



**HRVATSKI SABOR**

KLASA: 021-12/15-09/17

URBROJ: 65-15-02

Zagreb, 31. ožujka 2015.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA  
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA  
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 32. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Izvešće o radu pučke pravobraniteljice za 2014. godinu - sažetak*, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora, sukladno odredbi članka 16. stavka 1. i 3. Zakona o pučkom pravobranitelju ("Narodne novine", broj 76/12) dostavila pučka pravobraniteljica, aktom od 31. ožujka 2015. godine.

**PREDSJEDNIK**

Josip Leko



REPUBLIKA HRVATSKA  
PUČKI PRAVOBRANITELJ  
Broj: P.P.U. - 29-19-174/15-1  
Zagreb, 31. ožujka 2015.

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

Primljeno:	31-03-2015	..	
Klasifikacijska oznaka:	021-12/15-09/17	Org. jed.	65
Uredbeni broj:	414-15-01	Pril.	4
		Vrij.	01

HRVATSKI SABOR  
Gospodin Josip Leko, predsjednik

Trg sv. Marka 6, Zagreb

Predmet: Redovito godišnje Izvješće pučke pravobraniteljice za 2014. i Sažetak redovitog godišnjeg Izvješća pučke pravobraniteljice za 2014. godinu  
- dostavlja se

Poštovani gospodine predsjedniče Hrvatskog sabora,

sukladno odredbi članka 16. stavaka 1. i 3. Zakona o pučkom pravobranitelja („Narodne novine“, broj 76/12), u prilogu dopisa dostavljamo cjelovito redovito godišnje Izvješće pučke pravobraniteljice za 2014. godinu, kao i njegov Sažetak.

U skladu s odredbom članka 39. Poslovnika pučkog pravobranitelja („Narodne novine“, broj 99/13), osim podataka koji proizlaze iz odredbe članka 16. Zakona o pučkom pravobranitelju, Izvješće sadrži i podatke o obavljanju poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma kao i izvješće o pojavama diskriminacije za 2014. godinu.

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

S osobitim poštovanjem,



PUČKA PRAVOBRANITELJICA

*Lora Vidović*  
Lora Vidović



REPUBLIKA HRVATSKA  
PUČKI PRAVOBRANITELJ

# Izvješće pučke pravobraniteljice za 2014. godinu

Zagreb, 31. ožujka 2015.



## SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>2. STATISTIČKI PODATCI ZA 2014. GODINU</b> .....	<b>3</b>
2.1. PODATCI O POSTUPANJU UREDA.....	3
2.2. STATISTIČKI PODATCI O POJAVAMA DISKRIMINACIJE .....	6
2.2.1. Podatci Ureda o pritužbama na diskriminaciju .....	6
2.2.2. Objedinjeni podatci pravobranitelja .....	9
2.2.3. Nedostatno prijavljivanje diskriminacije .....	11
<b>3. PODRUČJE ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE</b> .....	<b>14</b>
3.1. PRAVOSUĐE.....	14
3.1.1. Pritužbe pučkoj pravobraniteljici .....	14
3.1.2. Besplatna pravna pomoć.....	16
3.2. Pravosudni predmeti vezani uz diskriminaciju.....	18
3.3. PRAVA NACIONALNIH MANJINA .....	26
3.4. DISKRIMINACIJA TEMELJEM RASE, ETNIČKE PRIPADNOSTI ILI BOJE KOŽE TE NACIONALNOG PODRIJETLA .....	32
3.4.1. Romska nacionalna/etnička manjina .....	33
3.4.2. Srpska nacionalna/etnička manjina.....	34
3.4.3. Migranti, uključujući tražitelje azila i azilante .....	36
3.5. OBNOVA I STAMBENO ZBRINJAVANJE .....	39
3.6. STATUSNA PRAVA GRAĐANA .....	47
3.7. POSTUPANJE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA.....	51
3.7.1. Povjerenstvo za postupanje po pritužbama u MUP-u i unutarnji policijski nadzor .....	51
3.7.2. Pritužbe pučkoj pravobraniteljici .....	52
3.8. RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI.....	55
3.8.1. Prava za vrijeme nezaposlenosti .....	55
3.8.2. Radni odnosi u javnim službama .....	56
3.8.3. Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu .....	57
3.8.4. Zlostavljanje na radnom mjestu ili mobing .....	59
3.8.5. Službenički odnosi .....	60

3.9. DISKRIMINACIJA NA PODRUČJU RADA I ZAPOŠLJAVANJA .....	63
3.9.1. Diskriminacija pri zapošljavanju .....	65
3.9.2. Diskriminacija na području rada i zapošljavanja po pojedinim osnovama .....	65
3.9.3. Diskriminacija u procesima utvrđivanja viška radnika u trgovačkim društvima .....	68
3.10. UMIROVLJENICI I STARIJE OSOBE .....	69
3.10.1. Socijalna sigurnost starijih osoba .....	69
3.10.2. Mirovinsko osiguranje .....	73
3.11. DISKRIMINACIJA TEMELJEM DOBI .....	75
3.12. SOCIJALNA SKRB .....	79
3.12.1. Prava iz socijalne skrbi .....	79
3.12.2. Energetsko siromaštvo .....	81
3.12.3. Socijalno stanovanje .....	81
3.12.4. Beskućnici .....	83
3.13. OVRHE .....	85
3.14. BRANITELJI .....	88
3.15. CIVILNE ŽRTVE RATA .....	90
3.16. ZDRAVLJE .....	91
3.17. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU ZDRAVLJA .....	95
3.18. OBRAZOVANJE .....	99
3.19. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU I TEMELJEM OBRAZOVANJA .....	100
3.20. DISKRIMINACIJA TEMELJEM VJERE .....	103
3.21. NEPRIHVATLJIVO I DISKRIMINATORNO IZRAŽAVANJE U JAVNOM PROSTORU .....	106
3.21.1. Uloga medija .....	107
3.21.2. Diskriminatorni sadržaji na Internetu .....	108
3.21.3. Netolerancija na sportskim natjecanjima .....	108
3.22. IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI .....	109
3.22.1. Stanovanje .....	109
3.22.2. Građenje .....	110
3.22.3. Naknada za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine .....	112
3.23. ZAŠTITA OKOLIŠA I JAVNO ZDRAVLJE .....	114
<b>4. OSOBE LIŠENE SLOBODE I DJELOVANJE NACIONALNOG PREVENTIVNOG MEHANIZMA .....</b>	<b>118</b>
4.1. ZAŠTITA PRAVA OSOBA LIŠENIH SLOBODE, POSTUPANJEM PO PRITUŽBAMA .....	118
4.1.1. Pritužbe osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu .....	118
4.1.2. Pritužbe osoba s duševnim smetnjama .....	121

4.1.3. Pritužbe građana na rad policije prilikom oduzimanja slobode .....	123
<b>4.2. NACIONALNI PREVENTIVNI MEHANIZAM .....</b>	<b>123</b>
4.2.1. Obilasci psihijatrijskih ustanova .....	123
4.2.2. Obilazak Prihvatnog centra za strance (Ježevo) .....	131
4.2.3. Obilasci policijskih postaja i pritvorskih jedinica .....	132
4.2.4. Izmjene i dopune Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu .....	134
4.2.5. Međunarodna suradnja u sklopu obavljanja poslova NPM-a .....	135
4.2.6. Kapaciteti Ureda pučke pravobraniteljice za obavljanje poslova NPM-a.....	136
<b>4.3. OCJENA STANJA POŠTIVANJA PRAVA OSOBA LIŠENIH SLOBODE.....</b>	<b>137</b>
4.3.1. Osobe s duševnim smetnjama u psihijatrijskim ustanovama .....	137
4.3.2. Osobe lišene slobode u zatvorskom sustavu .....	142
4.3.3. Tražitelji azila, azilanti i nezakoniti migranti.....	146
4.3.4. Osobe lišene slobode u policijskim postajama i pritvorskim jedinicama.....	148
<b>5. OPĆE INICIJATIVE.....</b>	<b>151</b>
5.1. POPLAVE I PROGLAŠENJE KATASTROFE NA PODRUČJU VUKOVARSKO-SRIJEMSKJE ŽUPANIJE	151
5.2. OKRUGLI STOL O SIROMAŠTVU I STARIJIM OSOBAMA.....	153
5.3. KONFERENCIJA „SUZBIJAMO LI DISKRIMINACIJU? PRIMJENA ZAKONA O SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE U HRVATSKOJ“ .....	154
<b>6. SUDJELOVANJE U IZRADI PROPISA .....</b>	<b>155</b>
<b>7. DOMAĆA I MEĐUNARODNA SURADNJA TE JAVNO DJELOVANJE U PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE.....</b>	<b>167</b>
7.1. SURADNJA S DIONICIMA .....	167
7.1.1. Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice.....	167
7.1.2. Suradnja s posebnim pravobraniteljicama .....	168
7.1.3. Suradnja s organizacijama civilnog društva.....	168
7.2. MEĐUNARODNA SURADNJA .....	169
7.3. ODNOSI S JAVNOŠĆU.....	171
7.4. PROJEKTNE AKTIVNOSTI.....	174
7.5. EDUCIRANJE CILJANIH SKUPINA.....	174
<b>8. LJUDSKI POTENCIJALI, ORGANIZACIJA RADA I PRORAČUN UREDA.....</b>	<b>176</b>
<b>9. ZAKLJUČAK.....</b>	<b>178</b>





## 1. UVOD

Izvešće pučke pravobraniteljice Hrvatskom saboru za 2014. godinu obuhvaća sve nadležnosti institucije pučkog pravobranitelja, sukladno Zakonu o pučkom pravobranitelju, Zakonu o suzbijanju diskriminacije i Zakonu o nacionalnom preventivnom mehanizmu, a utemeljeno je na pritužbama građana kada se osjećaju diskriminiranim ili smatraju da su im povrijeđena ili ograničena njihova ljudska prava, bilo da se radi o postupku pred javnopravnim tijelima, zaštiti ljudskih prava u širem smislu ili im je ograničena sloboda kretanja. Utemeljeno je, osim na informacijama prikupljenima u postupcima povodom pritužbi građana ili na inicijativu Ureda, i na odgovorima državnih tijela, nevladinih organizacija, socijalnih partnera, vjerskih zajednica i drugih na naše upite, ali i na drugim izvorima informacija, kao što su izvješća i drugi dostupni materijali različitih aktera, medijsko izvještavanje, stručni članci i istraživanja.

Osim statističkih podataka o postupanju Ureda u 2014. godini, u Izvješću dajemo i prikaz podataka o pojavama diskriminacije, kako iz našeg rada, tako i objedinjene podatke svih pravobraniteljica, a analizu i ocjenu stanja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije navodimo prema pojedinim područjima. Povrh rada u pojedinačnim predmetima, u suradnji s brojnim domaćim i međunarodnim dionicima sudjelovali smo u javnim raspravama, davali prijedloge prilikom donošenja ili izmjene propisa, promovirali važne teme u javnosti, provodili projektne aktivnosti, a posebnu pažnju smo posvetili građanima koji se nalaze u osobito osjetljivim okolnostima, bilo da su smješteni u psihijatrijskim ustanovama, prihvatnim centrima ili su stradali u poplavama.

Najznačajniji događaj koji je obilježio rad Ureda pučke pravobraniteljice u 2014. godini je otvaranje područnih ureda u Rijeci i Osijeku. Na taj smo način postali dostupniji građanima i olakšali im podnošenje pritužbi, ali i omogućili bolju suradnju sa svim zainteresiranim dionicima u lokalnoj zajednici. Koliko je to bilo potrebno, najbolje govori činjenica da se u samo 20 radnih dana, u područnim uredima za pomoć obratilo preko 350 građana, a nadamo se da će tijekom 2015. godine s radom započeti i Područni ured u Splitu.

Teme o kojima smo pisali u Izvješću za 2013. godinu, u velikoj se mjeri ponavljaju i ove godine. Problem koji je razvidan iz velikog broja obraćanja građana pučkoj pravobraniteljici, je nepovjerenje koje pokazuju prema institucijama. I dalje je velik broj telefonskih, osobnih i pisanih upita iz kojih je razvidno kako građani nemaju dostatne informacije o tome koje tijelo je nadležno za neki njihov problem i kako mogu zaštititi svoja prava, međutim, sve više ih iskazuje veliko nezadovoljstvo i svojim obraćanjima propituju pravednost, ali i zakonitost meritornih odluka donesenih u sudskim ili upravnim postupcima. Mnogi građani su očekivali pravne savjete ili zastupanja, koje nismo ovlašteni davati, obraćali se jer drugdje nisu mogli dobiti informacije, tražili intervencije kako bi se ispravile nepravde koje osjećaju.

Teško socijalno stanje također je vidljivo kroz brojne pritužbe, neovisno o području na koje se odnose – socijalnu sigurnost, prava iz rada, sudjelovanje u ovršnim postupcima ili druga. Jedno od važnih je i pitanje socijalnog stanovanja, koje još uvijek nije adekvatno regulirano, a sve je akutnije jer se odnosi, kako na obitelji koje su uslijed gospodarske krize i visoke nezaposlenosti u teškoj socijalnoj situaciji, tako i na korisnike programa stambenog zbrinjavanja za koje nije osigurano dovoljno stambenih jedinica, ali i na nove beskućnike, primjerice, ranije podstanare u područjima zahvaćenima katastrofalnom poplavom, koji se nakon gašenja kolektivnog smještaja nemaju kamo vratiti. Mnoge lokalne jedinice ne ispunjavaju svoje zakonske obaveze u pogledu subvencioniranja socijalnog stanovanja i ne financiraju prenoćišta odnosno prihvatilišta za beskućnike.

Položaj starijih osoba također je potrebno unaprijediti, kako kroz razvoj dostupnih izvaninstitucionalnih usluga u zajednici, tako i ujednačavanjem i standardizacijom skrbi i njege u postojećim domovima za smještaj starijih osoba. Održavanje tradicionalnih komunikacijskih načina informiranja, podizanje razine svijesti o zdravom životu i aktivno starenje te bolja zaštita osoba starije životne dobi od nasilja, uključujući i ekonomskog, područja su u kojima je potrebno učiniti dodatne napore.

Građani i dalje nemaju dovoljno informacija i znanja o tome što je diskriminacija i kako se od nje mogu zaštititi, a mnogi se prijavljivanja i boje. Broj pritužbi na diskriminaciju pučkoj pravobraniteljici u blagom je porastu, ponajviše temeljem rase, etničke pripadnosti ili nacionalnog podrijetla te na području rada i zapošljavanja. I dalje postoje brojni izazovi vezano uz prava pripadnika nacionalnih manjina, kako što se tiče primjene Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, tako i u pitanjima ostvarivanja prava povratnika.

Katastrofalne poplave na području Vukovarsko-srijemske županije, još su jednom pokazale iznimnu solidarnost hrvatskih građana. No, unatoč brzoj reakciji nadležnih institucija, pokazalo se kako je u velikoj mjeri potrebno unaprijediti učinkovitost sustava zaštite i spašavanja i poboljšati međusobnu koordinaciju, kako bi reakcija i spremnost svih uključenih dionika u slijedećoj sličnoj kriznoj situaciji, uvažavajući sva postojeća iskustva, bila još učinkovitija. U prosincu 2014. godine pučka pravobraniteljica podnijela je Hrvatskom saboru posebno Izvješće o ljudskim pravima u kontekstu katastrofe uzrokovane poplavom u Vukovarsko-srijemskoj županiji.

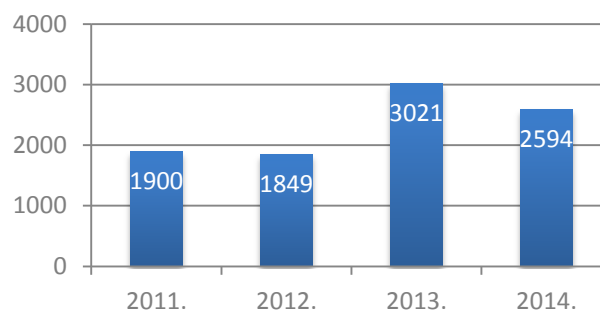
Rad Nacionalnog preventivnog mehanizma u 2014. u najvećoj je mjeri bio usmjeren obilascima psihijatrijskih ustanova, a slijedom toga, pučka pravobraniteljica podnijela je Hrvatskom saboru i Posebno izvješće o ljudskim pravima osoba s duševnim smetnjama u psihijatrijskim ustanovama. Sukladno Dodatnom protokolu uz Konvenciju protiv torture i ZNPM-a, dio ovog Izvješća koji se odnosi na zaštitu prava osoba lišenih slobode i djelovanje NPM-a, biti će prevedeno i dostavljeno Pododboru UN-a za spriječavanje mučenja i drugim međunarodnim institucijama i mehanizmima za zaštitu prava osoba lišenih slobode.

