravobranitelj je zamolio da se izvijesti je li ova stručna i analitička podloga izrađena i je li se o naprijed navedenim problemima raspravljalo.

Ishod slučaja: Potpredsjednica Vlade RH i ministrica obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti i predsjednica Povjerenstva Vlade Republike Hrvatske za osobe s invaliditetom odmah je prosljedila pritužbu Hrvatskog saveza slijepih i preporuku pučkog pravobranitelja Ministarstvu financija i Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva da svatko u svojoj nadležnosti, prilikom donošenja novih propisa ima u vidu okolnosti na koje ukazuje navedeni Savez te da o provedbi mjere Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2007. do 2015. godine - "izrada stručne i analitičke podloge o mogućnostima unapređenja prava s osnova invaliditeta" izvijesti pučkog pravobranitelja.

Napomena: Potpredsjednica Vlade RH i ministrica obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti i predsjednica Povjerenstva Vlade Republike Hrvatske za osobe s invaliditetom promptno reagira na preporuke pučkog pravobranitelja, ali izostaju povratne informacije od nadležnih ministarstava o poduzetim aktivnostima.

(2) **Opis slučaja (P.P.-522/08):** Pučkom se pravobranitelju pritužio P.L. iz Z., navodeći da je teško pokretna osoba i da on kao ni druge osobe s invaliditetom koje imaju najmanje 70% oštećenja funkcije organa kretanja ne mogu prilagođenim automobilom pristupiti Kliničkom bolničkom centru Zagreb, Zagreb, Šalata 2 (dalje: KBC Rebro), jer rješenja ove zdravstvene ustanove o mjestima pristupačnosti u garažu nisu zadovoljavajuća. Ističe da KBC Rebro ne

udovoljava odredbama koje propisuje Pravilnik o osiguranju pristupačnosti građevina osobama s invaliditetom i smanjenom pokretljivošću, budući da parkirališno mjesto mora biti smješteno najbliže pristupačnom ulazu u građevinu, što u ovom predmetu nije slučaj. Nadalje, ističe da parkirališna mjesta u garaži nisu besplatna već koštaju 25 HRK, što je osobama s invaliditetom koje hodaju svakodnevno na terapiju velik mjesečni trošak. Stoga predlaže da se parkirališna mjesta u sklopu bolnice obilježe znakom pristupačnosti.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj zatražio očitovanje o pritužbi od KBC Rebro.

Ishod slučaja: KBC Rebro je obavijestio pritužitelja i pučkog pravobranitelja da je njihova Uprava zbog nemogućnosti da iskazani problem riješi "Zagrebparking", zbog dostupnosti bolničkih sadržaja, omogućila parkiranje na 23 parkirna mjesta na parkiralištu uz KB Jordanovac, odnosno u krugu bolnice.

Intervencija uspješna. Slučaj okončan.

Napomena: Nažalost, velik broj javnih i državnih službi koje su bile dužne uskladiti se s Pravilnikom o osiguranju pristupačnosti građevina osobama s invaliditetom i smanjenom pokretljivošću nisu to, do sada, provele. Stoga bi resorna ministarstva trebala poticati institucije iz svoje nadležnosti na usklađivanje s navedenim pravilnikom.

Obiteljsko-pravna zaštita i skrbništvo

Tijekom 2008. godine zaprimljeno je 23 pritužbe iz područja obiteljsko-pravne zaštite i skrbništva, a iz 2007. godine nastavljen je rad na 8 pritužbi iz ovog područja.

Iz područja obiteljsko-pravne zaštite tijekom 2008. godine, u odnosu na 2007. godinu, povećan je broj pritužbi koje se odnose na postupanje centara za socijalnu skrb u predmetima obiteljskog nasilja. Dio pritužbi i nadalje se odnosi na postupanje centra za socijalnu skrb u postupcima davanja mišljenja / prijedloga u sudskim postupcima radi donošenja odluke o tome s kojim će roditeljem živjeti maloljetno dijete i određivanju načina i vremena susreta i druženja djeteta s drugim roditeljem. Iako sud donosi odluku, a mišljenje centra za socijalnu skrb je samo jedan od dokaza u postupku, građani i dalje doživljavaju centre za socijalnu skrb kao tijela prema čijem mišljenju sudovi isključivo donose odluke.

U području skrbništva zaprimljene su pritužbe osoba pod skrbništvom koje su nezadovoljne s postupanjem centara za socijalnu skrb ili skrbnika.

Jedan dio osoba s invaliditetom (pretežito osobe s intelektualnim oštećenjima) koje nisu sposobne brinuti o sebi i štititi svoja prava i interese stavljen je pod skrbništvo. Kako je

Republika Hrvatska ratificirala Konvenciju UN-a o pravima osoba s invaliditetom, sukladno članku 12. Konvencije, kojim se jamči svim osobama s invaliditetom, između ostalog, pravo na poslovnu sposobnost, institut skrbništva trebao bi doživjeti određene promjene. Pretpostavka za stjecanje poslovne sposobnosti su dob (u pravilu se poslovna sposobnost stječe punoljetnošću) i sposobnost da se razumije značenje svojih postupaka i njihovih posljedica. U određenim slučajevima, kada osobe nisu sposobne same brinuti o sebi i štiti svoja prava i interese, odlukom suda ograničava se njihova poslovna sposobnost. U smislu članka 12. Konvencije, trebalo bi pojačati zaštitne mehanizme, tako da mjere koje se odnose na ostvarivanje poslovne sposobnosti poštuju prava, volju i sklonosti te osobe, da se iz njih isključi sukob interesa i zloraba utjecaja, da su razmjerne i prilagođene osobnim okolnostima, da se primjenjuju u najkraćem mogućem vremenu i da podliježu redovitoj reviziji nadležnog, nezavisnog i nepristranog tijela vlasti ili sudbenoga tijela. Zaštitni bi mehanizmi trebali biti razmjerni sa stupnjem kojim takve mjere utječu na prava i interese osobe.

Kao i prošlih godina, opterećenost centara za socijalnu skrb i sve veći broj štíćenika na jednog stručnog radnika centra u slučajevima tzv. neposrednog skrbništva (ove poslove rade u okviru redovitih poslova, a ako ih rade izvan radnog vremena mogu ostvariti naknadu), otvaraju mogućnost propusta u obavljanju ove odgovorne dužnosti, a u nekim slučajevima i počinjenja štete štíćeniku. Stoga bi trebalo osigurati dostatna financijska sredstva, ako ne iz štíćenikovih prihoda ili imovine, iz nekih drugih izvora za primjenu odredbi Obiteljskog zakona kojima se propisuje mogućnost isplate mjesečne naknade skrbniku. Dosljednom primjenom ove odredbe za sve skrbnike koji se zalažu u zaštiti štíćenikovih prava možda bi se povećao interes poznanika ili srodnika štíćenika za imenovanje skrbnika. Rasterećenjem stručnih radnika centara za socijalnu skrb u obavljanju poslova skrbnika stvorili bi se preduvjeti za njihov učinkovitiji rad u drugim ovlastima iz ovoga područja.

Nadalje, rjeđe se koristi institut djelomičnog lišenja poslovne sposobnosti iako stručni radnici, zaposleni u ustanovama koje pružaju skrb izvan vlastite obitelji za osobe lišene poslovne sposobnosti, koji svakodnevno prate osobe lišene poslovne sposobnosti, ukazuju da je za dio osoba s vremenom prestao razlog za potpuno lišenje, što može predstavljati kršenje ljudskih prava osoba lišenih poslovne sposobnosti. Potrebno je inzistirati na redovitom obilaženju štíćenika od strane centra za socijalnu skrb (zakonom propisano dva puta godišnje) i redovitom traženju mišljenja o zdravstvenom stanju štíćenika s obzirom na razlog lišenja poslovne sposobnosti (sukladno članku 165. Obiteljskog zakona centri za socijalnu skrb dužni su svake 3 godine tražiti od nadležnog izabranog liječnika primarne zdravstvene zaštite izvješće o zdravstvenom stanju štíćenika), te u slučajevima gdje su za to ispunjene

pretpostavke, pokretanju postupaka za djelomično ili potpuno vraćanje poslovne sposobnosti. Ukoliko svi centri za socijalnu skrb ne primjenjuju ovu odredbu Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi trebalo bi prema njima poduzeti mjere iz svoje nadležnosti.

Primjeri:

(1) Opis slučaja (P.P.-358/08): J. Č. iz V. G. rješenjem Općinskog suda u V.G. oduzeto je pravo da živi sa svoja dva maloljetna sina, a djeca su povjerena na odgoj i čuvanje Domu za djecu i to u trajanju od godine dana, računajući od 11. veljače 2008. godine, te je određeno da će se susreti i druženja održavati u prostorijama Doma u prisutnosti stručnog radnika Doma. Pritužiteljica je zatražila intervenciju pučkog pravobranitelja jer joj nije bilo omogućeno da bude stranka u postupku, čime joj je uskraćena mogućnost da se očituje na navode iznesene u izvanparničnom postupku te joj je uskraćena i mogućnost žalbe na rješenje suda. Nadalje, stranke su se odrekle prava na žalbu tako da je rješenje odmah postalo pravomoćno. J. Č. nije primila rješenje već je o njemu obaviještena posrednim putem.

Poduzete mjere: Mišljenja smo da je u predmetnom izvanparničnom postupku došlo do bitne povrede odredaba izvanparničnog postupka jer nije omogućeno majci da sudjeluje u postupku kao stranka. Kako se u postupku odlučivalo o pravima i dužnostima roditelja, smatramo da ukoliko majka nije bila u mogućnosti sudjelovati u postupku i iznijeti činjenice i dokaze vezano uz obnašanje roditeljskih dužnosti, da joj je sud barem trebao dostaviti rješenje i omogućiti podnošenje žalbe. Stranka je savjetovana da se obrati predsjedniku Općinskog suda i ukaže na ovu povredu izvanparničnog postupka, a da od sutkinje traži da se ukine predmetno rješenje.

Kako je majka navela da su njezina djeca u Domu zlostavljana od strane druge djece, o istome je obaviještena pravobraniteljica za djecu.

Nakon pravomoćnosti rješenja kojim je ukinuto rješenje o oduzimanju prava majci da živi s maloljetnom djecom, nadležnom je centru za socijalnu skrb dana preporuka da se u svrhu provedbe pravomoćnog rješenja po žurnom postupku vrate djeca majci (jer više nema pravnog temelja za njihov smještaj u Dom) te je preporučeno da se razmotri mogućnost izricanja obiteljsko-pravne mjere, nadzora nad izvršavanjem roditeljske skrbi, kojom bi se majci pomoglo u odgoju mlt. djece.

Nadalje, nakon što je ukinuto predmetno rješenje o oduzimanju prava majci da živi s maloljetnom djecom, obaviješteno je Ministarstvo pravosuđa o traženju suda da J.Č. kao samohrana majka predujmi cijenu vještačenja (10 000,00 HRK) te je zamoljeno da Ministarstvo razmotri eventualnu mogućnost da se pritužiteljici iznos uplaćenog predujma

refundira ili da se Sudu osiguraju dostatna financijska sredstva da bi u ovakvoj ili sličnoj situaciji mogao primijeniti članak 154. stavka 4. Zakona o parničnom postupku, odnosno da teret vještačenja pada na teret sredstava suda.

Ishod slučaja: Ukinuto je rješenje o oduzimanju prava majci da živi s maloljetnom djecom i majci je priznato pravo stranke u postupku. U tijeku je postupak o oduzimanju prava majci da živi s maloljetnom djecom. J.Č. je predujmla cijenu vještačenja, koji iznos joj nije refundiran. Ministarstvo pravosuđa nije odgovorilo konkretno na prijedlog pučkog pravobranitelja već je općenito navedeno da Ministarstvo nema ovlasti utjecati na odluke sudova pa tako niti na odluku o tome tko će predujmljivati ili pak konačno snositi troškove postupka. Navode da imaju ovlast isključivo za ispitivanje predstavki i pritužbi građana koje se odnose na odugovlačenje sudskog postupka.

Napomena: Napominje se da odredba članka 310. Obiteljskog zakona može dovesti do povrede prava sudjelovanja roditelja kao stranke u postupku te smo mišljenja smo da bi trebalo u članku 310. Obiteljskoga zakona izmijeniti zakonsku (legitimacijsku) definiciju pojma stranke. Nadalje, držimo da je nužno osigurati dostatna financijska sredstva sudovima kako se ne bi ubuduće događalo da samohrani roditelji, koji nisu pokrenuli postupak, moraju predujmljivati troškove za skupa vještačenja.

(2) Opis slučaja (P.P.-1662/07): Pučkom pravobranitelju pritužio se S. K. iz Š., navodeći da je njegova supruga B. V. iz Z., osoba s psihičkim smetnjama, lišena poslovne sposobnosti i stavljena pod neposredno skrbništvo Centra za socijalnu skrb Z. U razdoblju otkada je lišena poslovne sposobnosti više stručnih radnika ureda, u određenim razdobljima, imenovani su skrbnikom njegovoj supruzi. Centar za socijalnu skrb Z. smjestio ju je u Dom za psihički bolesne osobe. Navodi da je Centar za socijalnu skrb Z. odbio njegov zahtjev za promjenu skrbnika supruzi (tražio je da joj on bude skrbnik) i da je protiv tog rješenja izjavio žalbu, koja nije riješena u zakonskom roku.

Također ističe da ne ostvaruje doplatak za dijete iako je do 2006. njegova supruga ostvarivala ovo pravo.

Poduzete radnje: Pučki pravobranitelj je zatražio očitovanje od Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi te požurio rješavanje. Pučki pravobranitelj uputio je pritužitelja da u nadležnoj službi Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje podnese zahtjev radi ostvarivanja prava na doplatak za djecu.

Ishod slučaja: Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi izvijestilo je pučkog pravobranitelja da je doneseno drugostupanjsko rješenje 1. rujna 2008. godine, te da je povodom žalbe poništeno prvostupanjsko rješenje, a predmet vraćen na ponovni postupak.

Pritužitelju je priznato pravo na doplatak za djecu od 1. ožujka 2008. godine.

Intervencija je bila uspješna.

Napomena: Drugostupanjsko tijelo dužno je okončati žalbeni postupak i stranci dostaviti svoje drugostupanjsko rješenje najkasnije u roku od dva mjeseca od dana predaje žalbe (članak 247. ZUP-a). U slučaju prekoračenja roka za rješavanje žalbe, službena osoba koja vodi žalbeni postupak dužna je u roku od 8 dana nakon isteka roka za rješavanje pisanim aktom obavijestiti žalitelja o razlozima zbog kojih nije doneseno drugostupanjsko rješenje i o tome koje će radnje poduzeti (članak 296 ZUP-a). U ovom slučaju žalbeni postupak je trajao dulje od propisanog roka a žalitelj nije obaviješten sukladno članku 296. ZUP-a.

Postupanje policijskih službenika

Postupanje policijskih službenika u primjeni policijskih ovlasti pučki pravobranitelj ispituje povodom podnesenih pritužbi ili se ispitni postupak pokreće povodom saznanja dobivenih putem medija. Tijekom 2008. godine postupano je u 45 novih predmeta.

Kao što je ukazivano prethodnih godina, u gotovo svim izvješćima koje pučki pravobranitelj dobiva od policijskih uprava ili Odjela za unutarnju kontrolu u ispitnim postupcima uporabe sredstava prisile, opovrgava se osnovanost navoda u pritužbi. Temeljem dostavljenih podataka i dokumentacije (najčešće službenih zabilješki policijskih službenika koji su postupali u konkretnom predmetu itd.), nije moguće utvrditi jesu li u konkretnom slučaju sredstava prisile bila primijenjena skladno Zakonu o policiji i Pravilniku o načinu policijskog postupanja. Iako ne bi bilo opravdano zaključivati da je u svim slučajevima postupanje bilo nezakonito, ostaje činjenica da većina dostavljenih izvješća ne otklanja sumnju u objektivnost postupka utvrđivanja činjenica i donesenih zaključaka. U prilog navedenom govori i podatak Odjela za analitiku Ministarstva unutarnjih poslova RH prema kojem je od ukupno 1 875 riješenih predstavki tijekom 2008. godine samo 76 utemeljenih.