## 2. STATISTIČKI PODATCI ZA 2014. GODINU

### 2.1. PODATCI O POSTUPANJU UREDA

Tijekom 2014. godine Ured je postupao u ukupno 3.892 predmeta, od kojih su 730 otvoreni ranijih godina. 2.594 je novih predmeta otvorenih povodom pritužbi građana ili na inicijativu Ureda te 568 za postupanje u općim inicijativama. Ovi podatci pokazuju kako je, nakon čak 63%-tnog porasta broja pritužbi tijekom 2013. godine, u 2014. došlo do nešto nižeg priljeva pritužbi, što je bilo za očekivati, jer je povećano zanimanje građana u prethodnoj godini, između ostaloga, bilo potaknuto i medijskom prisutnošću Ureda prilikom i nakon imenovanja pravobraniteljice. Međutim, broj novootvorenih predmeta u 2014. i dalje je 40% veći nego u 2012. godini.

**Grafikon:** Broj novootvorenih predmeta povodom pritužbi građana ili na inicijativu Ureda 2010.-2014. godine



Građanima koji su smatrali da su im ugrožena ili povrijeđena ustavna ili zakonska prava i slobode odnosno da su diskriminirani omogućeno je, sukladno Zakonu o pučkom pravobranitelju (NN 76/12, u daljnjem tekstu: ZoPP) podnijeti pritužbe u pisanom obliku, usmeno na zapisnik te elektroničkim putem. Osim toga, postupci o mogućem ugrožavanju ili povrjeđivanju prava građana pokretani su i na inicijativu Ureda, na temelju saznanja iz medija i drugih izvora, odnosno na prijedlog trećih strana, primjerice nevladinih udruga. Posebna pažnja je bila posvećena građanima koji se nalaze u osobito osjetljivim okolnostima. Među takve postupke ubrajamo obilaske psihijatrijskih ustanova u okviru Nacionalnog preventivnog mehanizma, ali i obilaske poplavama ugroženih područja te Prihvatnog centra Strmica kraj Knina, u kojem su smještene izbjeglice, povratnici i raseljene osobe.

Dodatno, svakodnevno je zapriman velik broj upita telefonom te je u tri ureda, u Zagrebu, Osijeku i Rijeci, obavljeno više od 600 razgovora s građanima.

Važno je naglasiti kako su u drugoj polovici studenog otvoreni područni uredi pučke pravobraniteljice u Osijeku i Rijeci, koji su izazvali izniman interes građana. U samo dvadeset radnih dana područnom uredu u Rijeci za pomoć se obratilo, dolaskom u ured ili telefonom, više od 200 građana, a u Osijeku njih više od 150, što najbolje govori o opravdanosti otvaranja područnih ureda i potrebi institucije da bude dostupnija građanima.

**Tablica:** Usporedni prikaz predmeta po temama/pravnim područjima od 2012.-2014. godine

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

Broj predmeta i dalje je najveći u područjima pravosuđa te radnih i službeničkih odnosa. Zamjetan je i blagi porast broja pritužbi na diskriminaciju, iako se diskriminacija i dalje nedostavno prijavljuje, o čemu više pišemo u poglavlju 2.2.3. Drugu godinu zaredom bilježimo visok broj pritužbi u područjima postupanja policijskih službenika i prava osoba lišenih slobode, što se odnosi i na područje imovinsko pravnih odnosa te graditeljstva, prostornog uređenja i zaštite okoliša. Broj predmeta koji se odnose na ovrhe i dalje je u porastu.

Nešto manji broj pritužbi zaprimljen je u područjima gospodarstva i obrta, ustrojstva i rada tijela državne uprave i lokalne samouprave, prava nacionalnih manjina, statusa povratnika i drugih.

Od ukupnog broja pritužbi, njih 118 zaprimljeno je iz inozemstva: Srbije 42, Bosne i Hercegovine 21, Njemačke 9, Slovenije 6, Austrije 5 te 36 iz ostalih država. Od pritužbi iz RH najviše ih je iz Grada Zagreba i okolice, odnosno iz Središnje Hrvatske, što ne čudi s obzirom da se radi o najnaseljenijem području, ali i činjenici da je Ured do druge polovice studenog bio dostupan samo u Zagrebu. U slijedećem razdoblju očekujemo povećan broj pritužbi iz ostalih dijelova Hrvatske, s obzirom na bolju dostupnost građanima nakon otvaranja područnih ureda.

Područnom uredu u Rijeci građani su se ponajviše obraćali zbog nemogućnosti ostvarivanja socijalnih prava, dugotrajnosti sudskih postupaka, ovrha, zbog postupanja policije, statusnih prava, prava osoba lišenih slobode, diskriminacije. Najveći broj građana bio je iz Rijeke, a manji dio dolazio je iz okolnih gradova i općina Primorsko-goranske i Istarske županije.

U Osijeku su građani u najvećoj mjeri podnosili pritužbe nezadovoljni funkcioniranjem pravosudnih tijela, slijedilo je područje financija i ovrha, prava iz mirovinskog osiguranja te socijalne skrbi. U nešto manjoj mjeri obraćali su se zbog nemogućnosti ostvarivanja prava iz područja zdravstvene zaštite, izvlaštenja ili drugih imovinskopravnih odnosa, postupanja policijskih službenika, nezadovoljstva postupcima stambenog zbrinjavanja i drugih pitanja. U najvećem broju radilo se o građanima iz Osijeka i uže okolice, u nešto manjoj mjeri sa šireg područja Osječko-baranjske županije, a rjeđe iz ostalih županija.

Od 2.594 novih predmeta zaprimljenih u 2014. godini, rad je tijekom godine završen u njih 1.718. Pri tome ih je 597 bilo u nadležnosti pučke pravobraniteljice, dok u 1.121 predmetu sukladno ZoPP-u, Zakonu o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08, 112/12, u daljnjem tekstu: ZSD) i Zakonu o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (NN 18/11, u daljnjem tekstu: ZNPM), nismo bili nadležni za postupanje.

Razlozi zbog kojih nismo bili nadležni postupati su dvojaki. U jednom dijelu zaprimljenih pritužbi, radilo se o postupovnim razlozima. Primjerice, po istoj pravnoj stvari je bio započet sudski postupak ili se radilo o već presuđenoj stvari, ili pritužbe nisu sadržavale podatke potrebne za postupanje, a stranke ih niti nakon ponovljenog poziva nisu dopunile. S druge strane, u određenom broju slučajeva, građani su nam se obraćali radi problema za koje pučka pravobraniteljica nije nadležna niti po jednom od posebnih zakona ili zbog izričite nadležnosti nekog drugog tijela. Tako su učestala obraćanja građana elektronskom poštom iz koje je razvidno da zapravo traže informaciju od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje ili Ministarstva poljoprivrede.

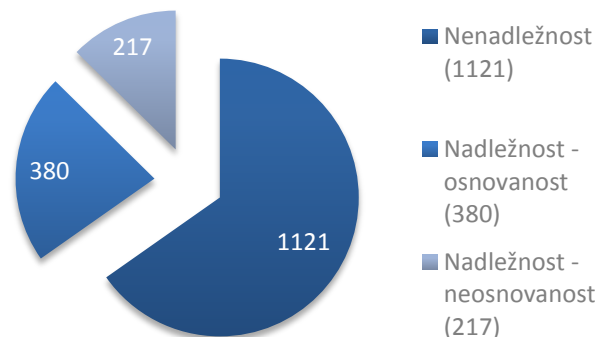
Ovi podatci govore o nedovoljnoj informiranosti građana, primjerice nedovoljnom poznavanju ovlasti pojedinih institucija i načina na koje mogu ostvariti svoje interese, što postavlja važan izazov u budućem radu pučke pravobraniteljice u preciznijoj i snažnijoj komunikaciji s građanima te pojašnjavanju mogućnosti i ovlasti za postupanje.

Od 1.121 predmeta u kojima nismo bili nadležni za postupanje, u 640 dali smo građanima opću pravnu informaciju, odnosno uputili smo ih u njihova prava i pojasnili pred kojim ih nadležnim tijelom mogu ostvariti.

Posebnim pravobraniteljicama ustupljeno je 114 predmeta, od toga 98 novotvorenih, na nadležno postupanje, u skladu sa zakonima koji definiraju nadležnosti pravobraniteljica te Sporazumom o međuinstitucionalnoj suradnji između pravobraniteljskih ureda.

Od 597 predmeta iz nadležnosti pučke pravobraniteljice završenih u 2014. godini, nakon provedenog ispitnog postupka neosnovanim je ocijenjeno 217, a osnovanim 380, nakon čega smo nadležnim tijelima dali prijedloge, mišljenja, preporuke ili upozorenja, u skladu sa ZoPP.

**Grafikon:** Prikaz predmeta u kojima je tijekom 2014. postupak otvoren i okončan



Tijekom 2014. godine bilježimo bolju suradnju s nadležnim tijelima u pogledu dostavljanja odgovora na naše upite, no i dalje u tome nisu bili ažurni Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvo poljoprivrede i Državni ured za upravljanje državnom imovinom.

## 2.2. STATISTIČKI PODATCI O POJAVAMA DISKRIMINACIJE

### 2.2.1. Podatci Ureda o pritužbama na diskriminaciju

U 2014. godini Ured je postupao u 542 predmeta: 263 novih predmeta otvorenih povodom pritužbi građana ili na inicijativu Ureda, 99 otvorenih proteklih godina te u 180 općih inicijativa. To je porast od 6% u odnosu na prethodnu godinu, odnosno najveći broj predmeta od 2009. godine, kada se počeo primjenjivati ZSD.

U čak 49 pritužbi koje smo zaprimili u 2014. godini, odnosno u 18,6%, građani su se prituživali kako su diskriminirani na temelju rase ili etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla.<sup>1</sup> Slijede pritužbe na diskriminaciju temeljem dobi (25 ili 9,5%), obrazovanja (16 ili 6,1%) te vjere, političkog ili drugog uvjerenja i zdravstvenog stanja (po 14 za svaku od ovih osnova ili 5,3%).

Na diskriminaciju po drugim osnovama pojedinačno smo zaprimili manje od 5% pritužbi, dok se u čak 18,6% pritužbi građani pritužuju na diskriminaciju po više osnova. U tim pritužbama

<sup>1</sup> U ZSD-u rasa ili etnička pripadnost ili boja kože te nacionalno podrijetlo zasebne su osnove diskriminacije, no mi ih prikazujemo zbirno zbog toga što je u mnogim slučajevima etnička pripadnost u neposrednoj vezi s nacionalnim podrijetlom i obratno.

najčešće pritužuju diskriminaciju na temelju rase, etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla, a potom slijede pritužbe na diskriminaciju na temelju dobi. Dodatno, u 39 pritužbi ili 14,8% nije se radilo niti o jednoj od osnova zaštićenih ZSD-om.

**Tablica:** Broj pritužbi iz 2014. godine po osnovama diskriminacije<sup>2</sup>

Osnova diskriminacije	Broj pritužbi	Postotak
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože, nacionalno podrijetlo	49	18,6
Dob	25	9,5
Obrazovanje	16	6,1
Političko ili drugo uvjerenje	14	5,3
Vjera	14	5,3
Zdravstveno stanje	14	5,3
Spol	11	4,2
Imovno stanje	9	3,4
Članstvo u sindikatu	8	3,1
Invaliditet	7	2,7
Bračni ili obiteljski status	4	1,5
Društveni položaj	2	0,8
Rodni identitet ili izražavanje	1	0,4
Spolna orijentacija	1	0,4
Višestruka diskriminacija	49	18,6
Nema osnove po ZSD-u	39	14,8
<b>Ukupno</b>	<b>263</b>	<b>100</b>

Promatrano po područjima, na prvom mjestu se nalaze rad i zapošljavanje, koji zajedno čine 49,4% pritužbi. Potom slijede područja javnog informiranja i medija s 8%, pristupa dobrima i uslugama s 8% te uprave sa 6,8%. U ostalim područjima zaprimili smo manje od deset pritužbi po pojedinom području. Sedam pritužbi sadržavale su više područja, a u 19 nije bilo navedeno niti jedno, niti je bilo razvidno o kojem području je riječ.

**Tablica:** Broj pritužbi zaprimljenih tijekom 2014. godine po područjima diskriminacije<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Statistički podatci pučke pravobraniteljice koji se odnose na osnove diskriminacije različiti su u odnosu na statistike prikazane u dijelu Izvešća sa objedinjenim podacima svih pravobraniteljskih institucija. Razlika proizlazi iz činjenice da su u dijelu sa objedinjenim statistikama pritužbe na višestruku diskriminaciju raščlanjene prema prevladavajućoj osnovi.

Područje diskriminacije	Broj pritužbi	Postotak
Rad	87	33,1
Zapošljavanje	43	16,3
Javno informiranje i mediji	21	8
Pristup dobrima i uslugama	21	8
Uprava	18	6,8
Socijalna skrb	9	3,4
Stanovanje	9	3,4
Obrazovanje	8	3
Pravosuđe	6	2,3
Znanost	5	1,9
Zdravstvena zaštita	3	1,1
Mirovinsko osiguranje	2	0,8
Zdravstveno osiguranje	2	0,8
Članstvo u sindikatu, OCD-ovima, političkim strankama	1	0,4
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	1	0,4
Sport	1	0,4
Diskriminacija - općenito	19	7,2
Pritužbe s višestrukim područjima	7	2,7
<b>Ukupno</b>	<b>263</b>	<b>100</b>

Pritužbe na diskriminaciju u najvećem su broju podnosile fizičke osobe (186 slučajeva), od kojih su 90 podnijele žene, a 96 muškarci. Nadalje, njih 60 zaprimili smo od grupa osoba, dvije su podnesene anonimno, a u 15 slučajeva smo ispitni postupak u vezi diskriminacije pokrenuli na vlastitu inicijativu.

Od 263 zaprimljene pritužbe u 2014. godini, postupak je tijekom godine okončan u 139 predmeta. U 29 njih utvrđeno je kako u konkretnom slučaju pučki pravobranitelj ne može postupati, zbog toga što stranka niti nakon ponovljenog poziva nije dostavila potpunu dokumentaciju (nedopunjena pritužba), zato što je riječ o predmetu u kojem je već donesena sudska odluka (presuđena stvar) ili zbog toga što je o istoj stvari u tijeku sudski postupak. U 30 su pritužbi građani navodili osnove iz nadležnosti posebnih pravobraniteljica te smo u tim slučajevima pritužbe dostavljali posebnim pravobraniteljicama.

U 35 predmeta je nakon ispitnog postupka utvrđeno kako nema sumnje na diskriminaciju, a u dodatnih deset je također odbačena sumnja na diskriminaciju, no utvrđeno je kako se radi

<sup>3</sup> Statistički podatci pučke pravobraniteljice koji se odnose na područja diskriminacije različiti su u odnosu na statistike prikazane u dijelu Izvešća sa objedinjenim podatcima svih pravobraniteljskih institucija. Razlika proizlazi iz činjenice da su u dijelu sa objedinjenim statistikama pritužbe na višestruka područja raščlanjene prema prevladavajućem području.



o povredi nekog prava zbog čega je u vezi predmeta nastavljen postupak u Uredu pučke pravobraniteljice, u skladu s drugim mandatima institucije.

Konačno, u 35 slučajeva je utvrđena sumnja na diskriminaciju te smo izdali mišljenje, preporuku ili priopćenje za javnost, u skladu s time koji je način postupanja bio najadekvatniji za okončanje ili sprječavanje daljnje diskriminacije.

**Tablica:** Pritužbe po kojima je tijekom 2014. postupak otvoren i okončan prema načinu rješavanja

Način rješavanja predmeta	Broj
Nedopušteno - Nedopunjena pritužba	17
Nedopušteno - Presuđena stvar	2
Nedopušteno - Sudski postupak u tijeku	10
Nadležnost pravobraniteljice za djecu	7
Nadležnost pravobraniteljice za osobe s invaliditetom	7
Nadležnost pravobraniteljice za ravnopravnost spolova	16
Sumnja na diskriminaciju nije utvrđena	35
Sumnja na diskriminaciju nije utvrđena pritužba se rješava u skladu s drugim mandatima pučkog pravobranitelja	10
Pritužba osnovana - Mišljenje	12
Pritužba osnovana - Preporuka	22
Pritužba osnovana - Priopćenje javnosti	1
<b>Ukupno</b>	<b>139</b>

### 2.2.2. Objedinjeni podatci pravobranitelja

Radi cjelovitog prikaza rada po pritužbama na diskriminaciju svih pravobraniteljskih ureda, prikazujemo statističke podatke za 2014. godinu. U skladu s obvezama koje proizlaze iz ZSD-a, podatci o radu posebnih pravobranitelja u području suzbijanja diskriminacije prikupljeni su i obrađeni u uredima pravobraniteljice za djecu, pravobraniteljice za ravnopravnost spolova i pravobraniteljice za osobe s invaliditetom.

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

## Uredi pravobranitelja

Spol pritužitelja	Pučki	Za osobe s invaliditetom	Za djecu <sup>4</sup>	Za ravnopravnost spolova
Žena	90	11	3	197
Muškarac	96	7	3	73
Nepoznato <sup>5</sup>	2	-	-	-
Grupa	60	7	18	78
Vlastita inicijativa	15	1	-	19
<b>Ukupno</b>	<b>263</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>367</b>

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

## Uredi pravobranitelja

Osnova	Pučki	Za osobe s invaliditetom	Za djecu	Za ravnopravnost spolova
Rasa ili etnička pripadnost ili boja kože	23	-	2	-
Spol	15	-	-	314
Jezik	-	-	-	-
Vjera	18	-	12	-
Političko ili drugo uvjerenje	17	-	1	-
Nacionalno ili socijalno podrijetlo	45	-	1	-
Imovno stanje	12	-	1	-
Članstvo u sindikatu	8	-	-	1
Obrazovanje	20	-	1	-
Društveni položaj	9	-	3	-
Bračni ili obiteljski status	4	-	3	13
Dob	29	-	-	-
Zdravstveno stanje	15	-	-	-
Invaliditet	7	26	-	-
Genetsko nasljeđe	-	-	-	-
Rodni identitet ili izražavanje	1	-	-	2
Spolna orijentacija	1	-	-	18
Nema osnove po ZSD-u	39	-	-	-
<b>Ukupno</b>	<b>263</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>348</b>

<sup>4</sup> Podatci u ovoj tablici odnose se na djecu koja trpe diskriminaciju, iako su pritužitelji, u ime djece, bile odrasle osobe.

<sup>5</sup> Anonimna pritužba

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

Uredi pravobranitelja				
Područje	Pučki	Za osobe s invaliditetom	Za djecu	Za ravnopravnost spolova
Rad i radni uvjeti	135	6	-	119
Obrazovanje, znanost i sport	15	3	20	10
Soc. sigurnost, soc. skrb, mirovinsko i zdravstveno	13	3	2	155
Zdravstvena zaštita	3	1	-	11
Pravosuđe i uprava	25	-	-	10
Stanovanje	9	3	-	2
Javno informiranje i mediji	21	1	-	24
Pristup dobrima i uslugama	21	8	1	10
Članstvo u sindikatu, NVO i pol. strankama	1	-	-	5
Kulturno i umjetničko stvaralaštvo	1	-	-	2
Diskriminacija općenito	19	1	1	-
<b>Ukupno</b>	<b>263</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>348</b>

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

Uredi pravobranitelja				
Pritužena tijela/osobe	Pučki	Za osobe s invaliditetom	Za djecu	Za ravnopravnost spolova
Fizička osoba	38	1	3	51
Pravna osoba	74	7	1	54
Pravna osoba s javnim ovlastima	60	12	10	120
Tijelo državne uprave	45	4	7	93
Pravosudno tijelo	6	-	-	17
Organizacija civilnog društva	7	-	-	5
Tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	14	2	3	8
Drugo	19	-	-	-
<b>Ukupno</b>	<b>263</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>348</b>

### 2.2.3. Nedostatno prijavljivanje diskriminacije

Na problem nedostatnog prijavljivanja diskriminacije pravobraniteljskim institucijama, kao i na mali broj pokrenutih sudskih postupaka, ukazujemo u nekoliko prethodnih izvješća, kao i

prilikom sudjelovanja na skupovima povezanih s radom na suzbijanju diskriminacije. Ovaj problem nije specifičan za Hrvatsku i s njim se susreću te na njega upozoravaju i druge institucije članice Europske mreže tijela za suzbijanje diskriminacije. Problem posebno zabrinjava jer za posljedicu ima manji broj prijavljenih slučajeva od onih u kojima se diskriminacija zaista pojavljuje, a bez prijavljivanja nije moguće raditi na pomoći i podršci žrtvama niti na njenom suzbijanju.

Među razlozima neprijavljivanja nalaze se neprepoznavanje nekog postupanja kao diskriminatornog, neinformiranost kome se može obratiti, nepovjerenje u institucije i njihovu učinkovitost, strah od neizvjesnosti, dugotrajnosti ili visine troškova sudskog postupka, kao i od viktimizacije i drugih posljedica koje prijava diskriminacije može prouzročiti.

Upravo strah od viktimizacije, primjerice od gubitka posla ili dodatnog pogoršanja radnih uvjeta nakon što poslodavca prijave za diskriminaciju, pojedine nevladine organizacije ističu kao determinirajući razlog za neprijavljivanje. Taj bi strah zasigurno bio manji kada bi žrtve diskriminacije znale da nakon što se odluče zaštitu potražiti na sudu, postupak neće biti dugotrajan te kada bi bilo manje neizvjesnosti oko toga kako će postupak završiti. To bi također djelovalo odvraćajuće i na počinitelja diskriminacije u namjeri da nastavi s diskriminatornim postupanjem ili da ga ponovi u budućnosti.

Iz podataka dobivenih od nevladinih organizacija, koji proizlaze iz njihovog svakodnevnog rada s manjinskim skupinama, vidljivo je kako je neprijavljivanje diskriminacije u bliskoj vezi sa siromaštvom građana. Opterećeni svakodnevnim razmišljanjem kako zadovoljiti egzistencijalne potrebe građani nisu zainteresirani za prijavljivanje doživljene diskriminacije, premda ona nerijetko dodatno utječe na pogoršanje njihovih životnih uvjeta. Nedostatak financijskih sredstava posebice ima utjecaja na nepokretanje sudskih postupaka. Također, kada građani za zadovoljenje svojih egzistencijalnih potreba ovise o pomoći koju im dodjeljuju institucije, malo je vjerojatno da će se pritužiti na diskriminatorno postupanje koje tom prilikom dožive. Nažalost, i prošle godine najveći broj pritužbi na diskriminaciju upućenih pučkoj pravobraniteljici ukazuje na diskriminaciju počinjenu od strane tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima. Edukacije o obvezi nediskriminatornog postupanja zasigurno mogu utjecati na smanjenje ovog trenda, ali jedino ako budu dio obveznog obrazovanja i zaista upoznaju polaznike sa značenjem toga što diskriminacija kao zakonom zabranjeno postupanje zaista jest.

Naposljetku, nedostatno prijavljivanje jasno ukazuje na potrebu informiranja i motiviranja žrtava diskriminacije da ju prijave nadležnim tijelima. Zbog toga kontinuirano provodimo aktivnosti kako bismo informirali građane o tome što je diskriminacija, kako nam se mogu obratiti ako smatraju da su ju doživjeli, pri tome pojašnjavajući kako je naše postupanje za njih besplatno. Tako smo sredinom 2014. uspostavili antidiskriminacijsku telefonsku liniju namijenjenu prijavljivanju diskriminacije, na kojoj građani mogu dobiti informaciju o tome

što jest diskriminacija, kako pučka pravobraniteljica može postupati te kako da podnesu pritužbu. Oko 4.000 letaka o ovoj telefonskoj liniji s primjerima diskriminatornog postupanja i naljepnica s telefonskim brojem distribuirali smo u urede državne uprave u županijama, centre za socijalnu skrb, podružnice Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, domove za starije i nemoćne, nevladine organizacije koje pružaju besplatnu pravnu pomoć i vjerske zajednice te regionalne antidiskriminacijske kontakt točke. Postojanje ovakve telefonske linije, uvjereni smo, dodatno će potaknuti građane da nam se obraćaju.

#### **PREPORUKE:**

1. Ministarstvu uprave, da sustavno educira državne službenike i službenike u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi o zabrani diskriminacije i obvezi nediskriminatornog postupanja;
2. Ministarstvu uprave, da Zakon o suzbijanju diskriminacije uvrsti među pravne izvore za polaganje Općeg dijela Državnog stručnog ispita;
3. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH, da provodi aktivnosti kojima će informirati građane o zabrani diskriminacije te mogućnostima i mehanizmima zaštite.

### 3. PODRUČJE ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJA DISKRIMINACIJE

#### 3.1. PRAVOSUĐE

*„...Živim u jednom naselju koje slovi kao jedno od vodećih u Gradu po stopi kriminaliteta. Kad ste okruženi takvom sredinom lako se zateknete u nekakvoj neželjenoj situaciji koju ni pod razno niste očekivali a koja završi sudskim epilogom - naravno u kojem sam ja niti kriv niti dužan sankcioniran...*

*...Problem nastaje nakon te sudske odluke gdje se kao građanin više ni u vlastitoj kući „ne osjećam“ sigurno i smatram da gospodin sudac nije dobro razmotrio sve stavke procesa koji je vodio i nije donio ispravnu odluku, a mislim da se moglo puno kvalitetnije postupiti u navedenom postupku, jer njegove svakodnevne odluke ogromno utječu na živote ljudi.*

*Ja bih bio najsretniji čovjek na svijetu da sam samo ja doživio takvo iskustvo u ovoj predivnoj zemlji, al' iz svih događaja u zemlji, prateći medije to mi ne daje takvo saznanje niti ulijeva ni zrno sigurnosti u mojoj budućnosti.*

*Veliko HVALA svima koji budu u budućnosti spriječili ovakve događaje, ne tražim da se meni nešto nadoknađuje, samo želim da se ljudi u budućće osjećaju sigurnije i da imaju više povjerenja u državna tijela, jer to je meni drastično promijenilo život.“*

##### 3.1.1. Pritužbe pučkoj pravobraniteljici

Pritužba koju navodimo ilustrira najčešće primjedbe i razloge obraćanja građana pučkoj pravobraniteljici u pogledu rada pravosuđa u 2014. godini.

Pritužitelji u svojim obraćanjima iznose ogorčenje stanjem u pravosuđu te navode kako su, u konkretnim situacijama povodom kojih se pritužuju, presude donesene nakon površno provedenog postupka i temeljem površne ocjene dokaza, na način i pod okolnostima koje ne odražavaju ni poštivanje zakonitosti, niti jamstva pravičnog suđenja. Upozoravaju na volutarizam i arbitrarnost u suđenju, ističući da sve više presuda nema potrebno obrazloženje u pogledu ocjene izvedenih dokaza pa tako ni odredbi materijalnog prava koje su primijenjene prilikom odlučivanja o zahtjevima stranaka, dok se izjašnjavanje o stavovima stranaka o pravnoj osnovi spora, prijedlozima i prigovorima u presudama zanemaruje.

Zabrinjava da se takvi prigovori ne odnose samo na sudove nižeg ranga, već i na Vrhovni sud RH. Zabilježili smo slučaj u kojemu Vrhovni sud nije dopustio reviziju u radnome sporu, u kojemu je treći puta odlučivao u istoj pravnoj stvari u pogledu tužbenog zahtjeva na

utvrđenje da tužitelju nije prestao radni odnos te da ga je tuženik obvezan vratiti na rad. Vrhovni je sud, odlučujući treći puta, zaključio da se ne radi o sporu u kojem bi revizija bila uvijek dopuštena. Postupak u tom radnom sporu (koji je hitne naravi) vodio se 16 godina, tijekom kojih je o pravnim lijekovima tri puta odlučivao županijski sud, tri puta Vrhovni sud i dva puta Ustavni sud. Županijski sudovi su u tom predmetu tri puta donijeli potpuno različite odluke, kao i Vrhovni sud. Ovakvo postupanje sudova unosi pravnu nesigurnost, a kod pritužitelja izaziva revolt, osjećaj izigranosti i nepovjerenja u pravosuđe.

U ovoj izvještajnoj godini pučka je pravobraniteljica zaprimila ukupno 339 pritužbi iz područja pravosuđa, a građani su se u najvećem broju (191) prituživali upravo radi nezadovoljstva sudskim odlukama. Pritužbe koje su iznošene u pogledu meritornog rješavanja najvećim dijelom su motivirane nezadovoljstvom podnositelja nepovoljnim ishodom sudskih postupaka (136), ali i drugim razlozima koji ukazuju na sve učestalije i ozbiljnije zloupotrebe položaja te korupciju u pravosuđu (43). Također, ovdje valja pridodati i pritužbe koje se odnose na nepravilno obavljanje poslova pravosudne uprave (12).

U odnosu na ranije godine, broj zaprimljenih pritužbi zbog dugotrajnosti sudskih postupaka je u padu, vjerojatno i zbog toga jer su građani koristili pravo na podnošenje zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku nadležnim sudovima. Pučka pravobraniteljica je tražila očitovanja predsjednika sudova u slučajevima nepotrebnog odugovlačenja sudskih postupaka, a predsjednici sudova su uglavnom u zakonskom roku dostavljali očitovanja. Prema podacima Uprave za organizaciju pravosuđa Ministarstva pravosuđa proizlazi, da je u 2014. godini ukupno zaprimljeno 1.035 novih predstavlki građana na rad sudova što je smanjenje u odnosu na 2013. godinu. Tijekom 2014. godine je u 88 predstavlki utvrđena osnovanost podnesenih pritužbi na odugovlačenje sudskog postupka odnosno na ponašanje suca ili drugog djelatnika suda prema stranci. Pravo građana na suđenje u razumnom roku je bolje zaštićeno, što dokazuje pad broja pritužbi iz tog područja.

Pritužbe pučkoj pravobraniteljici se odnose i na pojedine zemljišnoknjižne odjele, ukazujući na nepravilnosti u radu, korupciju, sukob interesa zemljišno-knjižnih djelatnika ili sudaca.

Zabilježen je porast zaprimljenih pritužbi na rad državnog odvjetništva u odnosu na prošlu godinu. Pritužitelji su nezadovoljni zbog nedovoljne zaštite javnih i državnih interesa te iskazuju nepovjerenje prema Glavnom državnom odvjetniku zbog nepokretanja kaznenih postupaka povodom njihovih kaznenih prijavi, a upućena nam je i zamolba u kojoj se tražio nadzor nad radom državnog odvjetništva, kao i poduzimanje kaznenog progona. Budući da je državno odvjetništvo samostalno i neovisno pravosudno tijelo, njegov rad ne podliježe nikakvom preispitivanju, a pritužbe su proslijeđene su na ispitivanje Glavnom državnom odvjetniku ili MP.

Pučka pravobraniteljica zaprimila je i pritužbe građana zbog plaćanja visokih iznosa parničnih troškova državnom odvjetništvu, u kojima se ukazuje na činjenicu da državni odvjetnik, kada zastupa državu, ima pravo na nagradu po pravilima o odvjetničkoj tarifi Hrvatske odvjetničke

komore, koja je strukovna udruga odvjetnika, dok je državno odvjetništvo zakonski zastupnik države, a ne kvalificirani punomoćnik. Država bi za zastupanje putem svojeg zastupnika trebala donijeti posebnu tarifu kojom određuje način vrednovanja, obračunavanja i plaćanja usluga vlastitog zastupanja, koja bi trebala biti niža od odvjetničkih usluga, jer se državno odvjetništvo financira iz državnog proračuna.