U proteklih nekoliko mjeseci svjedoci smo više puta ponovljenih izjava ministra unutarnjih poslova i glavnog ravnatelja policije o nužnosti profesionalizacije koja će, treba vjerovati, rezultirati i profesionalnijim i objektivnijim načinom i postupkom ispitivanja pritužbi

i predstavki, te samim tim doprinijeti jačanju povjerenja i ugleda koji policija neupitno zaslužuje. Jedan od načina jačanja povjerenja građana u policiju nedvojbeno je i osnaživanje Odjela za unutarnju kontrolu. Međutim osnovni preduvjet za objektivni rad Odjela je propisivanje postupka ispitivanja pritužbi, na koje je u prethodnim izvješćima pučki pravobranitelj opsežnije ukazivao, kao i sudjelovanje građana u njima. Bez propisanog i transparentnog postupka nije moguće kontrolirati je li u svakom pojedinom slučaju utvrđeno i poduzeto sve što je nužno kako bi se donijela ispravna odluka o osnovanosti. Propisivanje postupka uklanja arbitrarnost u postupku ispitivanja pritužbi i sumnju u objektivnost donesenih zaključaka. Pri navedenom nužno je shvatiti da se ne radi o pukom inzistiranju na formalizmu, već se kroz propisivanje postupovnih odredbi garantira zaštita materijalnih prava građana, a posredno i zaštita policijskih službenika od neobjektivnih generalnih optužbi o nezakonitom i neprofesionalnom postupanju.

Za razliku od pritužbi radi primjene sredstava prisile, u predmetima u kojima se građani obraćaju pučkom pravobranitelju radi postupanja policijskih službenika tijekom primjene drugih policijskih ovlasti (pozivanje, dovođenje, uhićenje itd.), osnovanost pritužbe se u pravilu utvrđuje. Naime, u navedenim predmetima, ocjenu o osnovanosti pritužbe pučki pravobranitelj ne temelji na službenim zabilješkama policijskih službenika o poduzimanju konkretne policijske ovlasti, već na službenoj dokumentaciji (najčešće se radi o tipiziranim obrascima), koja je lišena subjektivne interpretacije određenog događaja, te na dodatnim izvješćima o pojedinim navodima iz pritužbe.

U pravilu, kod većine se pritužbi utvrđuje da je nezakonito ili metodološki pogrešno postupanje uzrokovano nepoznavanjem propisa odnosno pogrešnim tumačenjem propisa. Nakon ukazivanja na postupanja suprotna zakonu, u policijskim izvješćima pučkom pravobranitelju u pravilu se naglašava da je do pogreške došlo nenamjernom greškom, da je zabunom umjesto jedne osnove predviđene u obrascu označena neka druga itd. (npr. povodom pritužbe da je pretraga obavljena bez naloga u izvješću policije se navodi da je zabunom napisano da je obavljena pretraga umjesto pregled ili se pogrešno označavaju razlozi uhićenja, koji ne odgovaraju samom događaju). Uvažavajući navedeno, činjenicu da je u tijeku donošenje novog Zakona o policijskim ovlastima, te da je stupio na snagu i novi Zakon o kaznenom postupku, ne smije se olako shvatiti već je nužno na razini cijele države provesti dodatnu edukaciju policijskih službenika, kako bi se izbjegla odnosno svela na najmanju moguću, prihvatljivu mjeru, pogrešna postupanja uzrokovana nepoznavanjem propisa.

Protekle godine pučki je pravobranitelj pregledao prostorije za zadržavanje u policijskim postajama Sisak, Bjelovar, I PP Osijek, I PP Rijeka, Pula te one smještene u zgradi PU požeško slavonske. Svrha pregleda bila je utvrditi odgovaraju li uvjeti navedenih prostorija standardima CPT (Europskog odbora za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja). Pregledima je utvrđeno kako prostorije u većoj mjeri odgovaraju propisanim standardima. Međutim, uočeni su i određeni nedostaci.

U prvom redu radi se o nedostatku video nadzora, no prema financijskim mogućnostima u pojedinim pregledanim postajama video nadzor se uvodi (npr. u I PP Osijek, prostorije u zgradi PU požeško slavonske). Kako bi se spriječili tragični slučajevi izvršenih ili pokušanih suicida tijekom zadržavanja pučki pravobranitelj smatra da je uvođenje video nadzora na razini cijele Hrvatske neophodno. Obzirom da se većina navedenih prostorija nalazi u podrumskim dijelovima zgrada ili prostorije nemaju prozor, nema danjeg svjetla niti je moguće osigurati prirodno prozračivanje. Tijekom obilaska policijski službenici pojedinih policijskih postaja ukazali su na probleme koje imaju radi nedostatka prostora. Pa tako npr. u PU sisačko moslavačkoj, načelnik PP Sisak navodi da zadržane osobe moraju voziti u druge policijske postaje, npr. u Sunju ili Petrinju.

Suradnja s policijskim upravama tijekom ispitnih postupaka i nadalje se ocjenjuje pozitivnom u dijelu koji se odnosi na pravodobno izvješćivanje i postupanje prema traženjima pučkog pravobranitelja.

Primjeri:

(1) Opis slučaja (P.P.-400/2008): N.C. je podnijela pritužbu pučkom pravobranitelju radi postupanja policijskih službenika tijekom kriminalističke obrade njenih maloljetnih kćeri. Kako je pritužiteljica navela, djevojčice su nakon kriminalističke obrade bile izrazito uznemirene i preplašene radi grubosti policijskog službenika, koji je tijekom obrade bio grub i vikao im da lažu.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj zatražio izvješće nadležne policijske uprave o postupanju u konkretnom slučaju ukazujući na primjenu policijskih ovlasti prema maloljetnicima, sukladno čl. 66. st. 2. Zakona o sudovima za mladež, čl. 24. st. 1. Zakona o policiji i čl. 80. Pravilnika o načinu policijskog postupanja. Iako je utvrđeno da prema maloljetnicama nije postupao policijski službenik posebno osposobljen za poslove suzbijanje maloljetničke delinkvencije zbog spriječenosti u dostavljenom izvješću PU navodi da je u

konkretnom slučaju postupano sukladno Zakonu o policiji i Pravilniku o načinu policijskog postupanja. Pučki je pravobranitelj zatražio dodatno izvješće o razlozima spriječenosti posebno osposobljenog policijskog službenika, te je iz dostavljenog izvješća utvrđeno da je službenik koristio, unaprijed najavljeni jednomjesečni godišnji odmor, te da tijekom navedenog razdoblja nije osigurana odgovarajuća zamjena.

Ishod slučaja: Obzirom na utvrđeno, pučki je pravobranitelj Ministarstvu unutarnjih poslova uputio preporuku u kojoj je ukazujući na konkretni slučaj, zatražio da se u svim policijskim postajama, osigura primjena policijskih ovlasti prema maloljetnicima sukladno Zakonu o policiji i Zakonu o sudovima za mladež, u slučaju spriječenosti za to osposobljenih policijskih službenika. Sa sadržajem preporuke upoznata je pritužiteljica.

(2) Opis slučaja (P.P.-601/2008): M.B., S.H. i dr. podnijeli su pritužbu pučkom pravobranitelju radi postupanja policijskih službenika. Pritužitelj navodi da je dijabetičar, te je tijekom prekršajne obrade izričito zatražio od policijskih službenika da ga puste kući radi posebne hrane koju konzumira, kako mu se ne bi pogoršalo zdravstveno stanje. Na njegovo daljnje inzistiranje rečeno mu je, da ga ne mogu pustiti jer nad njim traje obrada, ali mu je predloženo da će ga policijski službenici odvesti doma no da će ga morati vratiti u policijsku postaju. Pritužitelj nije pristao na to već je i nadalje inzistirao da ga se pusti doma, čemu nije udovoljeno.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj zatražio izvješće nadležne policijske uprave o postupanju u konkretnom slučaju ukazujući na činjenicu da je pritužitelj sam, dobrovoljno došao u prostorije policijske postaje, te da iz dostavljene dokumentacije proizlazi da nije bio uhićen, niti je sud odredio zadržavanje. Imajući na umu navedeno, nisu razvidni pravni temelji onemogućavanja napuštanja policijske postaje. U izvješću nadležne policijske uprave, između ostalog, navodi se da je pritužitelju ponuđeno da ga policijski službenici prevezu doma radi konzumiranja obroka, no da ga nakon toga moraju vratiti u policijsku postaju. I u svezi predloženog dovođenja, pučki je pravobranitelj nadležnoj policijskoj upravi ukazao na nemogućnost dovođenja osobe u policijsku postaju, bez njene volje, ukoliko nije uhićena, niti je izdan dovedbeni nalog. Pučki je pravobranitelj nadležnoj policijskoj upravi uputio upozorenje ukazujući na zakonom propisane načine i razloge primjene pojedinih policijskih ovlasti.

Ishod slučaja: Nadležna policijska uprava izvijestila je pučkog pravobranitelja da je organizirana dodatna edukacija policijskih službenika u vezi s primjenom policijskih ovlasti pozivanja, dovođenja, uhićenja i zadržavanja. O poduzetom je obaviješten pritužitelj.

Zdravstvena zaštita i zdravstveno osiguranje

Tijekom 2008. godine zaprimljeno je 23 pritužbi iz područja zdravstvene zaštite i 28 pritužbi iz područja zdravstvenog osiguranja.

Zdravstvena zaštita

Većinu pritužbi iz područja zdravstvene zaštite u 2008. godini građani su uputili na kvalitetu, sadržaj i vrstu zdravstvene usluge koja im je pružena. Pri tome je važno napomenuti da značajan broj pritužitelja ne štiti svoje pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu s odredbama važećeg Zakona o zdravstvenoj zaštiti. Zakon propisuje da građani neposredno ili pisanim putem traže zaštitu svojih prava najprije od ravnatelja zdravstvene ustanove u kojoj im je pružena zdravstvena zaštita. Time se postiže brža i učinkovitija zaštita prava, bez nepotrebnog i dugotrajnog dopisivanja. Iz zaprimljenih pritužbi razvidno je naprotiv, da se građani obraćaju izravno pučkom pravobranitelju ili ministru zdravstva i socijalne skrbi.

Ostale pritužbe iz ovog područja različite su po svom sadržaju. Obratile su nam se medicinske sestre i tehničari u zakupu pritužbom na njihov radno pravni status i s tim u svezi pripadajuća prava. U povodu pritužbe Hrvatskog društva farmaceutskih tehničara, pučki je pravobranitelj uputio preporuku Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi da razmotri njihov prijedlog da ih se uvrsti u ljekarničke radnike.

Primjeri:

(1) **Opis slučaja (P.P.–571/08):** Pučkom se pravobranitelju obratio T.Š. iz K. U svom podnesku navodi da je obavljajući posao pirotehničara 2000. godine zadobio kompliciranu ozljedu kuka. Pošto liječenje nije bilo moguće provesti u zdravstvenoj ustanovi u sustavu HZZO-a, obratio se privatnoj bolnici u M. Nakon obavljenog pregleda, liječnik u privatnoj bolnici izjavio je da će trajno riješiti pritužiteljev problem ugradnjom specijalne proteze u desni

kuk. Predložena operacija koštala je 48.150,00 HRK. Potrebna sredstva donirao je Međunarodni fond za razminiranje. Pritužitelj je operiran u rujnu 2007. godine. Nakon operacije, liječnik mu je priopćio da nije učinio planirani zahvat, već da mu je iz bolesnog kuka izvadio postojeću protezu i zatvorio ranu. Pritužitelj navodi da je sa starom protezom, premda uz bolove i pomoću štapa, mogao hodati. Osjeća se prevarenim glede kvalitete, sadržaja i vrste usluge koju mu je pružio liječnik, zbog čega se 9. listopada 2007. godine obratio zdravstvenoj inspekciji Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi. Ističe da do dana podnošenja pritužbe nije dobio obavijest inspekcije o mjerama poduzetim u povodu njegove prijave, zbog čega se i obratio pučkom pravobranitelju.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj o sadržaju pritužbe obavijestio Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi te je zatražio izvješće u roku od 30 dana o radnjama i mjerama koje su poduzete po prijavi Š. na stručni rad liječnika privatne bolnice.

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi obavijestilo je pučkog pravobranitelja da je pritužbu, zajedno s preslikom liječničke dokumentacije uputilo Hrvatskoj liječničkoj komori, Povjerenstvu za stručna pitanja i nadzor, radi davanja stručnog mišljenja.

Nakon mjesec dana, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi dostavilo je pučkom pravobranitelju izvješće Povjerenstva za stručna pitanja i stručni nadzor Hrvatske liječničke komore u kojem je konstatirano da u postupku liječenja T.Š. u privatnoj bolnici nije postupano sukladno pravilima medicinske struke.

Ishod slučaja: Pučki je pravobranitelj dostavio pritužitelju presliku izvješća i uputio ga koja pravna sredstva može poduzeti radi zaštite svojih prava.

Napomena: Utvrđena povreda prava s obzirom na kvalitetu i vrstu pružene zdravstvene usluge.

Zdravstveno osiguranje

Od 1. siječnja 2008. godine u primjeni je Zakon o zdravstvenom osiguranju zaštite zdravlja na radu. Iz dobivenih pritužbi razvidno je da radnici, a ni poslodavci, nisu dovoljno upoznati sa pravima i obvezama koja temeljem toga Zakona imaju, pa je pučki pravobranitelj intervenirao davanjem pravne upute.

Prava iz obveznog zdravstvenog osiguranja za slučaj ozljede na radu, odnosno profesionalne bolesti osigurane osobe ostvaruju nakon što Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu prethodno provede postupak utvrđivanja i priznavanja

ozljede na radu, odnosno profesionalne bolesti. Postupak utvrđivanja i priznavanja ozljede na radu ili profesionalne bolesti pokreće poslodavac podnošenjem prijave Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu. Znatno broj pritužbi podnesen je iz razloga što je poslodavac odbio prijaviti Zavodu ozljedu radnika na radu, što je bio i najčešći slučaj intervencije pučkog pravobranitelja davanjem pravnog savjeta. Sukladno Zakonu, u takvim je slučajevima sam radnik ovlašten podnijeti pisani zahtjev za provođenje postupka utvrđivanja i priznavanja ozljede na radu, odnosno profesionalne bolesti.

Najveći broj pritužbi iz obveznog zdravstvenog osiguranja odnosio se na ostvarivanje prava na novčane naknade, isplatu naknade, ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu i ostvarivanje prava na korištenje lijekova.

Problem na koji posebno želimo skrenuti pozornost je provedba članka 33. stavka 5. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju. Navedena odredba propisuje da Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje osiguraniku izravno isplaćuje naknadu plaće za vrijeme bolovanja u slučaju kada poslodavac zbog nelikvidnosti nije u mogućnosti isplatiti plaću, odnosno naknadu plaće u trajanju od najmanje tri kalendarska mjeseca. Pri tome, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje traži od osiguranika da mu radi isplate naknade dostavi potvrdu o nelikvidnosti poslodavca kroz propisani period. FINA i poslovna banka poslodavca ne daju građanima predmetnu potvrdu, pozivajući se na obvezu čuvanja bankovne tajne, propisanu člankom 99. Zakona o bankama. Dakle, od osiguranika se traži pribavljanje potvrde koju može dobiti samo poslodavac. Pri tome osiguranik nema na raspolaganju učinkovito sredstvo kojim bi mogao prisiliti poslodavca na pribavljanje potvrde. Najčešći razlog zbog kojega poslodavac odbija pribaviti potvrdu o nelikvidnosti je taj što radnik tada otkriva da mu uopće nije uplaćivan doprinos za obvezno zdravstveno osiguranje odnosno, da nije bio prijavljen.

Primjeri:

(2) **Opis slučaja (P.P.–511/08):** M.K. iz Z. obratila se pučkom pravobranitelju pritužbom na svog poslodavca jer je odbio Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu (u daljnjem tekstu Zavod) podnijeti prijavu o njoj ozljedi koju je zadobila na radu 19. ožujka 2008. godine. Zbog toga nije ostvarila pravo na zdravstvenu zaštitu, kao ni pravo na naknadu plaće za vrijeme privremene nesposobnosti za rad sukladno Zakonu o zdravstvenom osiguranju zaštite zdravlja na radu.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj uputio pritužiteljicu na odredbu čl. 26. st. 5. Zakona o zdravstvenom osiguranju zaštite zdravlja na radu, koja propisuje obvezu Zavoda da provede postupak utvrđivanja i priznavanja ozljede na radu na temelju prijave same osigurane

osobe, za slučaj da prijavu o ozljedi radnika na radu ne podnese njegov poslodavac. Pritužiteljici je savjetovano da sukladno navedenoj odredbi sama podnese prijavu o ozljedi na radu Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu u Zagrebu, Jukićeva 12/III i time pokrene postupak utvrđivanja i priznavanja ozljede na radu.

Ishod slučaja: Nema povratnih podataka, jer se pritužiteljica nije ponovo obraćala pučkom pravobranitelju. Za pretpostaviti je da je postupila sukladno uputi i ostvarila pripadajuća prava iz zdravstvenog osiguranja zaštite zdravlja na radu.