U 2014. godini zaprimili smo svega tri pritužbe na rad i postupanje javnih bilježnika. Pritužbe na rad odvjetnika (16) vezane uz probleme s plaćanjem odvjetničkog honorara te nezadovoljstvo obavljenim zastupanjem, prosljeđivali smo HOK-u. Međutim, zaprimili smo i pritužbe na rad HOK-a radi odugovlačenja odlučivanja disciplinskih tijela po prijavama te neobavješćavanja podnositelja o ishodu disciplinskog postupka.

Pritužbe koje su se odnosile na rad MP, kao najvišeg tijela nadležnog za obavljanje poslova pravosudne uprave, uglavnom su se odnosile na neodgovaranje na predstavke, odnosno, nezadovoljstvo odgovorima na predstavke te neprovođenje inspekcijskih nadzora koje su građani predlagali.

### *3.1.2. Besplatna pravna pomoć*

Pored pisanih zahtjeva (15), pučka pravobraniteljica zaprimila i velik broj (405) telefonskih i osobnih upita i zamolbi za pružanjem pravnih savjeta i mišljenja, kao i radi zastupanja te omogućavanja korištenja besplatne pravne pomoći. To ukazuje ne samo na teško financijsko stanje građana već i na teškoće u ostvarenju pristupa pravosuđu i nedostatke sustava besplatne pravne pomoći koje u nedovoljnoj mjeri osigurava jednakost svih pred zakonom i djelotvorno ostvarenje pravne zaštite.

Besplatna pravna pomoć trebala bi doprinijeti boljem ostvarivanju ljudskih prava u svakodnevnom životu, a svrha joj je omogućiti osobama slabijeg socioekonomskog stanja pristup pravosuđu i javnopravnim tijelima potpunim ili djelomičnim osiguranjem plaćanja troškova, što se naročito odnosi na sekundarnu pravnu pomoć. Pružanjem općih pravnih informacija, pravnih savjeta i sastavljanjem podnesaka, što se osigurava primarnom pravnom pomoći, trebalo bi doći i do bolje pravne informiranosti i osobne pravne zaštite, a time i do manjeg broja nepotrebnih postupaka te rasterećenja sudova i upravnih tijela. U situaciji visoke nezaposlenosti i neisplate plaća, niskih mirovina koje ne mogu pokriti osnovne životne potrebe, ovrha i drugih otežavajućih životnih okolnosti, učinkovit sustav BPP-a iznimno je važan za pravnu sigurnost pojedinca, ali i funkcioniranje sustava na principu jednakosti svih pred zakonom.

Novi Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (NN 143/13), koji se primjenjuje od početka 2014. godine, debirokratizirao je sustav te proširio krug korisnika i prirodu pravnih stvari za koje se pomoć odobrava. Dodijeljena su veća ukupna financijska sredstva (4.200.000,00 kn u odnosu na 1.800.000,00 kn u 2013. godini), no još su uvijek nedostatna s obzirom na ekonomsku situaciju u Hrvatskoj. Izdvojeno je tek 0,13 EUR po stanovniku, dok su države članice EU iz



prvoga kruga proširenja osigurale 0,76 eura po stanovniku. Također, i u 2014. godini znatno je više izdvojeno za sekundarnu nego za primarnu pravnu pomoć (28,9% za primarnu pravnu pomoć), što je podatak koji bi svakako trebalo dobro analizirati te sredstva za primarnu pravnu pomoć povećati.

Sustav BPP-a mora biti stabilan i učinkovit kako bi održao povjerenje građana kojima je takva pomoć potrebna, odnosno, kako bi im pružio pravnu sigurnost. Jednako tako, važno je i povjerenje ovlaštenih pružatelja koji su im tu pomoć dužni pružati. Prema popisu na web stranici Ministarstva pravosuđa, četrdeset je registriranih udruga i dvije pravne klinike koje pružaju primarnu pravnu pomoć. Značajnom dijelu njih pružanje primarne pravne pomoći jedna je od osnovnih djelatnosti za koju su se po vlastitom izboru registrirale, sukladno ZoBPP-u. Prema podacima ovlaštenih udruga, najčešća pravna pitanja tiču se statusnih prava, socijalne pomoći, ovrha, mirovina, obiteljskih odnosa, stambenog zbrinjavanja i prava vlasništva, što govori o različitosti i važnosti potreba zbog kojih im se građani obraćaju.

Zabrinjavajući je podatak PGP-a Sisak, jedne od najaktivnijih ovlaštenih udruga, kako tek 9,8% njihovih aktivnosti primarne pravne pomoći financira država, dok 90,2% aktivnosti financiraju strani donatori putem projekata, a slično je i kod drugih udruga. Pridodamo li tome petomjesečno kašnjenje raspisivanja natječaja za financiranje projekata pružanja primarne pravne pomoći, razvidno je koliko je uloga stranih donatora značajna te koliko postojeći sustav treba ojačati. Očekivanja ovlaštenih udruga i pravnih klinika u tom su smislu s razlogom usmjerena prema državi, jer čine dio njezinog zakonski uređenog sustava.

Stoga je nužno postići kontinuirano financiranje ovlaštenih pružatelja primarne pravne pomoći, ali i bolju dostupnost BPP-a kroz terenski rad u socioekonomski ugroženim mjestima, uključujući i putem višegodišnjeg programskog financiranja te bolju koordinaciju Ministarstva pravosuđa s uredima državne uprave, koji također pružaju primarnu pravnu pomoć.

Da su mogućnosti i postojećeg sustava BPP-a veće od do sada korištenih primijetili smo u slučaju katastrofalne poplave iz svibnja 2014. godine, za koju je donesen Program pravne pomoći za saniranje posljedica katastrofe na području Vukovarsko-srijemske županije pogođenom poplavom (NN 84/14). Nakon katastrofe je zabilježen vrlo mali broj zahtjeva (sedam u Uredu za državnu upravu Vukovarsko-srijemske županije: Ispostava Županja, a niti jedan za primarnu pravnu pomoć<sup>6</sup>) u usporedbi sa značajnim brojem pravno neinformiranih osoba i neriješenim imovinsko-pravnim predmetima o kojima je ovisila obnova i primanje novčane pomoći od Hrvatskog crvenog križa. MP nas je izvijestilo o samo jednom zahtjevu, kao i Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć Vukovar, što potvrđuje da je bilo potrebno uložiti veće napore kako bi građani bili upoznati s mogućnošću ostvarenja besplatne pravne pomoći.

---

<sup>6</sup> Zaključno sa 3. listopada 2014.

**PREPORUKE:**

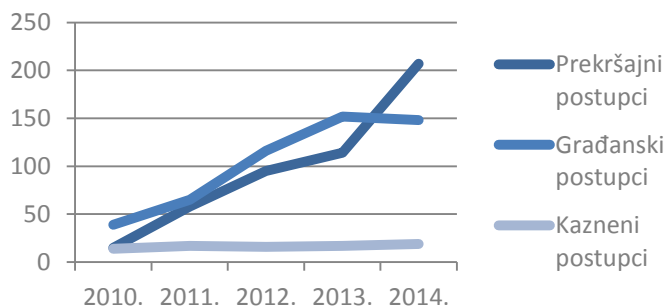
4. Vladi RH, da za zastupanje u postupcima u kojima je RH stranka, donese posebnu tarifu kojom određuje način vrednovanja, obračunavanja i plaćanja zastupanja;
5. Ministarstvu pravosuđa, da učini dostupnim informacije o besplatnoj pravnoj pomoći radi osiguravanja jednakosti svih pred zakonom i ostvarenja pravne zaštite i pristupa sudu i drugim javnopravnim tijelima;
6. Ministarstvu pravosuđa, da poveća ukupna izdvajanja za primarnu pravnu pomoć;
7. Ministarstvu pravosuđa, da osigura kontinuitet i održivost pružanja besplatne pravne pomoći tijekom cijele godine, kroz višegodišnje financiranje programa ovlaštenih pružatelja primarne pravne pomoći, a osobito terenskim radom u socioekonomski ugroženim mjestima.

**3.2. PRAVOSUDNI PREDMETI VEZANI UZ DISKRIMINACIJU**

Sukladno Zakonu o suzbijanju diskriminacije (u daljnjem tekstu: ZSD) sva su pravosudna tijela dužna voditi evidencije o sudskim predmetima vezanim uz diskriminaciju i osnovama diskriminacije te ih dostavljati Ministarstvu pravosuđa, koje ih prosljeđuje pučkoj pravobraniteljici. Budući da općinski i županijski sudovi ne objavljuju sudsku praksu, nemoguće je sadržajno pratiti sve sudske odluke vezane uz diskriminaciju, a time niti kvalitetu primjene ZSD-a. Pučka pravobraniteljica raspolaže jednim dijelom sudskih odluka vezanih uz diskriminaciju, no takva sudska praksa nije kompletna budući da sudovi Uredu i dalje ne dostavljaju sve relevantne odluke, dok neki dostavljaju i one za koje pogrešno smatraju da su povezane s diskriminacijom. Međutim, iz raspoloživih odluka moguće je identificirati kritične točke u provedbi antidiskriminacijske pravne regulative te u ovom Izvješću po prvi put, uz statističke podatke, donosimo i sadržajnu analizu sudske prakse.

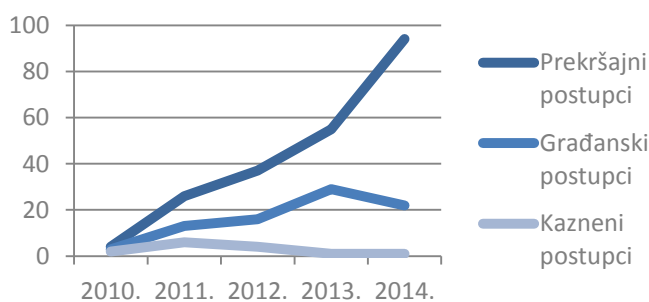
Sveukupno gledano, u šest godina primjene ZSD-a i rada na osvještavanju o pojavnim oblicima diskriminacije, kontinuirano se povećava broj prekršajnih postupaka pokrenutih temeljem odredbi ZSD-a i Zakona o ravnopravnosti spolova (NN 82/08, u daljnjem tekstu: ZRS), konstantno je mali broj kaznenih postupaka, a posljednju je godinu u opadanju i broj građanskih predmeta. Razlozi tomu su i dalje aktualno neznanje građana o mogućnostima ostvarenja sudske zaštite od diskriminacije, neprepoznavanje diskriminacije i kaznenih djela vezanih uz diskriminaciju, strah od viktimizacije, imovinske prilike koje onemogućuju snošenje troškova sudskog postupka, dugotrajnost sudskih postupaka te neizvjesnost ishoda.

**Grafikon:** Broj sudskih postupaka vezanih uz diskriminaciju od 2010.-2014. godine



Posljedično, u opadanju je i broj pravomoćno okončanih građanskih i kaznenih postupaka, no broj pravomoćno okončanih prekršajnih postupaka konstantno je u porastu.

**Grafikon:** Broj pravomoćnih sudskih odluka u razdoblju 2010.-2014. godina



U 2014. godini, što je u skladu s ranijim godinama, najčešće diskriminacijske osnove na koje se pozivaju tužitelji su nacionalno podrijetlo, rasa, etnička pripadnost ili boja kože te spol, pri čemu bi zastupljenost postupaka pokrenutih povodom etničke diskriminacije bila još uočljivija ukoliko bi se zbrajali podatci za osnovu rasa, etnička pripadnost ili boja kože te za osnovu nacionalno podrijetlo. U odnosu na ranije godine, u 2014. godini se znatno povećao broj postupaka radi diskriminacije temeljem društvenog položaja te bračnog ili obiteljskog statusa.

**Tablica:** Broj svih sudskih postupaka vođenih od 2010.-2014. godine po osnovama diskriminacije

GODINA	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Rasa, etnička pripadnost ili boja kože	19	22	31	35	60
Spol	4	22	43	62	59
Spolna orijentacija	12	25	15	16	13
Jezik	0	0	0	0	0
Vjera	1	2	3	3	6
Političko ili drugo uvjerenje	0	1	3	3	17
Nacionalno podrijetlo	7	23	39	44	70
Socijalno podrijetlo	0	1	0	0	0
Imovno stanje	5	6	4	5	3
Članstvo u sindikatu	0	6	11	5	18
Društveni položaj	2	3	3	3	39
Bračni ili obiteljski status	2	3	3	3	36
Rođenje	0	0	0	0	1
Dob	2	2	5	5	7
Obrazovanje	5	5	4	7	18
Zdravstveno stanje	2	3	2	8	11
Invaliditet	3	4	5	5	3
Genetsko naslijeđe	0	0	0	0	1
Rodni identitet	0	0	1	0	4
Izražavanje po svim osnovama	5	10	41	51	8
<b>Ukupno</b>	<b>68</b>	<b>140</b>	<b>227</b>	<b>283</b>	<b>374</b>

### **Građanski predmeti**

Tijekom 2014. godine vodilo se ukupno 148 građanskih postupaka radi diskriminacije i to 117 prenijetih iz prethodnog razdoblja i 31 pokrenut u 2014. godini. Svega 15%, odnosno 22 predmeta je pravomoćno riješeno u 2014. godini, od čega niti jedna presuda nije usvajajuća, u 13 predmeta je odbijen tužbeni zahtjev, a 9 ih je riješeno na drugi način.

Usporedbom dostupne sudske prakse iz 2014. s ranijim godinama, uočeno je da su u građanskim predmetima, izuzev radnih predmeta, tužitelji bolje upoznati sa zakonskim pretpostavkama diskriminacije te tvrdnju o nejednakom postupanju sada češće vežu uz neku od diskriminacijskih osnova iz ZSD-a. Međutim, nema niti jedne tužbe radi neizravne diskriminacije, što bi ipak pretpostavljalo bolje poznavanje antidiskriminacijskog prava. U dokaznom postupku se i dalje nedovoljno primjenjuje institut prebacivanja tereta dokazivanja na tuženika, što rezultira češćim odbijajućim sudskim odlukama. Dakle, unatoč boljoj educiranosti tužitelja i njihovih punomoćnika o osnovnim uvjetima utvrđenja diskriminacije, još uvijek postoji potreba edukacije sudaca kojima se diskriminacijski predmeti dodjeljuju u rad. S obzirom na oskudnu i neujednačenu nacionalnu sudsku praksu, nužna je aktivnija primjena europskog antidiskriminacijskog prava, posebice sada pravno obvezujućeg prava EU.

Sukladno podacima Ministarstva pravosuđa u 2014. godini nije podnesena niti jedna udružna tužba što može ukazivati na pad interesa udruga i drugih organizacija koje su ranijih godina pokretale ove vrste postupaka, a uglavnom poznaju relevantnu zakonsku regulativu i kriterije za utvrđivanje diskriminacije. Većim brojem uspješnih udružnih tužbi olakšalo bi se pojedinačnim žrtvama diskriminacije ostvarenje prava na naknadu neimovinske štete u postupcima koji ju slijede. Iako su financijsko rasterećenje tužitelja i skraćenje dokaznog postupka po pojedinačnim tužbama bitni ciljevi udružnih tužbi, ova pravna mogućnosti je ostala neiskorištena i to primarno zbog malog broja ove vrste tužbi. Do sada je najzastupljenija diskriminacijska osnova u udružnim tužbama bila spolna orijentacija.

Broj udružnih tužbi zasigurno je uvjetovan i činjenicom što su iste do sada u pravilu odbijane od strane županijskih sudova, dok ih je tek dio usvojen u žalbenom postupku, od strane Vrhovnog suda RH. Ovakva statistika djeluje odvraćajuće prema aktivno legitimiranim tužiteljima. Vrhovni sud je u preinačenim presudama pojasnio određene kriterije utvrđivanja diskriminacije, nastojeći olakšati žrtvama ostvarenje njihovih prava. Međutim, unatoč zauzetom stajalištu da nije bitan subjektivan stav počinitelja prema žrtvi, već objektivan učinak takvog postupanja, u 2014. godini se i dalje cijeni namjera počinitelja i njegovih uvjerenja te se zanemaruju posljedice takvog postupanja na žrtve diskriminacije.