(3) Opis slučaja (P.P.–379/08): Pučkom se pravobranitelju obratila M.M. iz Z. Pritužiteljica je zaposlena u jednom trgovačkom društvu. Privremeno je nesposobna za rad zbog bolesti. Zbog nelikvidnosti poslodavca, nije joj isplaćena naknada plaće od rujna 2007. godine. Sukladno članku 33. stavku 5. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju, naknadu plaće isplaćuje Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, ako naknadu zbog nelikvidnosti nije u mogućnosti isplatiti pravna osoba u trajanju od najmanje tri mjeseca.

Pritužiteljica navodi da joj Zavod nije isplatio naknadu plaće jer nije dostavila potvrdu o nelikvidnosti poslodavca. Ističe, da je u više navrata bezuspješno pokušavala od FINA-e ishoditi traženu potvrdu.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj uputio preporuku Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje da temeljem članka 136. stavka 3. Zakona o općem upravnom postupku pribavi po službenoj dužnosti potvrdu o nelikvidnosti poslodavca M.M., budući da se radi o činjenicama o kojima FINA i poslovna banka poslodavca vode službenu evidenciju.

Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje obavijestio je pučkog pravobranitelja u povodu njegove preporuke da su poslovna banka poslodavca i FINA odbili dostaviti traženi podatak pozivajući se na obvezu čuvanja bankovne tajne sukladno članku 99. Zakona o bankama.

Iako nije ovlašten postupati prema trgovačkim društvima, pučki je pravobranitelj zatražio od poslodavca M.M. da pribavi potvrdu o nelikvidnosti od svoje poslovne banke, kako bi pritužiteljici mogla biti isplaćena naknada plaće za vrijeme privremene nesposobnosti za rad.

Ishod slučaja: Do dana podnošenja izvješća, pritužiteljici još uvijek nije isplaćena naknada plaće.

Osobe s duševnim smetnjama (smještaj u psihijatrijsku ustanovu)

U 2008. godini pučki je pravobranitelj zaprimio 4 pritužbe koje su se odnosile na prisilnu hospitalizaciju ili na hospitalizaciju bez pristanka (pritužitelji su, u ime osoba s duševnim smetnjama, bili udruga, sin te centar za socijalnu skrb u slučaju osobe lišene poslovne sposobnosti). Pučkom se pravobranitelju obratila i udruga za društvenu afirmaciju osoba s duševnim smetnjama "Sjaj", koja je u svojoj pritužbi iznijela niz navoda o mogućem kršenju ljudskih prava pacijenata u Psihijatrijskoj bolnici L. Povodom te pritužbe pučki je pravobranitelj zatražio izvješće od Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi (proveden je inspekcijski nadzor koji je utvrdio niz nepravilnosti u radu te je naloženo otklanjanje utvrđenih nepravilnosti). Također, praćeni su i napisi u tiskanim i elektronskim medijima u kojima su se iznosili navodi o mogućim kršenjima ljudskih prava psihički bolesnih osoba.

Potaknuti prethodno navedenim, u 2008. godini pučki je pravobranitelj inicirao suradnju, na području zaštite ljudskih prava osoba s duševnim smetnjama, između Ureda pučkog pravobranitelja i Državnog povjerenstva za zaštitu osoba s duševnim smetnjama. Usuglašeno je da se, u okviru suradnje, naglasak da na proaktivni pristup zaštiti ljudskih prava osoba s duševnim poremećajima. Tijekom studenoga 2008. godine obavljene su posjete Psihijatrijskoj bolnici "Sveti Ivan" u Jankomiru i Psihijatrijskoj bolnici Vrapče. Tijekom posjeta razgovaralo se s ravnateljima ustanova i zaposlenicima (korišten je upitnik, posebno izrađen za tu svrhu), a obavljen je i uvid u prostorne uvjete u kojima rade zaposlenici te uvjete u kojima borave pacijenti. Također, razgovaralo se i s manjim brojem pacijenata.

Zdravstveni radnici navode niz prijedloga kako bi se osigurala optimalna zdravstvena zaštita osoba s duševnim smetnjama Primjerice, ističu potrebu šifriranja usluge koja se pruža u zajednici (psihijatrija u zajednici) kako bi se izbjegla trenutačna situacija da se navedene usluge u zajednici plaćaju na teret bolnice. Također, evidentna je velika zainteresiranost i aktivna uloga zdravstvenih radnika na području zaštite ljudskih prava pacijenata (primjerice, izrađeni su upitnici i brošure namijenjene pacijentima, upitnici namijenjeni zaposlenima, organiziraju sastanke na tu temu i slično). Također smo obaviješteni da Centar za psihoedukaciju Klinike za psihijatriju KBC-a Zagreb priprema program edukacije psihijatara i drugog osoblja na području zaštite ljudskih prava osoba s duševnim smetnjama.

Tijekom posjeta utvrđeno je značajno poboljšanje smještajnih uvjeta na većini odjela obiju bolnica (prostori uređeni financijskim sredstvima grada Zagreba). Jedan od izuzetaka su prostori Službe za psihogerijatriju na kojem je smješten nekoliko puta veći broj pacijenata od

onog koji je propisan Pravilnikom o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme za obavljanje zdravstvene djelatnosti. Na jedinici intenzivne njege iste službe nalazi se 23 pacijenta iako prostorno ne udovoljava tim uvjetima (prema Pravilniku, trebalo bi osigurati 6,5 m² po jednom pacijentu). Prostori su čisti i uredno održavani, zamjetan je napor zaposlenih u osiguravanju, koliko je to moguće u ovakvim uvjetima, primjerene skrbi pacijentima. Nužno je razmotriti mogućnost prostornog proširenja Službe za psihogerijatriju, u cilju osiguranja minimalnih uvjeta u pogledu prostora.

Prije posjeta bolnicama vođeni su razgovori s ravnateljima pojedinih većih centara za socijalnu skrb. Istaknuti su slučajevi kada psihijatrijske bolnice od centara za socijalnu skrb traže suglasnost za smještaj, a da osoba nije lišena poslovne sposobnosti odnosno da nije pokrenut postupak za lišenje poslovne sposobnosti (primjerice, u slučaju obojelih od Alzheimerove bolesti i slično). Sukladno članku 3. točki 13. Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama *"...dobrovoljni smještaj je smještaj osobe s duševnim smetnjama u psihijatrijsku ustanovu uz njezin pristanak. Smještaj bez pristanka je smještaj osobe koja nije sposobna dati pristanak pa pristanak umjesto nje daje zakonski zastupnik ili nadležni Centar za socijalnu skrb. Predstavnik Centra za socijalnu skrb daje ili uskraćuje svoj pristanak najkasnije u roku od tri dana donoseći odluku na temelju svih dostupnih podataka o eventualnoj potrebi poduzimanja daljnjih mjera socijalne zaštite osobe smještene u psihijatrijsku ustanovu bez njezinog pristanka. Odluka kao i svi daljnji na njoj temeljeni postupci obvezno se unosi u dokumentaciju Centra i u liječničku dokumentaciju psihijatrijske ustanove u kojoj je ta osoba smještena"*.

Držimo da se samo u slučajevima kada je osoba lišena poslovne sposobnosti ili kada je pokrenut postupak za lišenje poslovne sposobnosti može tražiti suglasnost centra za socijalnu skrb, a eventualno se može razmotriti i mogućnost postavljanja posebnog skrbnika. Često se suglasnosti traže u slučajevima dementnih pacijenata (za koje nije pokrenut postupak lišenja poslovne sposobnosti), a ima i pojedinih primjera koji indiciraju da se inzistira na suglasnosti centra za socijalnu skrb kako se ne bi morao koristiti institut prisilnog smještaja osobe s duševnim smetnjama. Široko tumačenje članka 3. točke 13. Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama može omogućiti ugrožavanje ljudskih prava osoba s duševnim smetnjama. Stoga smo mišljenja da bi Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, u cilju zaštite prava osoba s duševnim smetnjama, trebalo razmotriti potrebu davanja naputka psihijatrijskim ustanovama i centrima za socijalnu o postupanju u slučajevima smještaja osoba s duševnim smetnjama u psihijatrijsku ustanovu.

Uzimajući u obzir prethodno navedeno, tijekom 2009. godine dodatno će se intenzivirati djelovanje pučkog pravobranitelja na ovom području.

Znanost, visoko obrazovanje, odgoj i obrazovanje u osnovnoj i srednjoj školi

U Uredu pučkog pravobranitelja zaprimljeno je 14 pritužbi iz ovih područja tijekom 2008. godine. Dvije pritužbe iz područja odgoja i obrazovanja u osnovnoj i srednjoj školi odnosile su se na radno pravni status radnika školske ustanove, te dvije na izbor ravnatelja odnosno, obavljanje ravnateljskih poslova. Ovdje treba napomenuti da je Hrvatski sabor 15. srpnja 2008. godine donio Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, čijim su stupanjem na snagu prestali važiti Zakon o osnovnom školstvu i Zakon o srednjem školstvu, osim dosadašnjih odredaba o postupcima izbora ravnatelja koje će prestati važiti 1. siječnja 2012. godine.

Pritužbe iz područja visokog obrazovanja bile su različite po svom sadržaju. Dio pritužbi odnosio se na utvrđivanje visine školarine i pravila studiranja na diplomskom i poslijediplomskom studiju. Pošto se navedene pritužbe odnose na pitanja koja spadaju u područje akademske samouprave na visokim učilištima u Republici Hrvatskoj, pučki pravobranitelj po njima nije bio ovlašten intervenirati. O tome je svojim dopisom obavijestio podnositelje pritužbi. Dvije pritužbe odnosile su se na neprihvatanje financiranja znanstvenih projekata. Pošto je odlučivanje o prihvaćanju projekata i međunarodnoj suradnji izrijekom obuhvaćeno autonomijom sveučilišta na svim sveučilišnim visokim učilištima, pučki pravobranitelj također nije bio ovlašten intervenirati.

Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom školstvu propisao je da su sveučilišni i stručni studiji koji su vrijedili do dana stupanja na snagu toga zakona izjednačeni s odgovarajućim sveučilišnim diplomskim odnosno stručnim studijima prema tom zakonu, a osobe koje su ih završile imaju ista prava, uključujući i pravo na akademski ili stručni naziv. U listopadu 2007. godine donesen je Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskim stupnjevima. U njegovim prijelaznim i završnim odredbama propisana je obveza Vijeću veleučilišta i visokih škola i Rektorskom zboru da utvrdi i objavi popis stručnih naziva i njihovih kratica s kojima se izjednačava stručni studij stečen završetkom stručnog dodiplomskog studija u trajanju kraćem od tri godine. Navedeni Popis utvrđen je i objavljen u Narodnim novinama od 18. travnja 2008. godine. Nakon objave Popisa, zaprimljeno je

nekoliko pritužbi koje ukazuju na njegovu nedosljednost. Pritužitelji smatraju da su različito vrednovani isti nastavni programi ovisno o visokom učilištu na kojemu je stečena diploma prema propisima koji su bili na snazi prije stupanja na snagu Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju. Konkretno, nastavni program ekonomije na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, u trajanju od 2,5 godine, u postupku izjednačavanja vrednovan sa 150 ECTS bodova, dok je isti nastavni program na nekim drugim veleučilištima i visokim školama vrednovan sa 180 ECTS bodova. Pritužitelji ističu da vrednovanje završenog nastavnog programa odgovarajućim brojem ECTS bodova ima višestruke implikacije, prije svega na stručni naziv osobe, mogućnost prijave na oglašena slobodna radna mjesta, raspored, plaću itd. Pučki pravobranitelj preporučio je Vijeću veleučilišta i visokih škola i Rektorskom zboru da preispitaju osnovanost pritužbi i sukladno utvrđenom, u Popisu unesu odgovarajuće izmjene.

U uredu su zaprimljene i dvije pritužbe koje se odnose na postupak priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija.

Primjeri:

(1) **Opis slučaja (P.P.-498/08):** Pritužitelj B.L. smatra da je Povjerenstvo za vrednovanje znanstvenih projekata odbilo financiranje njegovog projekta na temelju neosnovane recenzije, zbog čega se pritužio pučkom pravobranitelju. Navodi da su recenzenti osporili njegovu kompetentnost kao voditelja projekta, premda je redovni sveučilišni profesor sa sedam CC radova iz užeg područja predložene teme. Osim toga, smatra da je bodovanje recenzenata nerazumljivo, a razlozi neprihvatanja projekta neargumentirani.

Poduzete mjere: Nakon što je pučki pravobranitelj razmotrio pritužbu i dostavljenu dokumentaciju, obavijestio je B.L. o razlozima zbog kojih nije ovlašten postupati po njegovoj pritužbi.

Članak 67. Ustava Republike Hrvatske jamči autonomiju sveučilišta. Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom. Autonomija je moguća samo u slučaju ako je sveučilište organizacijski i funkcionalno neovisno o drugim tijelima koja imaju vlast ili drugu moć da utječu na uređenje ustrojstva i na djelovanje sveučilišta. Za zakonsku razradu ustavnog jamstva autonomije sveučilišta osobito su važne odredbe Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju. Člankom 4. stavkom 5. alinejom 4. citiranog Zakona izrijekom je propisano da odlučivanje o prihvatanju projekata spada u područje autonomije sveučilišta. Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo je stajalište da ovlasti koje su prema mjerodavnom zakonu obuhvaćene autonomijom sveučilišta predstavljaju temeljni sadržaj autonomije sveučilišta, tj. onaj koji nije dopušteno ograničavati

zakonskim odredbama niti je dopušteno da ga ograničavaju osnivatelji, podupiratelji ili nositelji stručnog nadzora nad njegovim radom.

Ishod slučaja: Postupanje je dovršeno, te je utvrđena nenadležnost Ureda.

(2) **Opis slučaja (P.P.–58/08):** Pučkom se pravobranitelju obratila S. M. iz K. U svom podnesku navodi da je završila višu medicinsku školu u Bosni i Hercegovini. Zahtjev za stručno priznavanje inozemne obrazovne kvalifikacije podnijela je Nacionalnom ENIC/NARIC uredu 11. studenoga 2005. godine. Budući da zahtjev nije bio riješen u zakonskom roku, tražila je u više navrata telefonskim putem objašnjenje Ureda.

Početkom 2007. godine obaviještena je da joj je za stručno priznavanje inozemne obrazovne kvalifikacije potrebna akreditacija Ministarstva prosvjete i obrazovanja BiH. Pritužiteljica je akreditaciju pribavila u rujnu 2007. godine, ali unatoč tome postupak za stručno priznavanje po njenom zahtjevu nije okončan. Kako bez stručnog priznavanja inozemne obrazovne kvalifikacije ne može sklopiti ugovor o radu u Republici Hrvatskoj, ističe da je povredom odredaba Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija Agencija za znanost i visoko obrazovanje ugrozila njenu egzistenciju.

Poduzete mjere: Pučki je pravobranitelj upozorio Agenciju za znanost i visoko obrazovanje na povredu odredaba Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija na štetu pritužiteljice. U dopisu od 31. siječnja 2008. godine naveo je: "Člankom 11. stavkom 3. Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija (u daljnjem tekstu Zakon) propisana je dužnost Nacionalnog ENIC/NARIC ureda da u roku od 8 dana od dana uredno zaprimljenog zahtjeva za stručno priznavanje izda uputu kojom visokoškolsku kvalifikaciju upućuje na vrednovanje Vijeću za vrednovanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija.

S obzirom da zahtjev pritužiteljice nije sadržavao akreditaciju Ministarstva prosvjete i obrazovanja BiH, Nacionalni ENIC/NARIC ured bio je dužan, temeljem članka 5. Zakona, zatražiti dopunu zahtjeva. Citirani članak propisuje da se u postupku priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku.

Vijeće za vrednovanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija dužno je vrednovanje inozemne visokoškolske kvalifikacije dostaviti Nacionalnom ENIC/NARIC uredu u roku od 60 dana od dana zaprimanja upute (čl. 12. st. 2. Zakona). Stavkom 3. istog članka propisano je da se u slučaju propuštanja roka od 60 dana smatra da je Vijeće za vrednovanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija dostavilo pozitivno vrednovanje inozemne visokoškolske kvalifikacije.

Članak 14. utvrđuje dužnost Agenciji za znanost i visoko obrazovanje da donese rješenje o priznavanju inozemne visokoškolske kvalifikacije u roku od 8 dana od dana zaprimanja dokumentacije.

Iz navedenih odredaba razvidno je da postupak stručnog priznavanja inozemne obrazovne kvalifikacije može trajati najviše 72 dana, računajući od dana uredno zaprimljenog zahtjeva. Od podnošenja zahtjeva M. prošlo je 2 godine i mjesec dana.

Ishod slučaja: Agencija za znanost i visoko obrazovanje izdala je pritužiteljici 29. veljače 2008. godine rješenje o stručnom priznavanju njezine inozemne visokoškolske kvalifikacije.

Stambeni odnosi

Radi rješavanja stambenog pitanja i uređenja odnosa koji proizlaze iz korištenja stana tijekom 2008. godine pučkom pravobranitelju izjavljene su 33 pritužbe. Građani se obraćaju uglavnom zahtjevom za zaštitu prava pred pučkim pravobraniteljem, jer zbog lošeg stanja stana ne mogu ostvariti pravo na dostojne uvjete stanovanja (za stanove jedinica lokalne samouprave i Grada Zagreba), jer još uvijek nisu i ne mogu ostvariti pravo na kupnju stana prema povoljnijim uvjetima, radi obveze iseljenja iz državnog stana koji su sve do sada nesmetano koristili. Nadalje, zaštitu pred pučkim pravobraniteljem građani traže, radi stambenog zbrinjavanja na područjima od posebne državne skrbi i stambenog zbrinjavanja branitelja, kao i radi drugih različitih pitanja koja su još uvijek ostala neriješena, a odnose se na prava stanara koja proizlaze iz Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (npr. dodjela drugog stana kojeg stanar može otkupiti pod uvjetima ovog Zakona ili priznavanje prava na kupnju stana koji ne može biti predmet prodaje i sl.). Značajan broj zaprimljenih pritužbi odnosi se i na upravljanje stambenom zgradom i poduzimanje radova na održavanju zgrade. Međutim, kako se radi o pritužbama koje se po prirodi stvari tiču odnosa između vlasnika i poslova upravljanja zgradom, iste se raspravljaju u okviru područja vlasništva, a ne stambenih odnosa.

Na području od posebne državne skrbi, sklapanje ugovora o kupoprodaji državnog stana i/ili ugovora o najmu državnog stana sa zaštićenom najamninom uvjetovano je prethodnim namirenjem duga nastalog s osnova korištenja stanova. Iako se na području od

posebne državne skrbi (Knin), do 2006. nisu provodili postupci za prisilnu naplatu, u ukupni dug uključena su i dugovanja za koja je nastupila zastara (jedna, odnosno tri godine).

U okviru područja stambenih odnosa Izvješćem o radu pučkog pravobranitelja za 2007. godinu, posebno je razmotreno pitanje prava zaštićenih stanara u privatnim stanovima i prava vlasnika na te stanove. Istaknuto je da je proteklo deset godina od kada je Ustavni sud ukinuo odredbu stavka 2. članka 40. Zakona o najmu stanova (Odluka od 31. ožujka 1998. godine), a da još uvijek nisu uređene pretpostavke za otkaz ugovora o najmu stana. Već je 2007. godine utvrđeno da je neposredna posljedica pravne praznine koja je nastupila ukidanjem odredbe stavka 2. članka 40. Zakona o najmu stanova, nejednakost građana pred zakonom i nemogućnost dobivanja sudske zaštite prava.

Međutim, ova pravna praznina nije još uvijek uklonjena.

Tijekom 2008. godine pučkom pravobranitelju obratili su se i branitelji koji u jedinicama lokalne samouprave ne mogu u punom opsegu ostvariti prava iz Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, a odnose se na pravo na stambeno zbrinjavanje. U pitanju su pritužbe zbog povrede prava na komunalno opremanje stambenog objekta i ustupanje građevinskog zemljišta za izgradnju obiteljske kuće.

Uočeno je da jedinice lokalne samouprave (općine i gradovi), u odnosu na pravo branitelja i HRVI na stambeno zbrinjavanje, na različite načine tumače i primjenjuju Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, prema njihovom specifičnim lokalnim prilikama i mogućnostima. Primjena Zakona, jer se radi o materijalnim davanjima, u pravilu je determinirana sredstvima proračuna.

Iako je utvrđeno kao iznimka, različita praksa jedinica lokalne samouprave upućuje da ne postoji jedinstvena primjena Zakona. Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti ne raspolaže djelotvornom mjerom kojom bi braniteljima i HRVI iz Domovinskog rata osiguralo ostvarivanje zakonom zajamčenog prava, na isti način u svim gradovima i općinama.

Primjeri:

(1) **Opis slučaja (P.P.-267/08):** Z. B. iz V., HRVI, pritužuje se na rad Općinskog poglavarstva Općine V., radi prouzročene povrede prava iz članka 40. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji. Priznavanje prava na oslobađanje od dijela troškova za priključivanje na plinsku mrežu priznato je djelomično, u iznosu postotka utvrđene trajne invalidnosti.

Poduzete mjere: Zakon o pravima hrvatskih branitelja za ostvarivanje prava na komunalno opremanje stambenog objekta ne razlikuje potpuno i nepotpuno/djelomično oslobađanje od plaćanja troškova za priključivanje na komunalne mreže (infrastrukturu) i ne dovodi u bilo kakvu međusobnu vezu postotak utvrđene trajne invalidnosti HRVI-a s postotkom sudjelovanja u predmetnim troškovima.

Općinsko poglavarstvo upozoreno je da Odluka o načinu plaćanja naknade za priključenje na plinsku mrežu nije suglasna Zakonu o pravima hrvatskih branitelja ... Posebno je skrenuta pozornost da ostvarivanje prava na oslobađanje od plaćanja troškova za priključivanje stambenog objekta nije uvjetovano ni s realizacijom stambenog kredita, kako to drži Općinsko poglavarstvo, nego ispunjavanjem uvjeta za ostvarivanje prava na stambeni kredit.

S obzirom da se na temelju dostavljenog očitovanja utvrdilo da Z. B. niti nakon upozorenja pučkog pravobranitelja ne može kod jedinice lokalne samouprave ostvariti zakonom zajamčeno pravo, jer Općina V. nije odustala od svojeg stajališta, o ovom slučaju obaviješteno je i Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti.

Upozorenje iste naravi Poglavarstvu Općine V. dalo je i Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, dopisom od 18. travnja 2008. godine, kojim navodi: " ... *bili ste dužni gosp. B. u potpunosti osloboditi plaćanja naknade na plinsku mrežu, a ne samo u postotku sukladno postotku oštećenja organizma ... Ministarstvo Vas poziva da preispitate svoju odluku te ispunite svoju zakonsku dužnost i u ponovljenom postupku oslobodite gosp. B. plaćanja naknade na plinsku mrežu....*"

Ishod slučaja: Nepoznat. Pučkom pravobranitelju nije dostavljena obavijest o učinjenom u povodu upozorenja, odnosno nije dostavljen podatak je li dužnost ispunjenja zakonske obveze izvršena na način kako je to Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti pozvalo Općinsko poglavarstvo.

(2) Opis slučaja (P.P.-192/08): Županijska udruga za zaštitu potrošača "P. V.", pritužuje se u ime građana grada K. na postupanje gradskih vlasti i Ureda za prognanike, jer se rješavanje stambenih pitanja građana uvjetuje prethodnim namirenje duga nastalog s osnova korištenja stana na području od posebne državne skrbi. Radi se o području od posebne državne skrbi i o potraživanjima (voda, struja, komunalne naknade) za razdoblje od 1999./2000. do 2007. godine. Međutim, sva potraživanja prema potrošačima nastala do 31. prosinca 2000. godine otpisana su posebnom gradskom Odlukom i Odlukom komunalnog poduzeća, ali se od 2001. do 2006. nisu provodili postupci za prisilnu naplatu.

Pučki je pravobranitelj ocijenio problem sa nekoliko gledišta.

U pitanju je ostvarivanje prava na stan prema posebnim uvjetima utvrđenim Uredbom Vlade RH, te najmoprimcima iz K. ne može biti postavljen dodatni uvjet za dobivanje državnog stana u zaštićeni najam ili za kupnju stana.

Neprihvatljivo je postavljanje dodatnih uvjeta za stambeno zbrinjavanje, a koji nisu uređeni propisom.

Osim toga, radi se o zastarjelim potraživanjima, o čijoj naplati se trebalo brinuti (pažnjom dobrog gospodara) komunalno poduzeće. Nemarnost u naplati sada dodatno otežava situaciju građanima koji žive na područjima Hrvatske koja su pretrpjela najveća ratna razaranja.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj upozorio je Upravu za područje posebne državne skrbi na nedopušteno postavljanje posebnog uvjeta za sklapanje ugovora za kupnju i ugovora za stanovanje.

Ishod slučaja: Suprotno nastojanjima pučkog pravobranitelja da pokuša olakšati položaj građana, u srpnju 2008. godine, donesen je novi Zakon o područjima posebne državne skrbi, kojim je darovanje obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu uvjetovano prethodnim plaćanjem svih računa za troškove stanovanja, dakle i onih koji su zastarjeli.

(3) Opis slučaja (P.P.-1243/08): K. B. iz K. pritužuje se na rad Područne škole K. Osnovne škole B. kod ostvarivanja prava na kupnju stana smještenog u zgradi škole. Davatelj stana na korištenje nije do sada uspio osigurati i ne može dati drugi stan kojega stanar može kupiti prema uvjetima Zakona o prodaji stanova ... Sada kupcu uvjetuje prodaju izradom projekta etažiranja (cijele) zgrade.

Poduzete mjere: Podnositeljici pritužbe dana je opća pravna informacija i načelna uputa o pravnom uređenju pitanja realizacije kupnje stana na temelju stečenog stanarskog prava.

Davatelj stana na korištenje, Područna škola K, dužna je nositelju stanarskog prava koji stanuje u stanu koji se nalazi u poslovnoj zgradi koja se koristi za obavljanje odgoja i obrazovanja osigurati drugi stan kojega nositelj stanarskog prava može kupiti pod uvjetima iz Zakona. K. B. ne smije biti dovedena u nejednakopravni odnos s drugim građanima samo iz razloga, jer nije osiguran drugi stan.

K. B. ima pravo kupiti stan u kojem stanuje. Vlasnik stana (a ne kupac stana), dužan je prije sklapanja ugovora o prodaji ispuniti sve uvjete da bi se prodaja u odnosu na predmet prodaje mogla smatrati valjanom i zakonitom, a to znači i dati izraditi projekt etažiranja.

Imovina oduzeta za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine

Tijekom 2008. godine iz ovog područja bila je u radu ukupno 61 pritužba građana, od čega je novozaprimljenih bilo 32, a iz ranijih godina 29.

S obzirom da je prethodnih godina pučki pravobranitelj u svojim izvješćima detaljno izvještavao Hrvatski Sabor o problemima koji su uočavani kroz pritužbe građana u postupcima povrata imovine oduzete za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, ove godine, osim statističkog prikaza, neće posebno razlagati pritužbe, jer se one i nadalje pretežno odnose na dugotrajnost postupka pred prvostupanjskim i drugostupanjskim tijelom.

Pritužbe takvog sadržaja u cijelosti su opravdane napose ukoliko se uzme u obzir da je Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine stupio na snagu 1.1.1997. godine, pa upravni postupci u svezi kojih su zaprimane pritužbe, sada već traju preko 11 godina, što dovoljno govori o ozbiljnosti povreda prava pritužitelja - bivših vlasnika i njihovih zakonskih nasljednika.

K tome treba dodati da je Uprava za drugostupanjske postupke Ministarstva pravosuđa RH, uslijed neprihvatanja pravnih shvaćanja i primjedaba Upravnog suda RH u vezi s postupcima, generirala veliki broj novih upravnih sporova i tako doprinijela prolongiranju ostvarenja ustavnih i zakonskih prava bivših vlasnika i njihovih zakonskih nasljednika. Stoga je u jednom takvom predmetu, nakon što je Vlada Republike Hrvatske odbila prijedlog pučkoga pravobranitelja za ukidanjem rješenja Ministarstva pravosuđa, Uprave za građansko pravo po pravu nadzora, pokrenuo pred Upravnim sudom RH upravni spor.

Izvlaštenje

Tijekom 2008. godine bilo je u radu ukupno 7 novozaprimljenih pritužbi koje su se odnosile na postupak izvlaštenja.

Pritužbe koje su zaprimljene u izvještajnoj godini odnosile su se na povrede ili ograničenja vlasničkih prava u postupku izgradnje cesta, autocesta ili polaganja magistralnog

plinovoda, koji su regulirani posebnim zakonima (Zakonom o javnim cestama i Zakonom o energiji).

Opisani primjer ilustrirati će sljedeća pritužba iz navedenog područja:

(1) Opis slučaja (P.P.-1540/07): Pučkom se pravobranitelju (18.10.2007.) obratio I. A. s pritužbom radi vršenja terenskih priprema za izgradnju državne ceste Trogir – Omiš na zemljištu u njegovom vlasništvu prije započinjanja te provođenja postupka izvlaštenja.

U pritužbi je naveo, kako poduzeće Hrvatske ceste d.o.o. putem privatnih poduzeća sondiraju, mjere i označavaju teren bez obavješćavanja vlasnika zemljišta o radovima. Navodi da je,, zatekavši ih na svojoj zemlji, upozorio da se radi o parceli u njegovom privatnom vlasništvu na kojoj nitko nema prava bilo što raditi bez njegovog znanja, a da je pritom dobivao poluisprike i nemušte odgovore, jer su mjeritelji bili svjesni da rade mimo zakona.

Pritužbom želi upoznati pučkog pravobranitelja s teškim kršenjem zakona i njegovih ustavnih prava, te traži njegovu zaštitu. Navodi kako će se radi predstojećih izbora otvoriti radovi na navedenoj cesti, a da niti jedan vlasnik zemljišta nije dobio nikakvu informaciju o izvlaštenju, namjerama, rokovima ili slično. Iskazao je bojazan da će dan–dva ranije možda dobiti poziv za izvlaštenje i biti dovedeni pred gotov čin. Iskazuje ogorčenje zbog toga što ne poštuje proceduru, pojedinca, povijesnog vlasnika, te se pita, jesu li doista vlasnici zemljišta kroz više generacija - građani drugog reda?

Poduzete mjere: Povodom pritužbe g. I. A. pučki pravobranitelj je sukladno svojim zakonskim ovlastima, dopisom od 9.11.2007. godine zatražio od Hrvatskih cesta obavijesti i dostavu relevantne dokumentacije.

Predmetnim dopisom je od Hrvatskih cesta zatražena obavijest, jesu li kao investitor izgradnje državne ceste D8, sukladno zakonskoj obvezi iz čl. 26. st. 7. Zakona o javnim cestama, podnijeli nadležnom državnom uredu prijedlog za obavljanje pripremnih radnji u skladu s odredbama čl. 12. i 13. Zakona o izvlaštenju, te od istoga dobili odobrenje.

Budući da Hrvatske ceste nisu dostavile pučkom pravobranitelju zatraženo do mjeseca veljače 2008. godine, upućena je požurnica.

Dana 17.3.2008. godine pučki je pravobranitelj zaprimio izvješće Hrvatskih cesta Ispostave Split od 12.3.2008. godine, koje međutim na postavljeni upit pučkog pravobranitelja nije dalo odgovor, a niti je uz isto dostavljena zatražena dokumentacija na uvid.

Stoga je pučki pravobranitelj dopisom od 26.3.2008. godine upozorio Hrvatske ceste na manjkavosti podnesenog izvješća i zatražio njegovu nadopunu. Istovremeno je ukazao na ustavna jamstva i zakonske propise kojima se štiti nepovredivost privatnog vlasništva kao jedne

od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, te zatražio poduzimanje mjera u svrhu otklanjanja mogućih nepravilnosti, odnosno nezakonitosti, na koje je u svojoj pritužbi upozorio pritužitelj.

Povodom ponovljenog traženja pučkog pravobranitelja Hrvatske ceste nisu dostavile zatraženu nadopunu izvješća niti nakon 5 mjeseci, radi čega je 25.8.2008. istima upućena požurnica.

Dana 22.9.2008. pučki je pravobranitelj zaprimio dopis Hrvatskih cesta Ispostave Split od 17.9.2008. uz koji ponovno nije dostavljen prijedlog za obavljanje pripremnih radnji na nekretninama u privatnom vlasništvu, kao niti odobrenje nadležnog tijela, sukladno ranije cit. odredbama Zakona o izvlaštenju i Zakona o javnim cestama.

S obzirom da temeljem čl. 56. Zakona o javnim cestama, prava i dužnosti Republike Hrvatske kao osnivača Hrvatskih cesta obavlja Vlada, pučki pravobranitelj je uputio Vladi RH upozorenje i pozvao je na provođenje nadzora u odnosu na Hrvatske ceste u cilju provjere poštovanja ustavnosti i zakonitosti u postupanju istih pri obavljanju javnih ovlaštenja, koja su im podijeljena zakonom. Ujedno je pozvao Vladu RH poduzeti mjere u cilju dostavljanja konkretnog odgovora na postavljene upite pučkog pravobranitelja iz dopisa od 9.11.2007. i 26.3.2008. godine, te o tome izvijestio Hrvatske ceste i pritužitelja.