Dugotrajnost postupka je naročiti problem udružnim tužiteljima. Naime, usvajajućom presudom želi se poslati poruka društvu da postupanje tuženika nije ispravno i da se ne smije ponavljati. Ukoliko se takva poruka šalje sa znatnijim vremenskim odmakom, gubi se njezin učinak, kao i svrha sudskog postupka. Sukladno podacima Ministarstva pravosuđa, većina građanskih diskriminacijskih postupaka traje preko 12 mjeseci, što je predugo.

### *Radni predmeti*

Među građanskim predmetima veliki je broj radnih predmeta, koji imaju svoje specifičnosti u odnosu na ostale građanske predmete pa se isti u ovome Izvješću posebno prikazuju. Znatan broj tužitelja i dalje ne poznaje zakonske pretpostavke za utvrđenje diskriminacije te se u dijelu tužbenih zahtjeva uopće ne navodi ili se navodi pogrešna ili nepostojeća diskriminacijska osnova.

I dalje je prisutno nerazlikovanje mobinga i diskriminacije, što rezultira pogrešno postavljenim tužbenim zahtjevima i odbijajućim presudama. Tužbenim zahtjevima najčešće se traži utvrđenje diskriminacije i naknada neimovinske štete radi povrede dostojanstva radnika, no dosuđeni iznosi štete ne djeluju preventivno prema tuženicima, tj. oslodavcima kojima ne predstavljaju osjetan financijski teret pa tako niti učinkovitu i odvraćajuću sankciju.

Tužiteljima je i dalje problematično dokazati uznemiravanje na radnom mjestu, jer su najčešće jedini svjedoci nezakonitog postupanja drugi radnici tuženika, koji se boje iskazivati na sudu. Razlog njihovog straha u velikoj je mjeri bojazan da će im poslodavac raskinuti ugovor o radu ukoliko svjedoče u korist tužitelja. Stoga se tužbeni zahtjevi često odbijaju

zbog nedostataka dokaza o uznemiravanju ili nejednakom postupanju tuženika prema tužitelju.

Sudovi dodatno otežavaju poziciju tužitelja nekonzistentnom primjenom instituta prebacivanja tereta dokaza na tuženika, ustrajanjem na komparatoru te uvjetovanjem diskriminacije njezinim vremenskim kontinuitetom ili ponavljanjem, što sve dodatno odugovlači postupak. Kod procjene je li postupanje poslodavca dovelo do uznemiravanja i povrede dostojanstva tužitelja, primjenjuju se nejednaki kriteriji, pa se ponekad primjenjuje kriterij emotivne tolerancije prosječnog čovjeka, a ponekad konkretnog tužitelja, što doprinosi neujednačenoj sudskoj praksi.

### ***Kazneni predmeti***

Prema podatcima Ministarstva pravosuđa u 2014. godini vođeno je 19 kaznenih postupaka povezanih s diskriminacijom, od kojih je 16 prenijeto iz ranijih godina, tri su postupka pokrenuta tijekom 2014. godine, a samo jedan je pravomoćno riješen.

Iako je već dvije godine na snazi novi Kazneni zakon (NN 125/11, u daljnjem tekstu: KZ), koji regulira kaznena djela mučenja i drugog okrutnog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, povrede ravnopravnosti građana, povrede slobode izražavanja nacionalne pripadnosti, spolnog uznemiravanja te javnog poticanja na nasilje i mržnju, u 2014. godini pokrenut je svega jedan postupak radi nekog od navedenih kaznenih djela, i to radi javnog poticanja na nasilje i mržnju. Uzrok tome zasigurno nije izostanak kaznenih djela povezanih s diskriminacijom, već njihovo još uvijek nedovoljno poznavanje, neprijavljivanje te neprocesuiranje počinitelja.

U 2014., kao i u ranijim godinama, među prekršajnim postupcima pokrenutim temeljem ZSD-a i ZRS-a nalazimo i djela čiji činjenični opis odgovara nekom od navedenih kaznenih djela. Unatoč tome, počinitelje se prekršajno, umjesto kazneno procesuiralo. Ovakvo postupanje ukazuje na potrebu daljnje edukacije policijskih službenika o pojavnim oblicima diskriminacije, s obzirom da upravo nadležne policijske postaje najčešće podnose optužne prijedloge. Jedino pravovremenim prepoznavanjem elemenata kaznenog djela povezanog s diskriminacijom moguće je okrivljenika kazneno procesuirati, adekvatno sankcionirati i poslati poruku drugim potencijalnim počiniteljima da se takvo postupanje ne tolerira.

### ***Prekršajni predmeti***

U 2014. godini vođeno je ukupno 207 prekršajnih postupaka povezanih s diskriminacijom, od kojih je 137 pokrenuto u 2014. godini, dok je 70 predmeta prenijeto iz prethodnih godina. Pravomoćno su okončana 94 postupka, od čega 71 osuđujućim presudama, dok ih je 113 ostalo neriješeno.

S obzirom da je među sudskim predmetima povezanih s diskriminacijom najveći broj upravo prekršajnih, u ovome području najviše je razilaženja u postupanju sudova, a povećavanje

prekršajnih postupaka ukazuje da dosadašnje sankcije ne djeluju preventivno prema okrivljenicima, kako novim, tako niti ponavljajućim.

Prema podacima Ministarstva pravosuđa, 106 postupaka je pokrenuto radi uznemiravanja (čl. 25. ZSD-a), jedan radi spolnog uznemiravanja (čl. 26. ZSD-a) te 109 postupaka po drugim propisima, čija specifikacija nije razvidna iz dostavljenih podataka. Međutim, temeljem sudskih odluka dostavljenih pučkoj pravobraniteljici, utvrđeno je da se prekršajni postupci također pokreću radi prekršaja iz ZRS-a, Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima, Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira te Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji. Prekršajne postupke najčešće iniciraju policijske postaje te je utvrđen aktivniji angažman pojedinih policijskih postaja, a time i prekršajnih sudova na njihovom području.

Vrsta prekršaja često je povezana s dobi počinitelja, mjestom njegova prebivališta, odnosno mjestom počinjenja, socijalnim prilikama počinitelja i žrtve te društvenim događajima aktualnim u trenutku počinjenja prekršaja. Tako su kod mlađih okrivljenika, uglavnom iz većih gradova, češći prekršaji počinjeni putem društvenih mreža na kojima vrijeđaju pripadnike određenih društvenih skupina, primjerice policijske službenike ili osobe istospolne orijentacije. Veći broj prekršaja prema LGBT osobama počinjen je neposredno prije održavanja Povorke ponosa u Splitu, kada se o toj tematici više raspravljalo putem društvenih mreža.

U sredinama s manjim brojem stanovnika veći je broj prekršaja uznemiravanjem po osnovi nacionalne pripadnosti, ponajviše prema pripadnicima srpske i romske nacionalne manjine, koji se vode pred manjim prekršajnim sudovima, primjerice u Delnicama, Velikoj Gorici i Đakovu. Razlog ovome jest međusobno bolje poznavanje osobnih i obiteljskih prilika članova manje zajednice, uključujući i njihovo nacionalno podrijetlo ili vjersku pripadnost. Uglavnom je riječ o počiniteljima slabijeg imovinskog stanja, najčešće nezaposlenima i u vrijeme počinjenja pod utjecajem alkohola. Dio ovih prekršaja počinjen je među susjedima ili članovima obitelji, pri čemu postupanje počinitelja nije uvjetovano nekom od diskriminacijskih osnova, već privatnim odnosom njega i žrtve, ali se diskriminacijska osnova koristi kao instrument vrijeđanja. Ovi prekršaji nisu niti povezani s diskriminacijom, iako ih se kao takve identificira od strane policijskih službenika i prekršajnog suda.

Prekršajni sudovi vrlo često primjenjuju institut ublažavanja kazne. ZSD-om su utvrđene novčane kazne u rasponu od 5.000,00 do 30.000,00 kn, dok se u prekršajnim odlukama najčešće izriču novčane kazne od nekoliko stotina do 3.000,00 kn. Pritom, novčana kazna se umanjuje za 1/3 dosuđenog iznosa ukoliko ju okrivljenik plati u dodijeljenom roku, a zbog lošeg imovinskog stanja počinitelji su gotovo redovito oslobođeni troškova prekršajnog postupka. Ublažavanja kazne uglavnom se obrazlažu ostvarenjem svrhe kažnjavanja i s umanjenom novčanom kaznom te olakotnim okolnostima kao što su imovinsko stanje okrivljenika, njegovo držanje tijekom prekršajnog postupka, ranije nekažnjavanje (za tu vrstu prekršaja), kajanje, obećanje da neće ponoviti prekršaj, a sve neovisno o težini, okolnostima i posljedicama počinjenog prekršaja. Kao olakotna okolnost ponekad se navodi i izostanak

štete od počinjenog prekršaja, pri tome zanemarujući neimovinsku štetu, odnosno povredu dostojanstva i pretrpljeni strah žrtve. Prekršaj se ne stavlja u kontekst konkretne situacije i nedostaje individualizirani pristup počinitelju i žrtvi, kako bi izrečena sankcija ostvarila svoju svrhu u odnosu na konkretnog počinitelja, ali i ostale potencijalne počinitelje.

Naročito zabrinjava što se institut ublažavanja novčane kazne ponekad primjenjuje i na okrivljenike koji su već prekršajno kažnjavani te u slučajevima kada je čin diskriminacije dostupan većem broju ljudi (putem društvenih stranica, na javnome skupu), kada postoji veći broj žrtava i kada su one osobito ranjive.

Iz dosadašnje sudske prakse proizlazi da je fokus kriterija za odmjeravanje kazne stavljen isključivo na počinitelja, zanemarujući žrtvu i posljedice koje ona trpi pa čak zanemarujući i način ili intenzitet prekršaja. Ovakvim presuđivanjem umanjuje se preventivni učinak antidiskriminacijskih propisa te institut ublažavanja kazne postaje pravilo, a ne izuzetak. Iako imovinske prilike mogu biti jedan od kriterija prilikom odmjeravanja kazne, ne smiju biti primarni kriterij budući takve presude neće imati preventivni učinak za buduće prekršaje, što se već pokazalo kod ponavljanja istovrsnih prekršaja od strane istih počinitelja. Također, iz raspoloživih odluka razvidno je da sudovi vrlo rijetko izriču zaštitne mjere, koje su propisane u cilju pomoći počinitelju i žrtvi te sprječavanja ponavljanja prekršaja.

### ***Upravnosudski predmeti***

Nastavno na praksu od ranijih godina, upravni sudovi, uključujući i Visoki upravni sud, navode kako nemaju predmete vezane uz diskriminaciju. Jedino Upravni sud u Rijeci dostavlja presude iz postupaka u kojima se stranke pozivaju na neki od oblika diskriminacije, kao osnov pobijanja upravnog akta. Pritom, svoje postupanje ograničava na procjenu zakonitosti postupanja upravnog tijela te ne utvrđuje diskriminaciju primjenom ZSD-a.

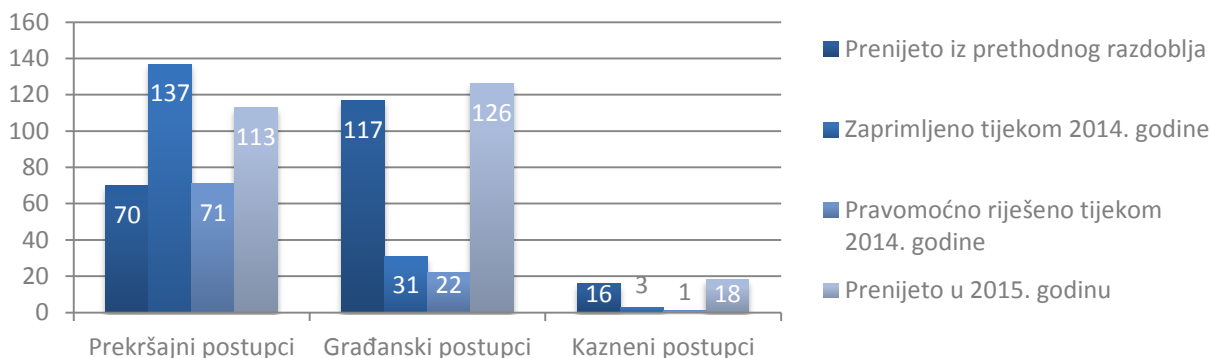
Upravni sudovi nisu skloni niti zastati u postupanju i tražiti od Ustavnog suda RH ocjenu ustavnosti pojedinih zakonskih odredbi radi, primjerice, utvrđivanja moguće neizravne diskriminacije temeljem nacionalne pripadnosti u postupcima ostvarivanja prava na obnovu i opremanje u ratu oštećenog stambenog objekta.

Na taj način, upravni sudovi prepuštaju općinskim građanskim i radnim sudovima da se bave utvrđivanjem diskriminacije temeljem ZSD-a, koje može dovesti do iniciranja novih sudskih postupaka te put žrtava diskriminacije do njihove sudske zaštite postaje još duži i neučinkovitiji.

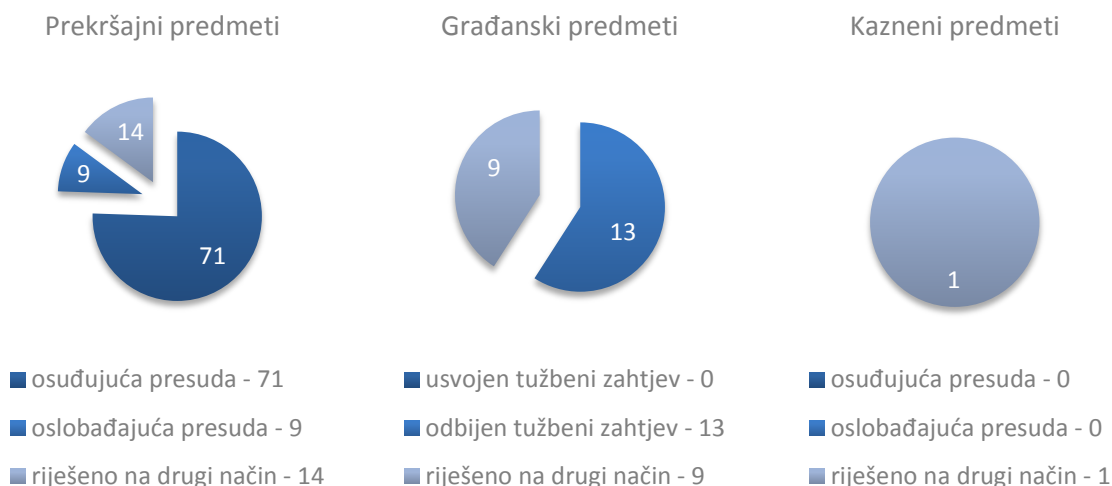
**Zaključno**, iz analize sudske prakse vezane uz diskriminaciju i statističkih podataka za 2014. godinu, razvidno je da se na sudovima, izuzev prekršajnim, više predmeta zaprimi tijekom godine nego što ih se pravomoćno okonča. Statistički podatci o vrstama odluka kojima su pravomoćno okončani, govore o potpunom neuspjehu tužitelja u građanskim i kaznenim postupcima, u kojima nije usvojen niti jedan tužbeni zahtjev, odnosno nije donijeta niti jedna osuđujuća presuda.



**Grafikon:** Odnos broja sudskih postupaka vezanih uz diskriminaciju prenijetih iz prethodnog razdoblja, zaprimljenih tijekom 2014. godine, pravomoćno riješenih tijekom godine te prenijetih u 2015. godinu



**Grafikon:** Prikaz uspješnosti tužitelja u sudskim postupcima vezanih uz diskriminaciju u 2014. godini



Poznavanje antidiskriminacijske regulative je bolje, ali ne u svim vrstama predmeta i ne od strane svih sudionika postupka. Kako bi žrtve diskriminacije što efikasnije ishodile zaštitu svojih prava pred sudom te kako bi počinitelji prekršajnih i kaznenih djela povezanih s diskriminacijom bili učinkovito sankcionirani, nužno je nastaviti s provođenjem mjera edukacije svih sudionika pravosudnog sustava.

#### **PREPORUKE:**

- Pravosudnoj akademiji, da u redovnom programu obrazovanja za pravosudne dužnosnike osigura redovito održavanje radionica isključivo posvećenih antidiskriminacijskom zakonodavstvu;

9. Pravosudnoj akademiji, da u okviru cjeloživotnog obrazovanja za pravosudne dužnosnike osigura redovito održavanje radionica o Europskoj i nacionalnoj antidiskriminacijskoj sudskoj praksi;
10. Hrvatskoj odvjetničkoj komori, da odvjetnicima osigura edukacije o primjeni hrvatskog i europskog antidiskriminacijskog prava;
11. Uredu za udruge i Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH, da potiču rad udruga s ekspertizom i kapacitetom za pokretanje udruženih diskriminacijskih tužbi.

### 3.3. PRAVA NACIONALNIH MANJINA

Prava i slobode pripadnika nacionalnih manjina jamče se Ustavom RH, a obveza njihove zaštite proizlazi i iz Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe (NN – MU 14/97), koja je u RH na snazi od 1998. godine, dok je osnovni propis koji uređuje položaj i prava pripadnika nacionalnih manjina Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, u daljnjem tekstu: UZPNM), donesen 2002. godine.

U ovom poglavlju navodimo poteškoće pri ostvarivanju pojedinih prava nacionalnih manjina koja su garantirana UZPNM, a u poglavlju o etničkoj diskriminaciji obrađuju se situacije u kojima se pripadnike nacionalnih manjina stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na druge osobe u različitim područjima života.

S ciljem poboljšanja provedbe UZPNM, Vlada RH je u travnju 2011. godine donijela Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina za razdoblje od 2011.-2013. godine (u daljnjem tekstu APPUZPMN). Prema posljednjem dostupnom Izvješću o provedbi APPUZPMN, objavljenom u srpnju 2014. godine, u većini područja došlo je do daljnjeg pozitivnog pomaka. Od ukupno 88 mjera provedeno je 77, odnosno 87,5 %. No u pojedinim područjima, primjerice službene i javne uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina, zastupljenosti/zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave, upravnim tijelima jedinica samouprave i pravosuđu te pristupu sredstvima javnog priopćavanja, pojavljivale su se poteškoće ili provođenje mjera nije rezultiralo željenim učincima.

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

Nakon što je 2013. i prvu polovinu 2014. godine obilježila inicijativa grupe građana okupljenih u Stožer za obranu hrvatskog Vukovara, nastala nakon postavljanja latinično-ćirilčnih ploča na zgradama javnih institucija u Vukovaru, za raspisivanjem referendumima kojim bi se povećao prag za ostvarivanje prava na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma manjina u pojedinom lokalnom području, sa dosadašnje jedne trećine na jednu polovinu sveukupnog stanovništva, pučka pravobraniteljica je u veljači 2014. godine uputila pismo Predsjedniku Hrvatskoga sabora u kojemu je istaknula kako bi održavanje

referenduma i izmjena UZPNM predstavljala nedopustivo smanjenje prava pripadnika nacionalnih manjina, budući da je i Savjetodavni odbor Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina upozorio kako prag za ostvarivanje prava na ravnopravnu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina ne smije biti postavljen tako da pripadnici manjina moraju činiti polovicu sveukupnog stanovništva kako bi ostvarivali ovo pravo, odnosno, da je tako postavljen prag izravna povreda Okvirne konvencije. Pri tome, bilo je važno odgovoriti na legitimna očekivanja građana koji su tražili raspisivanje referenduma te smo Hrvatskom saboru preporučili da Ustavnom sudu podnese zahtjev za utvrđivanje je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom, što je Hrvatski sabor i učinio.

Ustavni sud je u kolovozu 2014. godine Odlukom U-VIIR-4640/2014 predloženo referendumsko pitanje ocijenio neustavnim i nije dopustio raspisivanje referenduma, ocijenivši kako ono nema jasnu i racionalnu osnovu i objektivno opravdanje. Nadalje, obvezao je Gradsko vijeće Vukovara da u roku od godine dana propiše i uredi, za cijelo područje Grada odnosno za dio ili dijelove, individualna prava pripadnika nacionalnih manjina na službenu uporabu svoga jezika i pisma, da pri tome odabere prava koja odgovaraju okolnostima u Vukovaru, uvažavajući potrebe većinskog hrvatskog naroda koje proizlaze iz posljedica velikosrpske agresije, kao i potrebu pravednog i pravilnog tretmana srpske nacionalne manjine u Vukovaru. Vladu RH je obvezao da u roku od godine dana uputi u parlamentarnu proceduru izmjene i dopune Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj (NN 51/00 i 56/00, u daljnjem tekstu: ZUJPNM), kojima će se urediti mehanizam za slučajeve kada tijela jedinica lokalne samouprave ne provode obveze iz spomenutog zakona ili ga opstruiraju. Pored toga, Ustavni je sud na području Grada Vukovara do donošenja naloženih izmjena i dopuna izuzeo iz provedbe ZUJPNM, ukoliko ga je potrebno provoditi uporabom prisilnih mjera. Odluka Ustavnog suda ostavila je prostor različitim tumačenjima te je doprinijela održavanju postojećih društvenih podjela, a tijelima lokalne vlasti i Vladi RH tek predstoji smiriti narasle tenzije i ispuniti zadatke koje je naložio Ustavni sud.

Vezano uz dvojezičnost, Državno izborno povjerenstvo u lipnju 2014. godine odbilo je zahtjev Srpskog demokratskog foruma da se izborni materijali za prijevremene izbore za članove gradskog vijeća, gradonačelnika i njegovih zamjenika u Gradu Vukovaru osiguraju i na srpskom jeziku i ćiriličnom pismu. DIP je, razmatrajući zahtjev SDF-a, primijenio već postojeću izbornu ustavnosudsku praksu, prema kojoj se pod obvezu izdavanja dvojezičnih/višejezičnih isprava i tiskanja takvih obrazaca u jedinicama samouprave, propisanu ZUJPNM-om, ne mogu podvesti i glasački listići.

Iako su prema popisu stanovništva iz 2011. godine te sukladno UZPNM i ZUJPNM, 27 jedinica lokalne samouprave<sup>7</sup> svojim statutima bile dužne urediti ostvarivanje prava na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalne manjine, jer pripadnici određene nacionalne

---

<sup>7</sup> U 23 jedinice lokalne samouprave najmanje 1/3 stanovništva čine pripadnici srpske, a u po jednoj jedinici pripadnici češke, mađarske, slovačke i talijanske nacionalne manjine.

manjine čine minimalno 1/3 njihova stanovništva, prema podacima Ministarstva uprave samo ih je 10 to u potpunosti i učinilo, detaljno uredivši ostvarivanje prava, odnosno izričito propisavši svako pojedino pravo čije je ostvarivanje zajamčeno ZUJPNM. U statutima 12 jedinica sadržana je samo opća odredba o pravu na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalne manjine, dok pet jedinica lokalne samouprave svojim statutima uopće nije uredilo ostvarivanje ovih prava.

Statistički podatci o postupcima vođenim na manjinskom jeziku pred upravnim tijelima lokalnih jedinica te pred tijelima državne uprave prvog stupnja i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti ne postoje, jer jedinstveni i odgovarajući e-sustav za praćenje i ažuriranje podataka te za izvještavanje o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u postupcima pred navedenim tijelima još uvijek nije uspostavljen.

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

U pogledu zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina među zaposlenima u tijelima državne uprave nije postignut željeni cilj od njihove 5,5% zastupljenosti u ukupnom broju zaposlenih. Vlada je, u skladu s APPUZPNM, krajem 2011. donijela Plan prijama pripadnika nacionalnih manjina u državnu službu u tijela državne uprave za razdoblje od 2011. do 2014. (NN 65/11, u daljnjem tekstu: PPPNM) te kratkoročne (godišnje) planove prijama, no prema podacima Ministarstva uprave postotak zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina 31. prosinca 2014. godine iznosio je tek 3,65%.

Iako postoji trend blagog porasta udjela pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom broju zaposlenih u državnoj upravi, iz podataka koje je Ministarstvo uprave posljednjih godina dostavljalo pučkoj pravobraniteljici, a koji su prikazani u tablici koja slijedi, vidljivo je da zadani cilj nije realiziran. S obzirom da je Vlada RH krajem 2014. godine donijela (novu) Odluku o zabrani novog zapošljavanja, kojom je zamijenila sličnu Odluku iz 2009. godine, a koja je općenito utjecala na manji broj zapošljavanja (pa tako i pripadnika nacionalnih manjina), nije za očekivati da će zadani cilj uskoro biti ostvaren.

Na nedostatke PPPNM opetovano ukazuje i Savjet za nacionalne manjine, ističući kako je razlogom nepostizanja željenog udjela pripadnika nacionalnih manjina i činjenica da se PPPNM ne odnosi na nova, već samo na upražnjena radna mjesta, i to samo ako nije moguća preraspodjela poslova između postojećih službenika. Pri tome se zapošljavanje provodilo uz primjenu klauzule dva otišla za jednog novozaposlenog. Pored toga, njime je bilo propisano da će se popunjavanje radnih mjesta provoditi postupno od 2011. do 2014. godine sukladno financijskim mogućnostima, iz čega proizlazi da utvrđivanje planova ne znači da će se planirana radna mjesta stvarno i popuniti.

**Tablica:** Podatci Ministarstva uprave o zaposlenima u tijelima državne uprave

Godina	Ukupan broj zaposlenih u tijelima državne uprave	Broj zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina	Postotak zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina
2010.	51.559	n/a	n/a
2011.	51.645	1.754	3,39
2012.	51.362	1.728	3,36
2013.	52.385	1.832	3,49
2014.	49.400	1.804	3,65

**Tablica:** Usporedni prikaz postotnog udjela pripadnika (najbrojnijih) nacionalnih manjina s njihovim udjelom među zaposlenima u državnoj upravi

	Ukupno pripadnika manjina	Srbi	Bošnjaci	Talijani	Albanci	Romi	Mađari	Slovenci	Česi
% u ukupnom stanovništvu	7,67	4,36	0,73	0,42	0,41	0,40	0,33	0,25	0,22
% u državnoj upravi	3,65	2,29	0,23	0,15	0,05	0,01	0,24	0,08	0,19

Iako nam do zaključenja ovoga izvješća nisu dostavljeni podatci o zaposlenima u pravosudnim tijelima te upravnim tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave u 2014. godini, podatci s kraja 2013. godine također ukazuju na podzastupljenost pripadnika nacionalnih manjina među zaposlenima u navedenim tijelima.<sup>8</sup>

Kao i 2013. godine, Ured pučke pravobraniteljice i Savjet za nacionalne manjine tijekom izvještajne godine zapimali su pritužbe koje su se odnosile na neostvarivanje prava prednosti pri zapošljavanju, koje pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju pred ostalim kandidatima u skladu sa čl. 22. UZPNM. Iz pritužbi je razvidno da korisnicima prava i dalje nije poznato da se na pravo prednosti pri zapošljavanju trebaju pozvati već u prijavi na natječaj, a ne, što najčešće čine, tek u žalbi nakon što nisu dobili posao. Stoga proizlazi da je

<sup>8</sup> U upravnim tijelima jedinica samouprave bilo je zaposleno 4,27% pripadnika nacionalnih manjina. U državnim odvjetništvima 4,5% dužnosnika bili su pripadnici nacionalnih manjina, kao i 3,98% službenika, namještenika i vježbenika. U sudovima je među dužnosnicima bilo 3,3% pripadnika nacionalnih manjina, a među službenicima, namještenicima i vježbenicima 3,45%.

potrebno učiniti dodatne napore kako bi se pripadnike nacionalnih manjina učinkovito informiralo na nužnost pozivanja na prava iz čl. 22. UZPNM već pri prijavi na natječaj.

### ***Prava nacionalnih manjina na pristup javnim medijima***

Ostvarivanje prava nacionalnih manjina na pristup javnim medijima od presudnog je značaja za promicanje ravnopravnosti manjina, stvaranje tolerancije i promicanje suživota sa većinskim narodom i očuvanja kulturnog identiteta. Radijske emisije uglavnom, ali još uvijek nedovoljno, ispunjavaju svoje obveze, dok televizijski program ne ispunjava obvezu emitiranja programa na manjinskim jezicima. Pripadnici nacionalnih manjina često ističu nezadovoljstvo činjenicom da televizijske emisije, poput emisije „Prizma“, ne obrađuju u dovoljnoj mjeri probleme manjinskih zajednica, nego se ponajviše bave njihovom kulturom i tradicijom.

Kako bi se osigurala veća zastupljenost manjinskih tema u tv sadržajima, potrebno je dodatno educirati novinare i urednike te u izvještavanja o manjinskim temama uključiti veći broj novinara i tv voditelja - pripadnika nacionalnih manjina. Nužno je i da mediji osude svaku pojavu netolerancije i ksenofobije u javnosti, posebice na sportskim događanjima, na kojima se nerijetko događaju incidenti koji ukazuju na nacionalnu nesnošljivost, o čemu više govorimo u dijelu Izješća o neprihvatljivom i diskriminatornom govoru u javnom prostoru.

Radi međusobnog informiranja, davanja mišljenja i prijedloga o programima namijenjenim nacionalnim manjinama, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina te Savjet za nacionalne manjine ističu kako je potrebno svakih šest mjeseci održavati zajedničke sastanke Savjeta za nacionalne manjine i ravnateljstva HRT-a, kako bi se povećao interes za problematiku poštivanja i promicanja prava pripadnika nacionalnih manjina.

### ***Sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina***

Savjet za nacionalne manjine u više je navrata Ministarstvu uprave predlagao izmjene Zakona o registru vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina (NN 80/11 i 34/12), kojima bi se riješilo pitanje pravne osobnosti predstavnika nacionalnih manjina, jer oni, za razliku od vijeća, nemaju OIB pravne osobe. UZPNM je, naime, utvrdio predstavnika kao instituciju te mu je dao prava i obveze kao i vijećima. No dok vijeća imaju pravnu osobnost te im je dodijeljen OIB, rješenje o upisu predstavnika u Registar sadrži OIB predstavnika kao fizičke osobe. Time se stvaraju pretpostavke za provođene ovrhe na žiro-računima predstavnika, odnosno prisilnu naplatu tražbine od predstavnika kao dužnika i fizičke osobe, što je u suprotnosti s UZPNM, kojim je utvrđeno da se sredstva koriste isključivo namjenski.

Savjet za nacionalne manjine je ocijenio da su posljednji izbori za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, 7. srpnja 2011. godine, održani u neprimjereno vrijeme, s neadekvatnom promidžbom i malim brojem izbornih mjesta, što je važno jer 2015. godine

predstoje novi izbori za manjinsku samoupravu. Navedeni propusti mogli bi se otkloniti donošenjem posebnog zakona o izborima za manjinsku samoupravu, što je u skladu sa Zakonom o lokalnim izborima (NN 144/12). Ukoliko bi se izbori za manjinsku samoupravu održavali istovremeno s lokalnima, postigle bi se znatne financijske uštede, pridonijelo bi se legitimitetu manjinske samouprave kao sastavnom dijelu lokalne i područne samouprave, riješio bi se problem izlaznosti te bi pripadnicima nacionalnih manjina na raspolaganju bio puno veći broj biračkih mjesta.

#### **PREPORUKE:**

12. Vladi RH, Hrvatskom saboru i Gradskom vijeću Grada Vukovara, da postupe sukladno Odluci Ustavnog suda U-VIIR-4640/2014;
13. Ministarstvu uprave, da uspostavi e-sustav za praćenje i ažuriranje podataka te za izvješćavanje o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u postupcima pred upravnim tijelima lokalnih jedinica te pred tijelima državne uprave prvog stupnja i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti;
14. Ministarstvu uprave, da zbog neispunjenja ciljne zastupljenosti od 5,5%, pripremi novi dugoročni Plan zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u tijela državne uprave;
15. Tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima te tijelima uprave jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Savjetu za nacionalne manjine i Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, da provode mjere koje će učinkovitije obavještavati korisnike prava na prednost pri zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina;
16. HRT-u, da poveća udio sadržaja manjinskog programa, kao i programa na manjinskim jezicima, u ukupnom programu te educira i uključi u izvješćavanje novinare i urednike specijalizirane za manjinska pitanja;
17. HRT-u, da uspostavi neposrednu i trajnu suradnju sa Savjetom za nacionalne manjine pri izradi programskih shema u dijelu programa namijenjenih informiranju pripadnika nacionalnih manjina;
18. Ministarstvu uprave, da izmjenama i dopunama Zakona o registru vijeća, koordinaciji vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, predstavnicima nacionalnih manjina da status neprofitne osobe s danom upisa u Registar;
19. Vladi RH, da osnuje radnu skupinu za izradu posebnog zakona o izborima za manjinsku samoupravu.