Ishod slučaja: Dana 21.1.2009. godine pučkom pravobranitelju dostavljen je na znanje dopis Vlade RH od 23.12.2008. godine kojeg je uputila Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture, a u kojem se istome prosljeđuje zahtjev pučkoga pravobranitelja i traži, da isto utvrdi razloge nepostupanja Hrvatskih cesta prema zahtjevu pučkog pravobranitelja te da o tome izvijesti Vladu RH.

Raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske

Tijekom 2008. godine, zaprimljeno je 5 pritužbi u svezi s načinom raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske, dok je iz prethodnih godina u radu bilo 8 pritužbi, tj. ukupno 13.

Predmetne pritužbe odnosile su se i nadalje na rad tijela jedinice lokalne samouprave tj. općinskih vijeća općina i poglavarstava općina i gradova, kao i Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja.

U zaprimljenim pritužbama i nadalje se ukazivalo na najrazličitije načine opstrukcije,

nepravilnosti ili pogodovanja u provođenju Programa raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske na području onih općina gdje su takvi programi doneseni i na koje je suglasnost dalo Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja.

Pučki pravobranitelj sve je pritužbe građana upućivao nadležnom Ministarstvu poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, Upravi za poljoprivredno zemljište, kao i ministru osobno, upozoravajući na uočene manjkavosti Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 66/01 do 90/05).

Pučki pravobranitelj je u više predmeta upozoravao Ministarstvo kako Zakonom o poljoprivrednom zemljištu sudionicima natječajnog postupka više nije osigurana efikasna pravna zaštita protiv odluka općinskih odnosno gradskih vijeća o izboru najpovoljnije ponude, jer više nemaju mogućnosti podnošenja prigovora, a ni pokretanja upravnog spora kako je to bilo regulirano člankom 13. ranijeg Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 54/94 do 105/99).

Ministarstvo poljoprivrede, međutim, niti u jednom predmetu nije dostavilo zatraženo izvješće ili odgovor, te uopće nije surađivalo s pučkim pravobraniteljem, ignorirajući sva upozorenja i primjedbe koje su upućene ovom državnim tijelu i resornom ministru.

Rezultat toga je novi Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN 152/08) koji ponovno ne osigurava sudionicima u postupku dodjele određenih prava na poljoprivrednom zemljištu u državnom vlasništvu (prodaja, davanje u zakup i dugogodišnji zakup) nikakvu pravnu zaštitu od povreda njihovih prava u provedenim postupcima, što je ispod standarda pravne zaštite koje je zakonodavstvo Republike Hrvatske imalo prije 15 godina.

Novi propis omogućava arbitrarnost u odlučivanju o izboru najpovoljnije ponude na temelju natječaja općinskom odnosno gradskom vijeću, odnosno skupštini Grada Zagreba na čijem se području zemljište nalazi, kao i davanja suglasnosti samog Ministarstva. To ne samo što predstavlja nazadovanje u odnosu na ranije postojeće standarde pravne zaštite, nego ne udovoljava niti standardima za prilagodbu propisima EU, koja iziskuje da postupak donošenja odluka o dodjeli prava budu uređeni na način koji neće omogućavati diskriminaciju po bilo kojoj osnovi.

Slijedeći slučaj prikazuje problem nedostatne zaštite ustavnih i zakonskih prava, kako bivših vlasnika, tako i sudionika natječajnog postupka pri dodjeli (zamjenskog) poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu.

Primjer:

(1) Opis slučaja (P.P.-691/07): Pučkom pravobranitelju obratila se B. L. u ime svoje

majke S. L. pritužujući se zbog nemogućnosti ostvarenja zamjene poljoprivrednog zemljišta u postupku povrata oduzete imovine, premda joj je djelomičnim rješenjem Ureda državne uprave u B-b županiji, Ispostava G. P. od 26. 2. 2003. priznato pravo na povrat 25 jutara 1280 čhv ili 14,8470 ha.

U tom su se postupku svi podnositelji zahtjeva za povrat oduzetog poljoprivrednog zemljišta (koje se ne može vratiti) očitovali, kako žele da im se na ime naknade da drugo odgovarajuće zemljište, sukladno Programu raspolaganja poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, koje će donijeti Gradsko vijeće Grada G. P.

Međutim, kako do dodjelivanja zamjenskog poljoprivrednog zemljišta nije došlo niti dvije godine od donošenja rješenja, pritužiteljica se u rujnu 2005. godine obratila Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva tražeći suglasnost za dodjelu poljoprivrednog zemljišta u k. o. V. Z.

Budući odgovor na podneseni zahtjev nije dobila, 20.3.2006, uputila je Ministarstvu pismenu požurnicu.

Pritužiteljica navodi, kako unatoč telefonskim pozivima i zamolbama radi rješavanja ovog, njezinoj obitelji egzistencijalnog pitanja, osim neugodnog odbijanja razgovora od strane službenice toga ministarstva, po tom pitanju nije riješeno ništa.

Poduzete mjere: Pučki pravobranitelj je dopisom od 17.8.2007. godine zatražio, da Ministarstvo navedenu pritužbu ispita, te o razlozima nepostupanja i neodgovaranja pritužiteljici podnese izvješće.

Prema navodima pritužiteljice, zemljište koje je trebalo biti vraćeno, ne vodeći računa o tome, Povjerenstvo je dalo u dugoročan zakup drugima.

Stoga je pučki pravobranitelj istovremeno u tom dopisu upozorio resorno ministarstvo na nezadovoljstvo i sve češće pritužbe građana koje se tiču nepravilnosti u svezi raspolaganja i davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta od strane jedinica lokalne samouprave.

U dopisu je naveno: *"Naime, premda je člankom 22. stavkom 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 66/01, 87/02, 48/05 i 90/05) jasno određeno kako Republika Hrvatska raspolaže poljoprivrednim zemljištem čiji je vlasnik izuzev onoga koje se vraća ranijim vlasnicima po posebnom zakonu, jedinice lokalne samouprave svojim programira raspolaganja ne vode evidenciju poljoprivrednog zemljišta koje je predmetom postupka povrata, tako da ga daju u dugoročan zakup javnim natječajem.*

Tako, primjerice, dosadašnji zakupac na takvom poljoprivrednom zemljištu koji uredno ispunjava ugovorne obveze, prema kriterijima iz čl. 26. st. 2 cit. zakona, će ostvarivati i prednost prvenstvenog prava kupnje, budući Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN 66/01 do

90/05) u svojim odredbama o davanju u zakup poljoprivrednog zemljišta (čl. 33 st. 2) bivše vlasnike u redosljedu prednosti prvenstvenog prava zakupa (uslijed citiranog u odredbi čl. 22. st. 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu) ne predviđaju.

Slijedom navedenog, sudjelujući u natječaju, te ispunjavajući s više osoba kriterije u istom redosljedu prvenstvenog prava zakupa, bivši vlasnici pasivno mogu promatrati, kako zemljište koje im je bilo oduzeto sada odlazi u zakup drugih, koji u odnosu na njih, ostvaruju prioritet.

Nadalje, ovo je ministarstvo je od strane pučkog pravobranitelja već upozoreno, kako Zakonom o poljoprivrednom zemljištu (NN 66/01, 87/02, 48/05 i 90/05) protiv odluka općinskih odnosno gradskih vijeća sudionicima natječajnog postupka više nije osigurana efikasna pravna zaštita podnošenjem prigovora, žalbe te pokretanjem upravnog spora kako je to ranije bilo regulirano člankom 13. Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 54/94 do 105/99).

Kada se tome doda, da se zakupninom od oduzetog poljoprivrednog zemljišta financira državni proračun i proračun jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave, očigledno je da bivši vlasnici zamjenu za oduzeto poljoprivredno zemljište ne mogu ostvariti uslijed opstrukcija uvjetovanih (između ostalog) i načinom financiranja proračuna lokalne samouprave.

Slijedom uočenih problema temeljem primjedbi građana, pučki pravobranitelj je mišljenja, da je neophodno Zakon o poljoprivrednom zemljištu izmijeniti.

Prema mišljenju pučkog pravobranitelja, provođenjem jedino upravnog nadzora nad primjenom važećeg Zakona o poljoprivrednom zemljištu, nisu u dovoljnoj mjeri zaštićena ustavna i zakonska prava niti bivših vlasnika, a niti sudionika natječajnog postupka.

Slijedom navedenog, pozivate se prednja upozorenja pučkog pravobranitelja uzeti u razmatranje, po potrebi provesti upravni i inspeksijski nadzor, te u smislu čl. 6. i 11. Zakona o pučkom pravobranitelju vaše očitovanje i izvješće podnijeti pučkom pravobranitelju u roku od 30 dana, pozivom na broj gornji."

S obzirom da zatraženo izvješće dulje vrijeme nije dostavljeno, pučki pravobranitelj uputio je Ministarstvu požurnice 14.5.2008. i 26.8.2008. godine, na koje nije odgovoreno.

Stoga je 3.11.2008. ravnatelju Uprave za poljoprivredno zemljište pučki pravobranitelj uputio upozorenje na dužnost ispunjenja obveze državnog tijela temeljem čl. 11. Zakona o pučkom pravobranitelju i ponovno zatražio požurenje dostave izvješća, najkasnije u roku od 30 dana, jer će u suprotnom o nesuradnji ovog tijela izvijestiti Hrvatski Sabor i javnost.

Ishod slučaja: Od 17.8.2007. godine do podnošenja ovog izvješća Hrvatskom Saboru

Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja nije dostavilo zatraženo izvješće te udovoljilo traženju pučkog pravobranitelja.

Napomena: S obzirom na evidentnu nesuradnju Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, pučki pravobranitelj je također uputio upozorenje i resornom ministru dopisom od 20.10.2008. godine (u predmetu P.P.-346/07 koji je opisan u prošlogodišnjem izvješću Hrvatskom Saboru na str. 135-137), te ga kao čelnika pozvao na poduzimanje mjera radi uspostavljanja suradnje i učinkovitije zaštite ustavnih prava građana, no na žalost, do sada bez postignutog učinka.

Pritužbe na rad pravosuđa

Tijekom 2008. godine u radu iz ovog područja bilo je ukupno 299 pritužbi građana, pa se u odnosu na 2007. godinu (276 pritužbi) i nadalje ne bilježi opadanje broja pritužbi građana nezadovoljnih uglavnom duljinom trajanja sudskih postupaka.

Po svojem sadržaju i strukturi pritužbe se nisu bitno razlikovale od onih koje su zaprimane prethodnih godina, a o kojima je pučki pravobranitelj u svojim godišnjim izvješćima obavještavao Hrvatski Sabor. Prvenstveno se radilo o pritužbama radi dugotrajnosti postupaka, nezadovoljstva stranaka donesenim presudama ili načinom vođenja sudskog postupka, obavljanjem poslova sudske i pravosudne uprave, sporošću rada zk odjela.

Stoga u ovogodišnjem izvješću nalazi nužnim posebno upozoriti na pritužbe građana (zaprimljene tijekom posljednjeg kvartala 2008. godine) koje su bile vezane uz pravo na suđenje u razumnom roku.

Naime, radi se o tome da su u tim postupcima zahtjevi stranaka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku bili usvojeni kao osnovani te im je dosuđena naknada, međutim, u daljnjem tijeku postupka, uslijed nepostupanja odnosno nedonošenja odluka nižih sudova u određenim im rokovima, povrede prava stranaka nisu bile otklonjene.

Radi toga, pritužitelji su podnosili ustavne tužbe radi povrede Ustavom zajamčenih prava iz čl. 29. st. 1. Ustava Republike Hrvatske i/ili ponovno podnosili zahtjeve višim sudovima radi povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Pritužbe koje su ukazivale na takve povrede pučki je pravobranitelj dostavljao Sektoru pravosudne inspekcije Uprave za organizacijsko-kadrovske poslove pravosuđa, Ministarstva pravosuđa RH radi ispitivanja ili provođenja nadzora.

O navedenim problemima govore primjeri u nastavku teksta.

Primjeri:

(1) **Opis slučaja** (P.P.-1214/08) L. A. obratio se pučkom pravobranitelju radi povreda prava na suđenje u razumnom roku u radnopravnom sporu (Pr-.../08 prije Pr-.../00) pred Općinskim građanskim sudom u Zagrebu.

Temeljem pritužbe i priloženih odluka proizlazi, da je 22.8.2006. pritužiteljev zahtjev usvojen kao osnovan i prvostupanjskom sudu naloženo da meritornu odluku donese u roku od 6 mjeseci, a pritužitelju je dosuđena naknada zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u iznosu od 8.000,00 HRK.

S obzirom da prvostupanjski sud odluku nije donio u naloženom roku, pritužitelj je 16.3.2007. ponovno podnio zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i podigao ustavnu tužbu radi povrede ustavom zajamčenih prava iz čl. 29. st. 1 Ustava RH. Do podnošenja pritužbe pučkom pravobranitelju (10.10.2008.), pritužitelj povodom iskorištenih pravnih sredstava nije zaprimio odluke.

Iako je prvostupanjski sud u međuvremenu donio meritorno rješenje sa zakašnjenjem od 4 mjeseca (tj. nakon 10 mj. umjesto 6 mj.), a koje je drugostupanjski sud ukinuo povodom žalbe tuženika i predmet vratio prvostupanjskom sudu na ponovni postupak, od tada (15.1.2008.) nije zakazana rasprava u tom predmetu, unatoč požurnicama koje je pritužitelj upućivao sudu 28.3.2008. i 19.5.2008. godine.

Radi svega navedenog obratio se pučkome pravobranitelju, a svoju pritužbu je zaključio riječima (cit.): *"Susrevši se s nemogućnošću ostvarivanja zajamčenih ustavnih prava te bivajući uskraćen za pravnu zaštitu u radnopravnom postupku koji sada traje već gotovo 8 godina, bio sam slobodan obratiti se za pomoć Vama, iako sam se još jednom za pomoć obratio i Ministarstvu pravosuđa."*

Poduzete mjere: S obzirom da se L. A. prema vlastitim navodima obratio i neposredno Ministarstvu pravosuđa RH radi postupanja, pučki pravobranitelj je u smislu čl. 7. i 11. Zakona o pučkom pravobranitelju zatražio od Uprave za organizacijsko-kadrovske poslove pravosuđa, Sektora pravosudne inspekcije izvješće o poduzetom, a o svojem traženju izvijestio je kopijom dopisa predsjednika suda i pritužitelja neposredno.

Ishod slučaja: Nepoznat. Do podnošenja ovog izvješća, nije zaprimljeno izvješće Ministarstva pravosuđa o poduzetom.

Napomena: Premda je pritužitelju zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku dosuđena primjerena naknada od 8.000,00 HRK, a prvostupanjskom sudu naloženo donošenje

meritorne odluke u roku od 6 mjeseci, primarni cilj koji je željela postići ova stranka – ubrzanje postupka i njegovo okončanje u razumnom roku - nije ostvaren, jer prvostupanjski sud i nadalje ne zakazuje raspravu te se postupak unatoč svemu što je stranka poduzela - ne može okončati u razumnom roku.

(2) Opis slučaja (P.P.-391/08) Pučkom pravobranitelju obratila se M. L. s pritužbom na rad Općinskog suda u Zagrebu zbog nezakazivanja prvog ročišta više od 4 (četiri) godine u njezinom predmetu.

Navela je, kako se zbog svoje visoke starosti (90 godina) i slabog zdravstvenog stanja prethodno zamolbom za požurenjem rješavanja predmeta obratila predsjedniku Općinskog suda u Z., međutim, bez učinka, radi čega se sada za pomoć obraća pučkom pravobranitelju.

U prilog tih navoda, pritužiteljica je predočila zamolbu predsjedniku suda od 29.1.2007. kao i dopis Ureda predsjednika Općinskog suda u Z. br. 9 Su-.../07. od 26.2.2007. uz kojeg je priloženo očitovanje sutkinje S. Đ. Š. od 23.2.2007. godine, u kojem je obrazloženo, *"da je predmet u radu kod tog suda od 4.2.2004. godine, te da po starosti i vrsti spora ne ulazi u predmete koji se rade po hitnom postupku, pa imajući u vidu opterećenost ostalim predmetima, a posebno prioritarnim hitnim bilo po starosti bilo po vrsti spora, isti će biti riješen prema mogućnostima, imajući u vidu navedeno"*.