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

*„Da se mene sada čovjeka u 82. godini starosti sada napada bez ikakvog povoda sa moje strane, to je politička provokacija - da se mene ugrožava, da živim u miru i slobodi, poštvavajući važeće zakone, ustavom garantirane, ravnopravno sa ostalim građanima u RH. Ako dotični provokator ima bilo što protiv mene to može zakonom da koristi, da me prijavi nadležnoj ustanovi ili sudskim postupkom, a ne da vrši fizičku silu na meni. Ja sam legalan i lojalan građanin RH, moji preci su pod nekim okolnostima naselili se na ovim prostorima, živjeli sa Hrvatima i drugima, kao što to i ja sada živim. A svojim poštvnim stručnim radom pridonio sam koristi više nego mnogi oni koji se samo udaraju u svoja prsa i domoljublje. Domoljublje je plemenita osobina, ako voliš svoje, a poštvivaš i tuđe.“*

U 49 zaprimljenih pritužbi na diskriminaciju tijekom 2014. godine, odnosno u 18,6% slučajeva, građani su nam se prituživali kako su diskriminirani na temelju rase ili etničke pripadnosti ili boje kože te nacionalnog podrijetla.

Diskriminatorno postupanje često je posljedica stereotipa i predrasuda u razmišljanju. Sa sociološkog aspekta, predrasude između pripadnika različitih etničkih skupina predstavljaju slabo istraživano područje u kontekstu multietničkoga hrvatskog društva, no dostupne analize<sup>9</sup> ukazuju da pripadnici etničke većine izražavaju etničke predrasude češće nego pripadnici etničkih manjina. Pri tome, u većoj mjeri ih izražavaju politički više desno orijentirani građani, većeg stupnja religioznosti, koji svoju nacionalnu pripadnost pripisuju odrednicama vezanima uz srodstvo, u manjem su kontaktu s pripadnicima etničkih manjina te rjeđe primjećuju različite vrste etničke diskriminacije. Pripadnici etničke većine zaštvu prava etničkih manjina percipiraju najmanje važnom te u prosjeku najviše potiču nacionalnu isključivost, najviše izražavaju emotivnu vezanost uz vlastitu naciju te u najvećem prosječnom udjelu percipiraju pripadnike nacionalnih manjina kao prijatnju. Etničke skupine koje ispitanici u najvećem udjelu žele „izbaciti“ iz Hrvatske su Srbi (15,51%) i Romi (14,29%). Metom diskriminacije se najviše doživljavaju Srbi, Romi, Albanci, Crnogorci, Slovenci i Bošnjaci. Diskriminaciju se najčešće uočava na Internetu i u sportu, a najrjeđe se primjećuje u javnim ustanovama.

Imajući u vidu ove složene društvene odnose i vrijednosti pripadnika hrvatskog društva, posvetit ćemo pažnju skupinama koje su najčešće izložene etničkim predrasadama i diskriminaciji: Srbima, Romima te migrantima, uključujući azilante i tražitelje azila.

<sup>9</sup> Filozofski fakultet, Margareta Gregurović, Sociološki aspekti etničkih predrasuda na primjeru Hrvatske, doktorski rad, Mentorica: dr. sc. Jadranka Čačić-Kumpes, izv. prof. Zagreb, 2014. godina



### 3.4.1. Romska nacionalna/etnička manjina

U 18 pritužbi na diskriminaciju koje je pučka pravobraniteljica zaprimila tijekom 2014. godine pritužitelji su pripadnici romske nacionalne manjine, a područja na koja se pritužuju su radni odnosi, javno informiranje i mediji, obrazovanje, znanost i sport, socijalna sigurnost, pristup dobrima i uslugama, zdravstvena zaštita, pravosuđe i uprava te stanovanje.

Ovi podatci se uglavnom podudaraju sa pojavama diskriminacije Roma o kojima izvješavaju udruge koje se bave pružanjem besplatne pravne i drugih oblika pomoći Romima. Tako Informativno pravni centar Slavonski Brod navodi kako su Romi izloženi diskriminaciji prilikom reguliranja boravka, tijekom obrazovanja i pri traženju posla, kako su im poznati slučajevi javnih mjesta na kojima je prešutno zabranjen ulaz Romima, ali i da su Romi neskloni zatražiti sudsku ili drugu zaštitu od diskriminacije.

Integraciju otežavaju i razlike u jeziku kojim govore, njihova vjerska pripadnost te nejasni statistički podatci. Naime, po posljednjem popisu stanovništva u Hrvatskoj živi 16.975 Roma, no procjenjuje se da ih je između 30 i 40 tisuća. Proces integracije koči i prostorna segregacija, jer Romi žive uglavnom u ilegalnim naseljima na rubovima većih gradova, čija je legalizacija dugotrajan i zahtjevan proces. Primjerice, već nekoliko desetljeća govori se o potrebi legalizacije romskog naselja u Slavonskome Brodu u kojemu po zadnjem popisu stanovnika živi 1.100 Roma, no neslužbeno se procjenjuje da ih je ondje oko 2.000.

Dodatan problem integracije je neriješen status, odnosno državljanstvo brojnih Roma. Na ovaj problem tijekom 2014. godine osobitu pozornost je skrenuo UNHCR, pokrenuvši međunarodnu kampanju kojoj je svrha u sljedećih deset godina riješiti status državljanstva za, kako se procjenjuje, 60 milijuna osoba diljem svijeta, dok bi u Hrvatskoj taj posao trebao biti završen do 2020. godine. Posljedica neriješenog statusa ima poražavajuće učinke na kvalitetu života Roma, odnosno mogućnost integracije, budući da su praktično stranci u RH, ne mogu legalizirati stambene objekte, riješiti zdravstveno osiguranje i druga važna pitanja.

Podatci ukazuju<sup>10</sup> da gotovo svi Romi žive u relativnom siromaštvu, a čak 9% u apsolutnom, a siromaštvo se može sagledati i kao uzrok i kao posljedica procesa isključivanja i diskriminacije u svim drugim područjima života: stjecanju državljanstva, obrazovanju, socijalnoj zaštiti, zapošljavanju, stanovanju. Priroda siromaštva i socijalne isključenosti Roma ima više dimenzija te djelovanje u samo jednom području teško može polučiti dugoročne i održive promjene. Umjesto sektorskih pristupa pojedinih tijela ili razina vlasti, potrebno je vremenski i sadržajno usklađeno djelovanje različitih aktera na različitim razinama.

Osobitu zabrinutost izaziva područje obrazovanja budući da Romi u Hrvatskoj još uvijek ne uspijevaju ostvariti svoje pune obrazovne mogućnosti, ponajprije zbog siromaštva, diskriminacije po nacionalnoj/etničkoj osnovi, (samo)marginalizacije i nedostatka samopouzdanja te sporo mijenjajućih obrazaca svakodnevnog funkcioniranja romskih

---

<sup>10</sup> Romska svakodnevnica u Hrvatskoj: prepreke i mogućnosti za promjenu, UNDP, UNHCR, UNICEF, 2014

zajednica. To se najbolje ogledava u prosječnom broju godina školovanja romske i neromske populacije, gdje neromi stariji od 24 godine ukupno ostvare 10,6 godina školovanja, dok Romi u dobi od 15 do 24 imaju 6,8 godina školovanja, a u dobi od 25 do 64 taj broj pada na tek 4,5. Samo 29 studenata romske nacionalnosti studira na hrvatskim sveučilištima.

Izravna posljedica lošeg obrazovnog statusa su sužene mogućnosti zapošljavanja, što se pak izrazito negativno odražava na stanovanje. Romi žive u neadekvatnim i prenapučenim stambenim prostorima koji po članu obitelji iznosi tek 12,9 m<sup>2</sup>, dok je u neromskima prostor po članu obitelji 35,0 m<sup>2</sup>. 53,8% romskih kućanstava u RH nema pristup kanalizaciji ili septičkoj jami, 51,3% nema zahod, 50,0% kupaonicu, a 46,5% nema pitku vodu u svom stambenom objektu. Vlastitu kuhinju nema 18,7% kućanstava, a 12,4 % Roma živi bez električne energije.

Najteže premostive prepreke s kojima se Romi susreću vezane su uz predrasude te propuste i neaktivnost institucija. Stoga Nacionalna strategija za uključivanje Roma, između ostalog, razrađuje i cilj podizanja kvalitete, dostupnosti i pravovremenosti socijalnih usluga i usluga u zajednici s posebnim naglaskom na žene, djecu, mladež, osobe starije životne dobi i osobe s invaliditetom te podizanje razine kvalitete života unutar romskih obitelji s posebnim naglaskom na prava i dobrobit djece i mladih. Međutim, ostvarivanje ciljeva Nacionalne strategije poseban je izazov na lokalnoj razini, koji nije u potpunosti i ujednačeno ostvaren.

Upravo je ukidanje ili smanjenje dostupnih socijalnih usluga kao posljedica donošenja Zakona o socijalnoj skrbi, bez ikakvog ili kvalitetnog pojašnjenja zašto je do toga došlo, bio čest razlog prituživanja pučkoj pravobraniteljici tijekom 2014. godine. Takvo postupanje su pritužitelji smatrali diskriminatornim temeljem nacionalnog podrijetla, odnosno etničke pripadnosti, iako su ove zakonodavne izmjene u istoj mjeri pogađale sve korisnike sustava socijalne skrbi. No, kako su Romi puno češće u položaju da moraju tražiti pomoć u okviru sustava socijalne skrbi, promjene unutar ovog sustava ih češće pogađaju, zbog čega je potrebno razmotriti i moguće diskriminatorne učinke zakonodavnih izmjena na romsku populaciju te svakako ubuduće više raditi na informiranju ove populacije o promjenama u sustavu.

### *3.4.2. Srpska nacionalna/etnička manjina*

Tijekom 2014. godine u 22 pritužbe pučkoj pravobraniteljici od 49, koliko smo ih primili na diskriminaciju temeljem rase, etničke pripadnosti, boje kože ili nacionalnog podrijetla, pritužitelji su pripadnici srpske nacionalne manjine/srpskog etničkog podrijetla. Kao područja diskriminacije navedeni su pravosuđe i uprava (8), radni odnosi (4), pristup dobrima i uslugama (3), stanovanje (3), diskriminacija općenito (3) te socijalna sigurnost (1). U okviru područja pravosuđe i uprava većina pritužbi odnosi se diskriminatorno ponašanje i postupanje policije prema pripadnicima srpske nacionalne manjine.

Prema podacima UNHCR-a, 31. prosinca 2014. godine u RH je registrirano 133.561 povratnik srpske nacionalnosti, što je više od 50% osoba koje su otišle iz Hrvatske do 1995.

godine, no samo se njih 48% vratilo trajno. U Republici Srbiji registrirano je još 32.264 izbjeglica iz RH, a oko 17.500 obitelji još oekuje neki oblik pomoći pri rješavanju stambenog pitanja u RH, o emu više pišemo u dijelu Izješća o obnovi i stambenom zbrinjavanju.

Poteškoće vezane uz ostvarenje prava nacionalnih manjina, o emu više pišemo o dijelu Izješća o pravima nacionalnih manjina, te sukobi izazvani protivljenjem postavljanja dvojezičnih natpisa u Vukovaru pozorno su praćeni u RH i inozemstvu, a izazvali su i nepoželjne javne reakcije, kao što je poziv objavljen na Internetu i društvenim mrežama iz travnja 2014. godine na bojkot srpskih trgovina i drugih djelatnosti u Vukovaru, uz objavu njihovog popisa. Pučka pravobraniteljica odmah je zatražila djelovanje nadležnih tijela, policije i državnog odvjetništva, no krajem prosinca 2014. godine još uvijek je bilo u tijeku provođenje dodatnih izvida s ciljem utvrđenja postojanja elemenata kaznenog djela od strane nepoznatog poćinitelja.

Udruge koje štite interese srpske etničke zajednice na području Osječko-baranjske i Vukovarsko-srijemske županije ukazuju kako su posljedice sukoba još uvijek prisutne, a pripadnici srpske nacionalne manjine još uvijek osjećaju nepovjerenje i zazor prema nadležnim tijelima i institucijama. Naime, vrlo često zahtijevaju anonimnost pri prijavljivanju diskriminacije i kršenja prava, a još češće se sustežu od pokretanja sudskih i drugih postupaka. Naroćito naglašavaju diskriminaciju prilikom zapošljavanja, navodeći da je zapošljavanje Srba na tom području sporadična pojava. Stoga ponavljamo preporuku iz prošlogodišnjeg izješća o subvencioniranju zapošljavanja manjina kroz razvoj programa i osiguranje sredstava za ovu svrhu poduzetnićkom sektoru na područjima od posebne državne skrbi, za zapošljavanje manjina u okviru projekata socijalnog poduzetništva te okretanje strukturnih europskih fondova prema integrativnim projektima.

Prevladavanje nepovjerenja i jaza između etničkih zajednica na tom prostoru oćigledno će predstavljati složeni i dugotrajni izazov kako na lokalnoj razini, tako i na razini državnih politika. U svjetlu poduzimanja aktivnosti na prevladavanja ovih izazova, odluka Ustavnog suda U-VIIR-4640/2014, kojom je ocijenjeno nedopuštenim referendumsko pitanje kojim bi se povećao prag za ostvarivanje prava na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma manjina u pojedinom lokalnom području podsjetila je kako su pluralizam, tolerancija i slobodoumlje ključna obilježja demokratskog društva, kako je izražavanje etničkog identiteta ili isticanje manjinske svijesti također važno za pravilno funkcioniranje demokracije, dok se pluralizam gradi na izvornom priznavanju i poštovanju razlićitosti i dinamićnosti kulturnih tradicija, etničkih i kulturnih identiteta i religijskih uvjerenja. Ustavni sud podsjetio je i kako Ustav RH nije vrijednosno neutralan jer definira RH kao demokratsku državu te propisuje da su, među ostalima, nacionalna ravnopravnost, poštovanje prava ćovjeka i vladavina prava najviše vrednote ustavnog poretka, a sve ustavne vrednote moraju se ostvarivati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi.

### *3.4.3. Migranti, uključujući tražitelje azila i azilante*

Indeks razvijenosti politika integracije migranata (MIPEX) s ukupnom ocjenom 42/100 ukazuje kako su integracijske politike u Hrvatskoj tek polovično povoljne za migrante, što nas smješta pored balkanskih “novih” imigracijskih zemalja: Bugarske, Makedonije, Bosne i Hercegovine i Srbije. Rezultati MIPEX-a ukazuju kako su imigranti u Hrvatskoj u mnogim aspektima stavljeni u nepovoljan položaj u odnosu na većinsko stanovništvo. Od temeljnih mogućnosti koje bi trebale biti dostupne svima, pa tako i migrantima, izdvajaju se ciljane državne potpore za pronalaženja posla, iako postoje i određene mjere aktivne politike zapošljavanja, zatim unapređenje obrazovanja školske djece i politička participacija. Djeca imigranata, iako rođena u zemlji, ne ispunjavaju uvjete za stjecanje državljanstva rođenjem, a dvojno državljanstvo nije dopušteno, što se suprotstavlja trendu većine zemalja u kojima je provedeno ovo istraživanje.

Iako radnici migranti u RH imaju neznatno više mogućnosti na tržištu rada nego u susjednim BiH i Srbiji, radnici s privremenim boravkom često obavljaju poslove ispod razine svoga obrazovanja, jer ne uspijevaju promijeniti poslove ili sektore i nemaju neposredni pristup samozapošljavanju. Kvalifikacije im još uvijek nisu priznate, a mogućnosti obrazovanja i usavršavanja su ograničene, jer nemaju na raspolaganju nikakav oblik ciljane državne potpore.