Poduzete mjere: Budući da je tužbom parnica pokrenuta 27.6.2003. godine, a od zaprimanja ustupljenog predmeta s Općinskog suda u K. (4.2.2004. godine) prema priležem očitovanju i navodima pritužiteljice do podnošenja pritužbe pučkom pravobranitelju (19.3.2008. g.) nije bilo zakazano niti prvo ročište, pučki pravobranitelj zatražio je od Ministarstva pravosuđa žurno ispitivanje predstavke pritužiteljice u skladu s ovlastima koje su propisane člancima 61. st. 1. i čl. 62. st. 1. toč. 5. i 7. Zakona o sudovima.

Istovremeno je o tome dostavljena obavijest predsjednicima Općinskog suda u Z., Županijskog suda u Z. i Vrhovnog suda RH, te Državnom sudbenom vijeću, jer je na gotovo istovjetno očitovanje iste raspravne sutkinje pučki pravobranitelj ranije zaprimio pritužbu u jednom drugom predmetu. (Taj slučaj je kao primjer bio opisan u izvješću Hrvatskom Saboru 2006. g. - zakazivanje rasprave je u tom predmetu konačno postignuto 4 godine nakon zaprimanja tužbe, a njime se pučki pravobranitelj poslužio kako bi upozorio na potrebu učestalijeg neposrednog provođenja nadzora pravilnosti i urednosti obavljanja poslova sudske uprave u sudovima te poduzimanja mjera radi sprečavanja štetnih posljedica – nanošenja štete državnom proračunu koje se mogu očekivati zbog prekoračenja razumnog roka za postupanje i odlučivanje u sudskom postupku.)

Ishod slučaja: U svezi dostavljene predstavke pučki je pravobranitelj dopisom Ministarstva pravosuđa od 28.7.2008. godine obaviješten, da je postupajući sukladno odredbama čl. 61, čl. 62. i čl. 67. Zakona o sudovima zatraženo izvješće predsjednika Općinskog suda u Z., te kako je obaviješteno da je u navedenom predmetu (radi povrata dara do namirenja nužnog dijela na nekretnini) koji je zaprimljen 4.2.2004. na tom sudu, uzimajući u obzir visoku starosnu dob tužiteljice i njeno slabo zdravstveno stanje, sukladno raspoloživim terminima, sud zakazao ročište za glavnu raspravu za dan 5.9.2008. godine.

Napomena: U predmetnom slučaju prvo ročište zakazano je tek povodom ispitivanja predstavke od strane pučkog pravobranitelja (4 i pol godine nakon zaprimanja spisa mjesno nadležnog suda, odnosno 5 g. i 3 mj. od podnošenja tužbe sudu).

Pri tome ne treba zanemariti činjenicu, da se pritužiteljica radi zakazivanja rasprave prethodno zamolbom obratila neposredno predsjedniku suda, ali da nisu poduzete potrebne mjere u cilju započinjanja postupka i ostvarivanja učinkovite sudske zaštite (premda sukladno Zakonu o sudovima i Sudskom poslovniku predsjednik suda odgovara za uredno i pravodobno obavljanje poslova u sudu).

Iz opisanih slučajeva, dakle, razvidno je da postojeća zakonska regulativa, odluke sudova povodom zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, kao i postupanje predsjednika sudova u obavljanju poslova sudske uprave i Ministarstva pravosuđa u obavljanju poslova pravosudne uprave još uvijek ne osiguravaju učinkovito ostvarenje ustavnog prava građana iz čl. 29 st. 1 Ustava RH, radi čega su nužne korjenitije promjene u pravosuđu.

U tom smislu pučki pravobranitelj uputio je dopis Ministarstvu pravosuđa upozoravajući na imperfektnost odredaba Zakona o sudovima koje se odnose na ostvarivanje ustavnog jamstva iz čl. 29. st. 1. Ustava Republike Hrvatske kao i na uočene nedostatke vezano uz njegovo provođenje.

Naime, zaprimljene pritužbe ukazuju da se trenutno značajno opterećuje državni proračun, a da nacionalno zakonodavstvo izrijeком ne propisuje način izvršenja, kao niti nadzor i sankcije u slučaju neispunjenja obveza naloženih rješenjima viših sudova.

Slijedom navedenog može se zaključiti, da se osnovna svrha postupka radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku - a to su ubrzanje vođenja postupaka i donošenje odluka u razumnom roku - i nadalje ne postižu.

DIO ČETVRTI

MEĐUNARODNA SURADNJA

Tijekom 2008. godine Ured pučkog pravobranitelja intenzivirao je suradnju s relevantnim međunarodnim institucijama u području ljudskih prava. Te aktivnosti pridonijele su jačanju vidljivosti ove institucije na međunarodnim forumima, dobivanju "statusa nacionalne institucije za zaštitu i promicanje ljudskih prava" te primitku u članstvo međunarodnih strukovnih udruženja. S obzirom na dvije nove uloge koje je pučki pravobranitelj dobio – status nacionalne institucije za zaštitu i promicanje ljudskih prava i središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije – djelatnici ureda sudjelovali su na više dodatnih "treninga za trenere", odnosno, edukativnim seminarima i radionicama značajnim za novo područje rada ove institucije.

a) Status "nacionalne institucije"

Međunarodni koordinacijski odbor za nacionalne institucije, reprezentativno tijelo nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava pri Vijeću za ljudska prava UN-a, akreditirao je 2008. godine instituciju pučkog pravobranitelja kao instituciju za promicanje i zaštitu ljudskih prava sa "statusom A". Radi se o najvišem statusu koji se dodjeljuje instituciji za zaštitu ljudskih prava koja zadovoljava kriterije iz "Pariških načela" (to su: neovisnost koju jamči ustav ili zakon, autonomnost u odnosu na vlasti, pluralizam u sastavu članstva, široke ovlasti za zaštitu i promicanje ljudskih prava, dostatna sredstva za neovisan rad i ovlasti za poduzimanje istražnih radnji).

Naime, Opća skupština UN-a posebnom je rezolucijom iz 1993.g. (A/RES/48/134) utvrdila minimum zahtjeva za dobivanje statusa neovisne institucije za zaštitu i promicanje ljudskih prava, poznatija kao "Pariška načela". Nacionalne institucije za zaštitu i promicanje ljudskih prava ključne su za uspostavu sustava zaštite i promicanja ljudskih prava u svakoj zemlji. Važnost koju Ured Visoke povjerenice UN-a za ljudska prava pridaje nacionalnim institucijama, u skladu je s Programom reformi pod nazivom "Jačanje Ujedinjenih naroda: Agenda za daljnje promjene" Generalnog tajnika UN-a, donesenim 2002. godine. U tom se programu naglašava da će uspostavljanje ili osnaživanje postojećih struktura (institucija) za

zaštitu ljudskih prava u svakoj zemlji biti prvenstveni cilj UN-a kako bi se dosljednije u praksi primjenjivali međunarodni standardi u zaštiti ljudskih prava.

Te institucije trebaju služiti kao veza između vlade, članova parlamenta, nevladinih udruga za zaštitu ljudskih prava u cilju promicanja dobre uprave i vladavine prava. Nacionalne institucije za zaštitu i promicanje ljudskih prava treba financirati država, njihovo osnivanje (ili postojanje) mora biti predviđeno ustavom ili zakonom, moraju imati široke ovlasti za zaštitu i promicanje ljudskih prava na nacionalnoj razini. To je mehanizam putem kojeg države ostvaruju svoje međunarodne obveze u smislu "poduzimanja odgovarajućih akcija" (česti izraz u međunarodnim dokumentima) za oživotvorenje u praksi međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima. Služeći kao svojevrsna spona između vlasti i civilnoga društva, od nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava očekuje se aktivna uloga u promicanju i nadgledanju djelotvorne primjene međunarodnih standarda u području ljudskih prava.

Ova akreditacija svojevrsno je priznanje za dosadašnji rad ove institucije, njenoj neovisnosti i kredibilnost u zaštiti ljudskih prava, ali i poticaj za daljnje jačanje u cilju potpunog ispunjenja kriterija iz Pariških načela, jer se ova akreditacija nakon pet godina podvrgava reviziji. Prigodom dodjele statusa nacionalne institucije, Međunarodni koordinacijski odbor za nacionalne institucije naglasio je važnost suradnje pučkog pravobranitelja s drugim institucijama pravobranitelja u cilju tijesnog povezivanja i uspostave djelotvornog *sustava* zaštite ljudskih prava u Hrvatskoj te dao sljedeće preporuke:

1) Pozivajući se na Pariška načela i definiciju "ovlasti u području ljudskih prava" Odbor požuruje proširenje ovlasti pučkog pravobranitelja tako da ova institucija dobije široke ovlasti za zaštitu i promicanje ljudskih prava, temeljene na univerzalnim standardima ljudskih prava.

2) Pozivajući se također na definiciju "odgovarajuće financiranje", posebice naglašava važnost dovoljnog i održivog izvora financiranja potrebnog za neovisan rad institucije.

3) Odbor poziva pučkog pravobranitelja da aktivno surađuje s tijelima za ljudska prava UN-a, sukladno definiciji "interakcija s međunarodnim sustavom za ljudska prava."

4) Nadalje se poziva na definiciju "osiguranje pluralizma", u smislu važnosti uključivanja etničkih manjina u sastav institucije.

5) Konačno, odbor poziva pučkog pravobranitelja da pojača dostupnost institucije putem otvaranja regionalnih ureda, sukladno članka 3 Pravilnika o postupanju pučkog pravobranitelja.

Navedene preporuke u cijelosti su u skladu s prijedlozima koje je pučki pravobranitelj već uputio Hrvatskome saboru početkom 2008. godine kroz formalnu inicijativu za promjenu odredbe članka 92. Ustava te kroz Izvješće o radu za 2007. godinu.

Zahvaljujući stjecanju statusa nacionalne institucije pučki pravobranitelj dobio je mogućnost uključivanja u zajedničke projekte odgovarajućih tijela UN-a i Ureda Povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe. Tako je predstavnik našeg ureda sudjelovao u radu petog okruglog stola u organizaciji irske Komisije za ljudska prava, predsjedateljice Europske grupe nacionalnih institucija unutar sustava UN-a i Povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe na temu "Zaštita ljudskih prava na državnoj razini – jačanje neovisnih institucija", održanom u rujnu 2008.g. u Dublinu. Tom je prigodom konstatirano da je osnivanje novih ili (racionalnosti radi) proširenje mandata postojećim institucijama, (ponajprije ombudsmana što je slučaj i u Hrvatskoj), pridonijelo jačanju zaštite ljudskih prava i većoj primjeni međunarodnih standarda u državama članicama UN-a, te da taj proces treba nastaviti.

Ured pučkog pravobranitelja sudjeluje i u posebnim projektima Ureda Povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe koji imaju za cilj bolju međusobnu informiranost, razmjenu dobre prakse i edukaciju nacionalnih institucija za razna područja ljudskih prava. Djelatnici Ureda sudjeluju redovito na seminarima organiziranim u okviru zajedničkog projekta Europske unije i Vijeća Europe, za uspostavu aktivne mreže neovisnih izvansudskih nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava. Tijekom 2008.g. naši savjetnici, specijalizirani za određena područja, sudjelovali su na seminarima na kojima se obrađivala uloga nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava u promociji slobode izražavanja i prava na pristup informacijama, zaštiti prava osoba s invaliditetom te zaštiti prava seksualnih manjina. Svrha ovog projekta je poboljšanje rada nacionalnih struktura za zaštitu i promicanje ljudskih prava, poticanje konstruktivnog dijaloga s tijelima državne vlasti radi unapređenja zaštite ljudskih prava na državnoj razini.

Posebna se pozornost pridaje osposobljavanju ovih institucija za posredovanje u rješavanju sudskih sporova tamo gdje oni nastaju radi smanjenja opterećenja Europskoga suda za ljudska prava. Konkretni rezultat te suradnje jest činjenica da je Ured Povjerenika za ljudska prava Vijeća Europe pokrenuo bilten kojim nam redovito dostavljaju informacije o radu Europskog suda za ljudska prava, sažetak presuda, najčešće povrede ljudskih prava, provođenje sudskih odluka i sl. koje mogu biti od važnosti za postupanje nacionalnim institucijama za ljudska prava, odnosno pri traženju mogućnosti za prijateljsko rješavanje sporova.

Predstavnica Ureda pučkog pravobranitelja sudjelovala je na naprednom međunarodnom programu za edukaciju s područja zaštite ljudskih prava osoba s invaliditetom, koja je održana u listopadu 2008. godine u Švedskoj. U radu skupa sudjelovali su stručnjaci iz 12 zemalja jugoistočne Europe i središnje Azije. Međunarodni je program organizirala SHIA (Solidarity, Human Rights, Inclusion, Accessability), švedska krovna organizacija osoba s invaliditetom za međunarodnu pomoć, koju podupire SIDA (The Swedish Development and Cooperation Agency). Od 2005. godine SHIA je na sličnim edukacijama certificirala više od 150 stručnjaka s područja ljudskih prava iz više od 60 zemalja.

b) Članstvo u EQUINET-u

Zakonom o suzbijanju diskriminacije pučki pravobranitelj postaje s 1. siječnjem 2009. godine središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije u Republici Hrvatskoj. S obzirom da se radi o novom području rada ove institucije bilo je potrebno da se djelatnici Ureda dodatno educiraju na specijaliziranim seminarima koje su organizirale relevantne europske institucije, ponajprije Europska mreža tijela za promicanje jednakosti EQUINET. Naši djelatnici pohađali su seminar o dvjema direktivama Europske unije iz područja suzbijanja diskriminacije: Direktivi 2000/43/EZ, koja se odnosi na rasno i etničko podrijetlo, te Direktivi 2000/78/EZ, koja se odnosi na dob, vjeru ili uvjerenje, spolnu orijentaciju i invaliditet. Ključne teme seminara bile su doseg europskog zakonodavstva na ovom području, uloga sindikata, nevladinih udruga i tijela za promicanje jednakosti u borbi protiv diskriminacije te razlike u pristupu diskriminaciji po različitim diskriminacijskim osnovama, pri čemu je posebna pozornost posvećena diskriminaciji na osnovi dobi i spolne orijentacije. Seminar je također bio usmjeren na razjašnjavanje osnovnih pojmova potrebnih za razumijevanje dviju direktiva posebice relevantnih za praktičare na području anti-diskriminacijskog prava, poput izravne i neizravne diskriminacije te djelomičnog prebacivanja tereta dokazivanja.

Naši djelatnici sudjelovali su i na seminaru "Rješavanje slučajeva diskriminacije iz perspektive komparativnog prava" s naglaskom na diskriminaciji na osnovi dobi i rase, odnosu diskriminacije i kolektivnog pregovaranja te na mogućnosti da tijela za suzbijanje diskriminacije podupiru u sudskom postupku pojedine osobito značajne slučajeve.

Višestruka diskriminacija, odnosno diskriminacija do koje dolazi kada osoba trpi diskriminaciju po više od jedne osnove (primjerice na osnovi dobi, spola i invaliditeta)

poseban je izazov za sva tijela koja se bave suzbijanjem diskriminacije. Hrvatski Zakon o suzbijanju diskriminacije izrijekom uključuje pojam višestruke diskriminacije kao jedan od težih oblika diskriminacije. Naši su djelatnici pohađali trening, gdje se na dobrim primjerima iz prakse razvijenih europskih zemalja, učilo kako prepoznavati slučajeve višestruke diskriminacije, kako postupati ali i kako preventivno djelovati.

U cilju povezivanja i suradnje sa sličnim tijelima diljem Europske unije, Ured pučkog pravobranitelja aplicirao je za članstvo u Europskoj mreži tijela za promicanje jednakosti te je na godišnjoj skupštini EQUINET-a, održanoj krajem prošle godine u Bruxellesu, naš Ured primljen u punopravno članstvo. Pored učešća u radnim skupinama koje izrađuju tematske izvještaje i preporuke, članstvom dobivamo mogućnost besplatnog sudjelovanja naših djelatnika na redovnim treninzima te stalnu mogućnost konzultacije putem interneta s kolegama koji se bave sličnim problemima u primjeni njihovih anti-diskriminacijskih zakona.

c) Članstvo u Udruženju mediteranskih ombudsmana

Nakon prvog susreta u Rabatu u studenom 2007.g., kada je objavljena osnivačka deklaracija, drugi susret mediteranskih ombudsmana, održan krajem 2008.g. u Marseilleu, bio je prigoda da se institucije ombudsmana, medijatora ili zaštitnika ljudskih prava (ovisno kako se gdje zovu) još jednom potvrde kao bitni stupovi demokracije i zaštite ljudskih prava. Na inicijativu upravo nekoliko članica Udruženja mediteranskih ombudsmana predložena je posebna rezolucija UN-a kojom se, po prvi puta, naglašava uloga ove institucije u promicanju i zaštiti ljudskih prava, a koju je, u konzultacijama s našom institucijom, podržala Stalna misija RH u New Yorku krajem 2008. godine. Ta rezolucija (o kojoj će se raspravljati na sljedećem zasjedanju Opće skupštine UN-a) potvrđuje ključnu ulogu ombudsmana u unapređenju odnosa između građana i uprave te jačanju odgovornosti javne uprave. U njoj se navodi da je temeljna uloga ombudsmana ili medijatora širenje pravičnosti i jednakosti za sve u društvu te vladavine prava. Podsjeća se i na inicijativu ombudsmana pri usvajanju i prilagodbi domaćeg zakonodavstva s međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava te posebno pozivaju vlasti zemalja članica UN-a da jačaju neovisnost ovih institucija i razvijaju mehanizme suradnje između pravobraniteljskih institucija radi postizanja sinergijskih učinaka u zaštiti prava građana. Rezolucija, također, poziva vlasti da u suradnji s nevladinim udrugama provode informativne kampanje u cilju promoviranja važnosti institucije ombudsmana te da osiguraju

provedbu preporuka ombudsmana i rješavanje pritužbi građana poštujući načela zakonitosti, pravičnosti i jednakosti za sve.

Susret u Marseilleu imao je svrhu uspostavljanja čvršće organizacijske strukture i transformacije "mreže" u "udruženje" u koje je udruženo 23 institucije ombudsmana sa statusom osnivača i s pravom glasa sa sjedištem u marokanskom glavnom gradu Rabatu. Predsjednik je marokanski ombudsman, Moulay Mhamed IRAKI a jedan od potpredsjednika je Boutros Boutros GHALI, predsjednik Vijeća nacionalnih institucija za ljudska prava Egipta. Najviše tijelo udruženja predstavlja Opća skupština koja se sastaje najmanje jednom u dvije godine. Institucija hrvatskog pučkog pravobranitelja izabrana je u Upravni odbor udruženja. Udruženje ombudsmana pozdravljeno je kao respektabilan čimbenik u procesu izgradnje Mediteranske unije koji može pridonijeti rješavanju zajedničkih problema u oblasti ljudskih prava (primjerice, gorućeg problema migranata), usklađivanju domaćeg zakonodavstva s međunarodnim standardima, primjeni ujednačenih kriterija pri zaštiti ljudskih prava na ovom području i sl.

Tijekom 2008. godine predstavnici Ureda pučkog pravobranitelja sudjelovali su i na regionalnim stručnim skupovima na kojima je raspravljano o aktualnim temama: funkcioniranju i ulozi ombudsmana u "krhkim" demokracijama, zaštiti nacionalnih manjina, pravu na pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti, te o neovisnosti i kredibilnosti institucije ombudsmana. Zamjenik pučkog pravobranitelja sudjelovao je na svečanosti povodom 60. obljetnice Opće deklaracije o ljudskim pravima što je pod pokroviteljstvom predsjednika Europske komisije, José Manuela Barrosa i predsjednika Republike Poljske, Lecha Kaczynskog održana u prosincu 2008. godine u Oswiecimu. Sudionici su tom prigodom posjetili muzej Auschwitz-Birkenau gdje je za njih organiziran poseban program.

Ured pučkog pravobranitelja tijekom godine posjetili su mnogi pojedinci, predstavnici međunarodnih institucija i veleposlanstava koje djeluju u Republici Hrvatskoj interesirajući se za rad ove institucije.

DIO PETI

OCJENE I PRIJEDLOZI

U ovom dijelu Izvešća pučki pravobranitelj sukladno odredbama čl. 5. i 9. Zakona o pučkom pravobranitelju, ocjenjuje stupanj poštivanja ustavnih i zakonskih prava građana u oblastima bitnim za ostvarivanje tih prava te upozorava na odnose, pojave i područja koja zaslužuju posebnu pažnju Hrvatskog sabora.

Ocjene i prijedlozi pučkog pravobranitelja pri tom su nužno ograničeni ustavnim određenjem te institucije i njezinim djelokrugom utvrđenim Zakonom o pučkom pravobranitelju.

Uprava i građani

U 2009. godini zaprimljeno je u Uredu pučkog pravobranitelja 1560 novih pisanih pritužbi, 318 pritužbi manje nego u 2007. godini.

Budući da je broj novih pritužbi na rad pravosudnih tijela čak neznatno povećan, do smanjenja je došlo kod pritužbi na rad upravnih tijela i tijela s javnim ovlastima.

Iz priloženih statističkih podataka vidljivo je jedan od razloga za takvo smanjenje značajan pad broja pritužbi iz oblasti mirovinsko-invalidskog osiguranja, prava na obnovu i stambeno zbrinjavanje te statusnih prava (državljanstvo, stranci i sl.) dakle upravnih područja u kojima je proteklih godina najveći broj predmeta bio povezan s posljedicama rata i raspada bivše države.

Takav trend, koji smo najavili već u prošlogodišnjem izvješću, sigurno će se nastaviti i narednih godina i valja očekivati da će u radu pučkog pravobranitelja ubuduće dominirati predmeti i pritužbe kakve su uobičajene za slične institucije u zemljama koje nisu prošle takve promjene kao Republika Hrvatska.

Drugi razlog je u tome što u 2008. godini, za razliku od prethodnih godina, pučki pravobranitelj nije bio dovoljno prisutan na terenu i nije održavao uredovne dane po županijama. Naime 2007. godine zaključen je projekt koji je nekoliko godina bio financiran u suradnji s Misijom OESS-a i uz financijsku potporu Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine

Norveške a koji je omogućavao redovne obilaske županija i uredovne dane na terenu kao i neposredan kontakt građana pritužitelja i pučkog pravobranitelja.

U Državnom proračunu za 2008. godinu sredstva za rad na terenu nažalost nisu bila osigurana. (Takva sredstva iz poznatih razloga, nisu osigurana ni za 2009. godinu.)

I u 2008. godini najveći broj osnovanih pritužbi odnosio se na dugotrajnost upravnih postupaka, uključivo i višegodišnje trajanje upravnih sporova na Upravnom sudu Republike Hrvatske. Građani su se u velikom broju obraćali pučkom pravobranitelju zbog prekoračenja zakonskih pa i razumnih rokova ali i zbog nepoštivanja upravnih tijela obveze da ih obavještaju o stanju postupka u slučaju prekoračenja rokova (član 296. ZUP-a).

I dalje nema bitnog pomaka u ažurnosti upravnih tijela (osobito drugostupanjskih) u imovinsko-pravnoj oblasti (denacionalizacija) u postupcima zbog prava na obnovu i stambeno zbrinjavanje. Kod stambenog zbrinjavanja poseban problem je u nepostupanju po pravilima Zakona o općem upravnom postupku što otežava zaštitu prava i ulaganje pravnih lijekova podnositeljima zahtjeva.

Mnogi upravni postupci i sporovi u tim oblastima traju godinama, nerijetko i po deset godina. Pučki pravobranitelj već je u nekoliko godišnjih izvješća upozorio na ozbiljna kršenja ljudskih prava zbog nerazumno dugog trajanja postupaka. Niti nakon presuda Europskog suda za ljudska prava koje su potvrdile takve povrede ali i utvrdile odgovornost države i dužnost da osigura uvjete da se upravne stvari rješavaju u primjerenim (razumnim) rokovima, nisu zabilježeni bitni pomaci, iako je presudama naglašeno da eventualni nedostaci u propisima te kadrovski i materijalni deficiti upravnih službi ne mogu biti isprika za državu.

Nakon presuda Europskog suda a bez zadovoljavajućih pomaka u tim oblastima valja očekivati i povećan broj tužbi i zahtjeva pred Ustavnim i Vrhovnim sudom Republike Hrvatske zbog prekoračenja razumnog roka u rješavanju upravnih stvari (sporova).

Dugotrajnost postupaka, u nešto manjem obimu, također je prisutna i u rješavanju upravnih stvari u oblasti graditeljstva (uz poseban problem izvršenja rješenja građevinske inspekcije) i mirovinsko-invalidskim predmetima koji se prema međudržavnim ugovorima rješavaju u suradnji s inozemnim osiguravateljima.

Dugotrajnosti postupaka i nadalje doprinosi neučinkovitost postupka zbog "šutnje administracije" i nedostatak mehanizama i mjera da se spriječi opetovano poništavanje rješenja i vraćanje na ponovni postupak. Poseban problem u svemu tome je dugogodišnja neažurnost Upravnog suda.

Navedeni problemi, na koje smo i u ranijim izvješćima ukazivali i predlagali moguće mjere za njihovo ublažavanje i otklanjanje, mogu se pripisati i složenosti tih postupaka,

nedostacima u propisima te kadrovskim i materijalnim deficitima ali nepoduzimanje predloženih mjera i aktivnosti neopravdano se odgađa s opravdanjem da je u tijeku priprema i donošenje novih propisa ili izmjena i dopuna. Kao da se očekuje da će novi propisi sami po sebi riješiti slabosti u sustavu koje su u ishodištu problema.

Stoga i dalje smatramo potrebnim da se neovisno o zakonskim promjenama i paralelno s njima provode prijedlozi i mjere koje smo naveli i u prošlogodišnjem izvješću (Prijedlozi 1-5, str. 200 Izvješća).

Jer mnogi zakoni i drugi propisi nedavno doneseni ili pak pred donošenjem kojima se u sklopu reforme uprave naš sustav usklađuje s europskim standardima i mjerilima mogu doprinijeti unapređenju stanja u upravi i odnosa građana i uprave (iako neki od njih pate od slabosti uslijed brzine donošenja ili pak nedovoljno kritičnog preslikavanja tuđih modela) samo ako se bitno promijene oni odnosi u čitavom upravnom sustavu i nadzoru nad njim koji su i do sada bili pravi uzrok lošeg stanja.

Takva promjena odnosa znači prije svega stvarnu i temeljitu depolitizaciju upravnih službi. Umjesto političke (stranačke) podobnosti i osobne lojalnosti (nerijetko i zemljačkog tipa) čitav profesionalni aparat uprave a posebno najviši sloj rukovodećih državnih službenika mora se temeljiti na sposobnosti, stručnosti, profesionalizmu i etici i to kako kod ulaska u sustav tako i pri napredovanju.

Javni natječaji uz provjeru sposobnosti, jednaki za sve i uz neovisnu kontrolu prva su pretpostavka za dolazak na radno mjesto odnosno položaj a objektivni sustav ocjenjivanja za napredovanje.

Jedino takav depolitizirani sustav može jamčiti da će upravne službe djelovati neovisno i nepristrano, jednako prema svima i isključivo prema stručnim i profesionalnim kriterijima.

Iako su promjenama zakona stvorene normativne pretpostavke za to tj. smanjen je broj politički imenovanih dužnosnika u upravi, potreban pomak u praksi nije ostvaren. Uredbom Vlade Republike Hrvatske, protivno načelima i intenciji zakonske izmjene, kod natječaja za rukovodeće službenike propisan je poseban, manje javan i objektivan postupak. Time je dosadašnjim dužnosnicima (politički imenovanim) omogućeno da pod manje strogim uvjetima i uz naglašenu ulogu čelnika upravnih tijela ostanu na istim dužnostima, sada kao najviši državni službenici.

Pojave klijentelizma i političke korupcije logična su posljedica politiziranosti uprave osobito rukovodećeg sloja koji odlučuje a uz neažurnost i nered koji ona uzrokuje i svaka druga vrsta korupcije lakše prolazi i teže se otkriva.

Notorno je da takvo stanje pogoduje voluntarizmu i arbitrarnosti koja u stvarnosti dovodi u pitanje ustavno načelo jednakosti svih pred zakonom. Sve to najviše pogađa slabe i siromašne, one bez novca i utjecaja koji se najčešće i obraćaju pučkom pravobranitelju, dok oni koji imaju moć, utjecaj ili novac u pravilu lakše i brže ostvaruju svoje interese pred upravnim tijelima.

U ovom izješću, sukladno djelokrugu i ovlastima pučkog pravobranitelja ocjenjujemo upravu uglavnom sa stajališta njezinih funkcija rješavanja upravnih stvari i (inspekcijskog) nadzora. Međutim i druge upravne funkcije i ukupna djelotvornost uprave (pa i reforme koje se najavljuju ili su u tijeku) najviše će ovisiti o umješnosti i spremnosti da se promijene principi i kriteriji regrutiranja, napredovanja i imenovanja na najviše položaje; sposobnost, profesionalizam i neovisnost umjesto podobnosti, lojalnosti i poslušnosti.

Potrebним promjenama trebao bi doprinijeti i bolji sustav plaća te nagrađivanja i stimulacija u upravi. Nažalost, čini se da dobre godine kada je to bilo moguće lakše provesti nisu dobro iskorištene. Plaće u upravi očito još neko vrijeme neće privlačiti na najstručnija i najodgovornija mjesta u upravi najbolje i najsposobnije.

I na kraju, osim već ranije navedenih prijedloga i mjera što prije bi trebalo ojačati kapacitet i ovlasti još uvijek deficitarnog Središnjeg državnog ureda za upravu ali i bitno poboljšati ažurnost Upravnog suda ne čekajući najavljenу reformu upravnog sudovanja.

Pritužbe na rad sudova

Velik broj pritužbi i obraćanja pučkom pravobranitelju zbog dugotrajnosti sudskih postupaka i dalje svjedoči o tome da je neažurnost sudova, i unatoč određenom napretku i mjerama koje poduzima prvenstveno Vrhovni sud Republike Hrvatske, za građane najveći problem hrvatskog pravosuđa.

Obraćanje građana pučkom pravobranitelju koji, kao što je poznato, nema ovlasti neposredno intervenirati prema sudovima u takvim slučajevima također upućuje na uvjerenje građana da putem sudova i pravosudne uprave (predsjednici sudova i sudskih odjela, ministarstvo pravosuđa s pravosudnom inspekcijom) ili Državnog sudbenog vijeća ne mogu uticati na požurivanje postupka ali vrlo često niti dobiti prave odgovore na svoje podneske i pritužbe.

O aktualnosti i dimenzijama problema svjedoči i sve veći broj podnesenih zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Broj uspješnih za građane ishoda takvih postupaka, ranije pred Europskim sudom za ljudska prava, zatim pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske a danas i pred županijskim sudovima i Vrhovnim sudom Republike Hrvatske svjedoči o brojnim teškim kršenjima ljudskih prava ali i predstavlja dodatno opterećenje na ažurnost sudova i ne mali financijski teret za Republiku Hrvatsku.

Pritužbe građana koji su tim postupcima ishodili novčanu naknadu zbog povrede prava i kojima je utvrđen rok do kojeg sudovi moraju donijeti (meritornu) odluku a koji rok se u brojnim slučajevima ne poštuje, ukazuju na upitnu učinkovitost tog pravnog sredstva koje je potrebno ali očito ne može uspješno riješiti probleme dugotrajnosti sudskih postupaka. Učinke tog pravnog sredstva valjalo bi temeljito analizirati i ocijeniti.

Prema već ranije izraženom stajalištu pučkog pravobranitelja za učinkovito rješenje problema ključno je osposobiti i jačati, kadrovski, materijalno i ovlastima sudsku upravu, u svim sudovima a posebno u Vrhovnom sudu. Osim toga, da bi Vrhovni sud mogao postati stvarni i učinkoviti vrh jedinstvene sudske uprave treba i zakonom osnažiti ulogu predsjednika Vrhovnog suda u imenovanju predsjednika sudova.

Mjere i aktivnosti na rješavanju zaostalih starih predmeta, uz istodobno praćenje i kontrolu rada sudova i sudaca i raspoređivanje predmeta s opterećenih na manje opterećene sudove, koje već neko vrijeme provodi s određenim rezultatima Vrhovni sud, valja unaprijediti u stalan sustav koji bi trebao doprinijeti racionalizaciji sustava. Praćenje, kontrola i ocjenjivanje, uz jedinstveni sustav sudske uprave, trebalo bi dovesti i do jačanja uloge Vrhovnog suda pri napredovanju sudaca ali i u ukupnom radu i djelovanju Državnog sudbenog vijeća.

Naravno da sam sudski sustav, koliko god bio ojačan i unaprijeđen ne može ukloniti sve uzroke neažurnosti. Broj predmeta koji je u odnosu na broj stanovnika u Republici Hrvatskoj izuzetno visok, ovisi neposredno i posredno o državi, o zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, o zakonima i njihovoj primjeni koja, kao što je poznato generira velik broj sudskih sporova.

Nekvalitetni ili nedovoljno pripremljeni, ali i zakoni koji su ponekad pod utjecajem dnevno političkih potreba i s populističkim motivima propisivali prava koja realno nisu ostvariva, izvor su velikog broja sporova, često s predvidljivim ishodom ali tek kad nakon godina sporenja predmeti završe na Vrhovnom i Ustavnom sudu ili na Europskom sudu za ljudska prava.

Nažalost, ni državno odvjetništvo čini se nema dovoljno sredstava ni ovlasti da putem nagodbi u takvim predmetima oslobodi sudove dugotrajnih i skupih za državu sporova.

Napore da se dugoročno i trajno poboljša stanje ažurnosti sudova treba usmjeriti istodobno i u pravcu smanjenja priliva i broja predmeta o kojima se odlučuje u sudskom postupku ali i na racionalizaciju sudova, unapređenje učinkovitosti i kvalitete rada sudaca i nadzora nad njihovim radom.

To su zajednički zadaci sudstva i ministarstva pravosuđa. U prošlogodišnjem izvješću pozdravili smo najave da će Vrhovni sud preuzeti aktivniju ulogu u inicijativama i predlaganju sustavnih rješenja, međutim čini se da inicijativu previše prepušta izvršnoj vlasti. To nije dobro jer ne doprinosi ni kvaliteti rješenja ali ni spremnosti sudstva da takva rješenja primjenjuje kao svoja. Izostanak inicijative, zahtjeva pa i pritiska iz sudskog sustava ukazuje na to da se stanje unutar sustava ne ocjenjuje dovoljno kritično.

Međutim, neažurnost i dugotrajnost postupaka djelomično je uzrokovana i slabom kvalitetom suđenja, o čemu svjedoči i čemu doprinosi i broj ukinutih presuda. Također se čini da, unatoč odgovarajućim zakonskim promjenama, svi suci ne koriste dovoljno ovlasti za sprečavanje odugovlačenja postupaka.

Unatoč notornoj činjenici da dio sudaca nije na stalnu dužnost imenovan samo po kriteriju stručnosti i sposobnosti, u sudskom sustavu nije stvoren niti djeluje mehanizam kojim bi se iz tog sustava eliminirali oni koji ne mogu zadovoljiti standarde učinkovitosti, kvalitete i nepristranosti, a koji, iako ne tako mnogobrojni, najviše utječu na lošu sliku o pravosuđu i nepovjerenje u sustav.

Nedovoljna javnost rada i nedostatak objektivnih i javnih kriterija Državnog sudbenog vijeća pri imenovanju i napredovanju sudaca ne daje mnogo nade da će se u dogledno vrijeme poboljšati kvaliteta sudačkog kadra.

Nezadovoljstvo građana i javnosti stanjem u pravosuđu, uz nespremnost da se stvari unutar sustava unapređuju i mijenjaju očekivano dovode do zahtjeva za intervencijom pa i većim utjecajem zakonodavne i izvršne vlasti.

Nacionalne manjine - Povratnici

I prošle godine se najveći broj pritužbi pripadnika nacionalnih manjina odnosio na upravne oblasti u kojima je veliki udio u ukupnom broju predmeta bio povezan s posljedicama

rata i raspada bivše države. Uglavnom su to postupci iz mirovinsko-invalidskog osiguranja, obnove, stambenog zbrinjavanja i državljanstva. Iako se broj takvih pritužbi smanjuje i u apsolutnom i u relativnom iznosu ipak je to jedno od najvažnijih područja rada pučkog pravobranitelja jer se najčešće radi o upravnim postupcima izuzetno dugog trajanja. Pritužitelji su najvećim dijelom Srbi povratnici ali i oni koji su napustili Republiku Hrvatsku i žele se vratiti i (ili) pak ostvariti prava koja im po propisima Republike Hrvatske pripadaju.

O problemima s kojima se susreću i o postupanju upravnih tijela koja rješavaju po njihovim zahtjevima opširno smo izvijestili u prvom dijelu ovog izvješća. I u ranijim izvješćima upozoravali smo na nezakonitosti i propuste nadležnih službi ali i na objektivne teškoće koje sprečavaju brže rješavanje. Iz izvješća se vidi da su naša upozorenja i preporuke mnogima pomogle ali i da su bile itekako potrebne jer se nije uvijek postupalo po načelima upravnog postupka niti dobre i prijateljske uprave.

Pritužitelji u tim predmetima u pravilu nisu navodili nacionalnost ili etničko podrijetlo. O tome se moglo zaključiti tek posredno iz stanja spisa. Manji broj pritužitelja pozivao se na nacionalnost ili etničku pripadnost i to kada su smatrali da su zbog toga diskriminirani. Takvih pritužbi bilo je iz oblasti zapošljavanja, radnih i službeničkih odnosa, državljanstva i postupanja policijskih ili zatvorskih službenika. Kod takvih pritužbi pučki pravobranitelj do sada je postupao u okviru ovlasti koje je imao prema Zakonu o pučkom pravobranitelju. U radu na pritužbama koje su podnesene krajem 2008. godine i kasnije pučki pravobranitelj koristit će i nove veće ovlasti koje sada ima prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije.

O radu na tim pritužbama kao i o pojavama diskriminacije po osnovi nacionalnosti i etničkog podrijetla Hrvatski sabor će biti posebno izviješten sukladno obvezama iz tog zakona.

Kao i ranijih godina veoma je malo bilo pritužbi Roma, osobito ako se imaju u vidu uvjeti u kojima žive i problemi s kojima se susreću.

Pojedinačne pritužbe odnosile su se na molbe za intervenciju kod deložacija i drugih stambenih problema obitelji s puno djece, zatim zbog problema sa stjecanjem državljanstva i boravka te zbog postupanja policije.

U dva slučaja, prijavili smo Hrvatskom novinarskom društvu novinare radi krajnje neprimjerenih napisa o Romima. Hrvatsko novinarsko društvo izreklo je opomenu novinarima u oba slučaja.

O pitanju položaja Roma i eventualnim pojavama diskriminacije pučki pravobranitelj će također izvještavati Hrvatski sabor u izvješćima o provođenju Zakona o suzbijanju diskriminacije.

Godišnje izvješće za 2007. godinu

Prošla 2008. godina označila je punu afirmaciju institucije pučkog pravobranitelja, njezine uloge i značenja kako u domaćem tako i u međunarodnom sastavu zaštite ljudskih prava.

Donošenjem Zakona o suzbijanju diskriminacije pučki pravobranitelj postao je i središnje tijelo za provođenje tog zakona kojim su pučkom pravobranitelju povjerene nove značajne ovlasti, između ostalog i u odnosu na pravosuđe kao i na širi krug pravnih osoba. Kao središnje tijelo pučki pravobranitelj ima i zadaću koordinacije posebnih pravobranitelja u određenim poslovima ali i zadaću suradnje s civilnim društvom i socijalnim partnerima.

Na međunarodnom planu 2008. godina također je donijela značajnu afirmaciju institucije. Zahvaljujući višegodišnjim ocjenama o nezavisnosti, kredibilitetu i funkcionalnosti te preporukama eksperata i tijela Europske komisije, OESS-a, UN-a i dr. pučki pravobranitelj akreditiran je s najvišim statusom "A" kao nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava u Republici Hrvatskoj, postao je punopravni član Equineta – europske mreže institucija za promicanje jednakosti te član upravnog odbora Udruženja mediteranskih ombudsmana.

U 2008. godini ostvaren je (sa zakašnjenjem od godinu dana) plan jačanja institucije koji sam predložio u svojem prvom godišnjem izvješću a koji je Hrvatski sabor 2005. godine i prihvatio.

Istodobno, u 2008. godini dogodila se u odnosu Hrvatskog sabora prema pučkom pravobranitelju jedna promjena koja odudara od ustaljenog odnosa i (dobre) prakse.

Pritom valja reći da unatoč povremenim a logičnim napetostima i prigovorima koji su zbog kritika i upozorenja na rad upravnih tijela i službi ponekad dolazili od pojedinih ministara ili drugih čelnika upravnih tijela to nikad nije utjecalo na ukupan odnos Hrvatskog sabora pa ni Vlade Republike Hrvatske. Ti odnosi u ovom mandatu pučkog pravobranitelja uvijek su se kretali u okviru i uz poštovanje ustavne uloge pučkog pravobranitelja. Nikada nije bilo pritiska niti pokušaja utjecaja na nezavisan rad institucije.

Međutim, za razliku od prethodne tri godine kada je Hrvatski sabor nakon rasprave o godišnjim izvješćima donosio zaključak o prihvaćanju izvješća, prošle godine nakon rasprave o izvješću za 2007. godinu (u rujnu 2008. g.) donio je zaključak kojim izvješće pučkog pravobranitelja prima na znanje.

Takva promjena je neočekivana i zbunjujuća jer je zaključak o primanju izvješća na znanje donesen nakon što su svi saborski odbori prethodno raspravljajući o izvješću, bez glasa protiv donijeli zaključke o prihvaćanju izvješća ili predložili Hrvatskom saboru da izvješće prihvati.

Takav zaključak još više zbunjuje budući da ni najpažljivijim praćenjem i iščitavanjem rasprava vođenih u sabornici ili na sjednicama odbora nije bilo moguće odgonetnuti razloge. Osim toga samo izvješće nije po sadržaju, tonu i kritičnosti odudaralo od prethodnih.

Razloge je jedino bilo moguće naslutiti iz činjenice da je razmatranje izvješća u Vladi Republike Hrvatske trajalo neuobičajeno dugo (oko tri mjeseca) nakon čega je Hrvatskom saboru dostavljen zaključak da je Vlada izvješće primila na znanje.

Mnogi, među kojima i predstavnici međunarodnih organizacija i država zanimali su se za našu ocjenu i mišljenje da li je došlo do promjene u odnosu prema instituciji pučkog pravobranitelja i da li je to neka vrsta pritiska na nezavisnu instituciju, s obzirom na to da su u izvješću zbog nesuradnje spomenuti i neki ministri.

Na ta pitanja mogao sam odgovoriti jedino da takav zaključak neće ni u kojem smislu utjecati na rad pučkog pravobranitelja te da obavijest Hrvatskom saboru o nedovoljnoj suradnji nije stvar izbora nego zakonska obveza pučkog pravobranitelja. Prema tome ne bi trebalo očekivati bitnu promjenu odnosa prema instituciji pučkog pravobranitelja u negativnom smislu.

Ono što bi ipak ovom prigodom trebalo reći je da ima prostora i potrebe da se izvješća i preporuke pučkog pravobranitelja kao opunomoćenika Hrvatskog sabora bolje iskoriste za unapređenje njegove uloge u kontroli rada uprave i stvaranju okvira za njezin rad.

Institucija ombudsmana i nastala je radi bolje zaštite ljudskih prava pred sve moćnijom upravom i kao nezavisni nadzorni mehanizam koji pomaže parlamentu u njegovim kontrolnim zadaćama.

U tom smislu nije dovoljna verbalna potpora i bilo bi dobro osmisliti i stvoriti mehanizam koji bi omogućio saboru da djelotvorno potiče i prati one prijedloge i preporuke pučkog pravobranitelja koje prihvaća i smatra vrijednim pažnje.

Pučki pravobranitelj nema autoritarnih ovlasti. On ne može donositi odluke ni rješenja niti davati obvezne naloge upravnim tijelima. Snaga njegovih prijedloga i preporuka je u njihovoj stručnoj utemeljenosti i uvjerljivosti. Međutim, to nije uvijek dovoljno i tada je potrebna potpora javnosti ali prije svega djelotvorna potpora Sabora, čiji je opunomoćenik.

Uvjeti rada

S 2008. godinom ispunjen je plan jačanja institucije koji je prihvatio Hrvatski sabor 2005. godine.

Na kraju 2008. godine, sukladno tom planu, broj zaposlenih (uključujući pučkog pravobranitelja i tri zamjenika) iznosio je 31.

Za rad Ureda u 2008. godini u državnom proračunu bilo je osigurano 6.976.000 HRK.

Proračunom za 2009. godinu predviđeno je za rad Ureda 7.257.039 HRK, 4,03% više nego za 2008. godinu.

S obzirom na dinamiku prijema novozaposlenih u 2008. godine, sredstva predviđena za plaće u 2009. godini ne pokrivaju plaće svih zaposlenih do kraja godine. Također nisu osigurana sredstva za uredovne dane na terenu.

Iako je prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije donesenom sredinom 2008. godine, pučki pravobranitelj postao središnje tijelo za suzbijanje diskriminacije, s brojnim novim zadaćama, sredstva od 1.200.000 HRK predviđena tim zakonom za 3 nova službenika i ostale rashode nisu za ovu godinu osigurana.

Poslovi i zadaće predviđene Zakonom o suzbijanju diskriminacije obavljat će se u okviru raspoloživih sredstva i preraspodjelom službenika na odgovarajuće radne zadatke.

Pitanje prostora za rad Ureda još uvijek nije riješeno. Privremeno rješenje prema kojem se koriste prostorije na tri različite lokacije na Gornjem gradu također više nije moguće, budući da prostorije na Trgu sv. Marka 3 uskoro treba isprazniti.

Na opetovani zahtjev da se kao privremeno rješenje Uredu dodijeli prostor u Demetrovoj ulici koji sada koristi Državno izborno povjerenstvo (koje bi trebalo useliti u Visoku ulicu) još uvijek nismo dobili odgovor.

U pogledu trajnog rješenja predložili smo da se donese odluka da se zgrada na uglu Demetrove i Basaričekove, nakon uređenja i adaptacije dodijeli Uredu pučkog pravobranitelja kao trajno rješenje.

Radi rješenja pitanja prostora, a prema uputi Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom u 2008. godini pokušali smo osigurati odgovarajući poslovni prostor na tržištu putem komercijalnog zakupa. Iako smo već izabrali prostor i ugovorili cijenu zakup nije realiziran a obećano je trajno rješenje u okviru imovine u državnom vlasništvu.

S obzirom na materijalne i financijske probleme s kojima je suočena institucija pučkog pravobranitelja ali i druge državne institucije i tijela za zaštitu ljudskih prava smatramo

korisnim ponovno ukazati na potrebu da Hrvatski sabor potakne raspravu o daljnjem razvoju i racionalnosti čitavog sustava.

Sadašnji sustav brojnih tijela i institucija s vrlo srodnim djelokrugom i zadaćama preskup je ali i ne omogućava korištenje punog potencijala i onih resursa kojima raspolaže.

SADRŽAJ

DIO PRVI.....	2
UVODNE NAPOMENE.....	2
DIO DRUGI	4
STATISTIČKI PODACI ZA 2008. GODINU.....	4
DIO TREĆI	10
ANALIZA PO UPRAVNIM PODRUČJIMA	10
Obnova - Stambeno zbrinjavanje - Povrat privremeno preuzete imovine i naknada štete - Status prognanika.....	10
A) Uprava za područja posebne državne skrbi (Uprava za PPDS).....	10
Stambeno zbrinjavanje	11
Utvrđivanje statusa prognanika.....	18
Povrat privremeno preuzete imovine i naknada štete vlasnicima privremeno preuzete imovine	19
B) Uprava za obnovu obiteljskih kuća	21
Mirovinsko i invalidsko osiguranje.....	24
Prava hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji.....	30
Osobe lišene slobode.....	31
Graditeljstvo i prostorno uređenje.....	38
Građevinske dozvole	38
Prostorno uređenje.....	38
Građevinska inspekcija	39
Statusna prava i građanska stanja	45
Službenički i radni odnosi.....	47
1. Povrede prava u području službeničkih i radnih odnosa.....	47
1.1. Povrede prava državnih službenika i namještenika.....	48
1.2. Zaštita prava namještenika u državnim tijelima.....	51
1.3. Povrede prava u ustanovama i drugim javnim službama.....	52
Lokalna samouprava i financije	56
Socijalna skrb - Obiteljsko-pravna zaštita i skrbništvo	59
Socijalna skrb	59
Zaštita osoba s invaliditetom.....	65
Obiteljsko-pravna zaštita i skrbništvo	68

Postupanje policijskih službenika	72
Zdravstvena zaštita i zdravstveno osiguranje.....	76
Zdravstvena zaštita.....	76
Zdravstveno osiguranje	77
Osobe s duševnim smetnjama (smještaj u psihijatrijsku ustanovu)	80
Znanost, visoko obrazovanje, odgoj i obrazovanje u osnovnoj i srednjoj školi.....	82
Stambeni odnosi	85
Imovina oduzeta za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine.....	89
Izvlaštenje.....	89
Raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske.....	91
Pritužbe na rad pravosuđa	95
DIO ČETVRTI.....	99
MEĐUNARODNA SURADNJA	99
DIO PETI	105
OCJENE I PRIJEDLOZI	105
Uprava i građani	105
Pritužbe na rad sudova	108
Nacionalne manjine - Povratnici	110
Godišnje izvješće za 2007. godinu	112
Uvjeti rada	114