Poštovanje minimalnih standarda kod ostvarivanja prava na spajanje obitelji smješta RH oko prosjeka EU-a, budući da stranci mogu ubrzo nakon dolaska u zemlju podnijeti zahtjev za spajanje obitelji, no zbog široke diskrecijske ovlasti, zahtjevi mogu biti odbijeni bez uzimanja u obzir osobnih ili obiteljskih okolnosti, što je ispod standarda EU-a. Članovi spojene obitelji u načelu uživaju ista prava kao i stranac na temelju kojega im je odobren boravak, a imaju pravo na autonomni boravak samo ako je osoba na temelju koje im je odobren boravak umrla ili ih zlostavlja. Državljanima zemalja izvan EU isključeni su iz političkog života te u RH nemaju aktivno i pasivno biračko pravo.

Sukladno EU standardima, većina novopridošlih osoba u RH mora čekati pet godina kako bi stekla uvjete za jednake mogućnosti integracije. Ipak, glavna prepreka u praksi odnosi se na postavljanje visokih kriterija kada je riječ o poznavanju hrvatskoga jezika i zadovoljavanju drugih integracijskih uvjeta. Kandidati koji ispunjavaju zakonske uvjete i dalje mogu biti odbijeni na temelju diskrecijskog prava. Nakon odobrenja stalnog boravka stranci uživaju jednaka socijalna i ekonomska prava, no pristup hrvatskom državljanstvu, kada je riječ o njihovoj integraciji, „pretežito je nepovoljan”. Supružnici i partneri imaju pristup olakšanom postupku naturalizacije, iako i oni moraju zadovoljiti uvjete za dobivanje stalnog boravka. Kandidate očekuje opsežan postupak, u kojemu su suočeni s vrlo strogim jezičnim i drugim zahtjevima, uključujući i odredbu o “dobrom ponašanju”. Moraju odustati od svoga prijašnjeg državljanstva, osim ako nemaju hrvatsko porijeklo ili su supružnici hrvatskih državljanina, dok je, nasuprot tome, prihvaćanje dvojnog državljanstva trend u većini zemalja

MIPEX-a. Osim toga, djeca rođena u RH nemaju automatski pravo na hrvatsko državljanstvo, kao što bi imala u većini zemalja MIPEX-a.

Više godina ponavljaju se upozorenja o potrebi boljeg reguliranja integracije stranaca, što se navodi i u Migracijskoj politici RH za razdoblje 2013. – 2015. godine (NN 27/13).

Kontinuirana diskriminatorna praksa prema tražiteljima azila, izbjeglicama i strancima na stalnom ili privremenom boravku ogleđa se u činjenici da se tečaj hrvatskog jezika nije provodio ni u 2014. godini, što i dalje otežava njihovu integraciju. Osim toga, tijekom 2014. godine bilo je verbalnih i fizičkih napada na migrante zbog boje kože, uglavnom u Zagrebu. Jasno je i kako poteškoće pri odobravanju stalnog boravka strancima također imaju nepovoljan učinak na integraciju.

Iako su prema Zakonu o azilu izbjeglicama zajamčena mnoga prava, to se često ne prepoznaje, primjerice u kontekstu zdravstvene zaštite. Osim toga, specifične skupine azilanata, kao što su npr. trudnice, samohrani roditelji, osobe lišene poslovne sposobnosti, odnosno njihove potrebe, nisu predviđene u sustavu skrbi za azilante.

Kako bismo provjerali postoje li diskriminatorne prakse ili pojave u odnosu institucija prema azilantima, odnosno tražiteljima azila, početkom studenog 2014. godine posjetili smo Prihvatni centar za strance u Ježevu kraj Zagreba, u čijoj su nadležnosti poslovi prihvata i smještaja stranaca, sudjelovanje u postupcima utvrđivanja njihovog identiteta te organiziranje i provođenje prisilnih udaljenja stranaca s područja RH. Nakon razgovora sa korisnicima i obilaska prostorija u kojima borave, nismo utvrdili da postoje diskriminatorna postupanja. Kao i ranijih godina, nismo uočili niti diskriminatorne prakse prema tražiteljima azila u prihvatilištima u Zagrebu i Kutini.

Želimo skrenuti pažnju i na aspekt poželjnih, tj. dobrovoljnih nasuprot prisilnih migracija, često nazivanih „ilegalnima“. Naime, vrlo je vjerojatno da veći broj "ilegalnih" migranata ima pravo na azil, jer je često riječ o de facto izbjeglicama, a s druge strane, s obzirom na nepovoljne uvjete i prisilni karakter njihove migracije iz zemlje porijekla, ne preostaju im druge mogućnosti osim uključivanja u mreže organiziranog kriminala i krijumčarenja ljudi. Time se dodatno ugrožava njihova sigurnost, a etiketa "ilegalca", jednom kada su otkriveni, zasigurno ne doprinosi poboljšanju njihovog statusa i mogućnosti zaštite prava i dostojanstva. Stoga, način na koji se u javnosti ponekad predstavlja problematika tzv. ilegalnih migranata, posebno zabrinjava. Usporedbe radi, migracije dobro obrazovanih osoba visokog ekonomskog statusa rijetko se problematiziraju, ali se „ilegalce“ etiketira kao nepoželjne, pretpostavlja se kako njihov stil života nije u skladu sa „našom“ kulturom ili se percipiraju kao potencijalna sigurnosna prijetnja ili izvor terorizma.

Pučka pravobraniteljica tijekom 2014. godine postupala je povodom pritužbe na moguće diskriminatorno etničko profiliranje od strane policije, usmjereno na osobe tamne boje kože čije ponašanje nije ukazivalo na potrebu policijske intervencije. Postupak je još uvijek u tijeku

te u ovom trenutku nije moguće utvrditi je li postupanje policije uistinu bilo diskriminatorno ili ne, no mjesta za zabrinutost svakako ima.

Istraživanje Ureda pučke pravobraniteljice iz kolovoza 2014. godine o medijskom izvješćavanju i pisanju internetskih portala o migrantima, tražiteljima azila i azilantima u periodu od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2013. godine, ukazuje kako u spomenutim tekstovima prevladavaju neutralno informativni tekstovi, u formi kratke vijesti, koja često ima negativan povod - činjenicu da su migranti/tražitelji azila/azilanti htjeli ilegalno ući u RH ili je napustiti. Na drugome su mjestu tekstovi koji pozitivno prikazuju migrante, tražitelje azila i azilante, ali postoji i određen broj članaka koji promatranu skupinu prikazuju kroz uporabu stereotipiziranih termina, ili ih stavljaju u stereotipiziran kontekst, dok svega jedan analizom obuhvaćeni članak prelazi u diskriminatoran govor, odnosno ima elemente govora mržnje. Članci sa stereotipizirajućim/diskriminatornim sadržajem na portalima tijekom 2013. čine 12% ukupno promatranih članaka, bili su raspoređeni na nekoliko najčitanijih portala i često su odražavali zaključke o tome kako se očekuje znatno povećanje migranata (s obzirom da je 2013. godine došlo do pridruživanja EU) i stavljali to u kontekst iz kojeg je vidljivo da se tog povećanja javnost treba plašiti.

No, opći dojam je kako je tijekom 2014. godine došlo do odmaka od ovakvih tekstova, što je moguće povezati s time kako RH, iako članica EU već gotovo dvije godine, još uvijek nije destinacija za imigrante, koji su kod nas većinom u tranzitu. No, s obzirom kako broj migranata u svijetu stalno raste, postoje bojazni kako će se Hrvatska ipak morati suočiti s problemom većeg broja tražitelja azila.

Zaključno, stručna podloga za hrvatsku migracijsku politiku koju je u 2014. godini pripremila Hrvatska gospodarska komora postavlja slično pitanje – jesu li hrvatska javnost i političke elite spremne na (re)definiranje hrvatske nacije kroz integraciju nove vrste solidarnosti, a koja se ne temelji isključivo na obvezama proizašlim iz etničkog podrijetla i zajedništva, već podrazumijeva i intervencije u propise o državljanstvu, odnosno u naturalizaciju imigrantske populacije, ali i obrazovnu, socijalnu i kulturnu politiku kako bi se većinska populacija pripremila na nove oblike odnosa sa kojima do sada nije imala puno iskustva?

#### **PREPORUKE:**

20. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH, da vremenski i sadržajno uskladi djelovanje nositelja mjera predviđenih Nacionalnom strategijom za uključivanje Roma, na nacionalnoj i lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini;
21. Jedinicama lokalne samouprave, da stvore nužne prostorno planske pretpostavke za legalizaciju bespravno izgrađenih objekata, uređenje i opremanje lokacija na kojima se nalaze romska naselja;
22. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava te Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova EU, da izrade programe i osiguraju sredstva za subvencioniranje zapošljavanja manjina u poduzetničkom sektoru na područjima od posebne državne skrbi,

- zapošljavanje manjina u okviru projekata socijalnog poduzetništva te okretanje strukturnih europskih fondova prema integracijskim projektima;
23. Ministarstvu unutarnjih poslova i Državnom odvjetništvu, da na lokalnoj i regionalnoj razini intenziviraju postupanje u predmetima povezanim sa etničkom netrpeljivošću;
  24. Vladi RH te Ministarstvu unutarnjih poslova, da unaprijedi državnu migracijsku politiku tako da se veća pažnja usmjeri na ekonomske, socijalne i kulturne učinke migracijskih tokova, odnosno da se uvažuje nalazi MIPEX 2014. rezultata za RH;
  25. Ministarstvu unutarnjih poslova, da uključi potrebe specifičnih skupina azilanata (npr. trudnica, samohranih roditelja, osoba lišenih poslovne sposobnosti) u sustav skrbi za azilante.

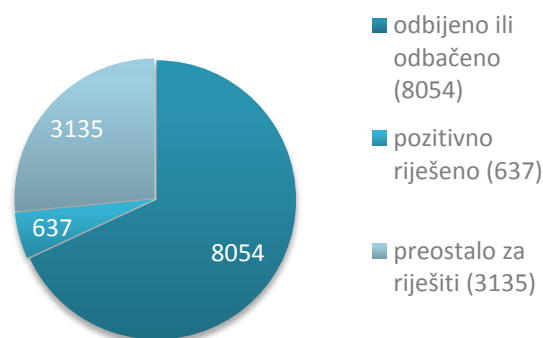
### 3.5. OBNOVA I STAMBENO ZBRINJAVANJE

*„Pred nekoliko godina I.K. iz ureda traži da ponovno prikupimo svi novu (staru) dokumentaciju i da od centra za socijalnu skrb i od općine ishodujemo pisane PREPORUKE da nam RH sagradi kuću od tog darovanog materijala jer sin Franjo je invalidna osoba kao nositelj obnove nije u mogućnosti ni na koji način izfinancirati izgradnju nove kuće a uvjet je da se odmah ova stara ruši. Dostavili smo pozitivnu dokumentaciju gospođi, ako nije negdje opet zagubila. Trošimo konstantno a P. je od nas daleko oko tridesetak kilometara, plus razni dokumenti, takse ovjere i sto čuda. Stalno pripomažemo djeci i sve što smo imali uložili smo u ovo državno. Često dolaze kontrole bahate i drske, slikaju a ništa ne poduzimaju.“*

#### **Tijek stambenog zbrinjavanja u 2014. godini**

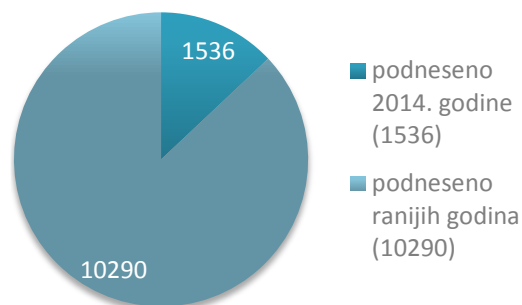
U 2014. godini sukladno Zakonu o područjima posebne državne skrbi ukupan broj zahtjeva za stambeno zbrinjavanje iznosio je 11.826, od čega je riješeno njih 8.691, na način da je 8.054 odbijeno ili odbačeno, što znači da u gotovo 93% zahtjeva podnositeljima nije udovoljeno. Pozitivno je riješeno 637, a preostalo je 3.135 zahtjeva.

**Grafikon:** Način rješavanja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi



Pri tome, tijekom 2014. godine podneseno je 1.536 novih zahtjeva, što znači kako je gotovo 90% ukupnog broja zahtjeva naslijeđenih iz ranijih godina.

**Grafikon:** Broj zahtjeva za stambeno zbrinjavanje na područjima posebne državne skrbi u 2014. godini



Najveći se broj zahtjeva (6.738) odnosi na korisnike koji se zbrinjavaju sukladno listama prvenstva za tekuću godinu. Njih je manje od 10% riješeno pozitivno, a preostalo je za riješiti 806 zahtjeva. Osim toga, doneseno je 1.316 negativnih rješenja kojima su zahtjevi odbijeni kao nepotpuni, jer sukladno izmjenama Zakona o područjima posebne državne skrbi (NN 86/08 i 57/11) nisu dopunjeni do 30. srpnja 2009. ili 1. lipnja 2012. godine.

Bivši nositelji stanarskih prava podnijeli su 5.027 zahtjeva za stambeno zbrinjavanje na cijelom području RH, uključujući i područja posebne državne skrbi. Ovi zahtjevi se ne uvrštavaju u liste reda prvenstva, već se zbrinjavaju sukladno Godišnjem planu stambenog zbrinjavanja. Tijekom 2014. godine uredi državne uprave u županijama i nadležno upravno tijelo Grada Zagreba donijeli su 148 pozitivnih rješenja, 504 negativna, a preostalo je za riješiti 4.375 zahtjeva. Iz navedenog proizlazi kako je riješeno tek 13% zahtjeva te da je u tek 3% predmeta zahtjevima udovoljeno.

U pogledu zahtjeva za stambeno zbrinjavanje korisnika organiziranog smještaja okolnosti su puno bolje, jer su od 61 zahtjeva tijekom 2014. godine pozitivno riješena 42, u pet su donesena negativna rješenja, dok je za riješiti preostalo njih 14.

Za stambeno zbrinjavanje u 2014. godini bilo je na raspolaganju 175 useljivih i 19 oštećenih jedinica sukladno listama prvenstva, dok je za bivše nositelje stanarskih prava bilo osigurano 113 jedinica te je započela izgradnja stanova za još 126 obitelji.

Osim navedenih dispariteta između potreba i raspoloživih resursa u sustavu stambenog zbrinjavanja, uočeni su još mnogi problemi, koji su zapravo samo nastavak dugogodišnjih poteškoća na ovom području. Unatoč teškim i često složenim problemima, suradnja pučke pravobraniteljice i Državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje tijekom 2014. godine počivala je na uvažavanju stručnih mišljenja te otvorenoj i spremnoj razmjeni podataka, što nije uvijek slučaj sa tijelima državne uprave, čime svakako Državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje može biti dobar primjer ostalim tijelima.



### ***Poteškoće pri ostvarivanju stambenog zbrinjavanja***

Jedan od problema na koje su nam se najčešće prituživali korisnici, vezan je uz zakonodavne izmjene koje su dovele do odbijanja ili odbacivanja zahtjeva za stambeno zbrinjavanje, podnesenih prije 10 i više godina, kao nepotpunih, iako su u trenutku podnošenja sadržavali sve potrebne isprave. Pri tome, podnositelji tih zahtjeva nisu na vrijeme ili uopće bili obaviješteni o potrebi njihove nadopune i načelo pomoći nekoj stranci nije bilo primijenjeno. Kao posljedica, neki su korisnici nakon pet i više godina iščekivanja bili obaviješteni kako im se zahtjev odbija te da, ukoliko još uvijek žele stambeno zbrinjavanje, trebaju podnijeti novi zahtjev i ponovno ga nadopuniti ispravama, koje nije lako prikupiti i čije izdavanje košta.

U sličnoj situaciji nalaze se i podnositelji zahtjeva koji su na vrijeme nadopunili svoje zahtjeve u skladu sa zakonodavnim izmjenama (i to 2009., 2012. i opet 2013. godine), ali zbog nedostatnih sredstava ili manjka raspoloživih stambenih jedinica još uvijek nisu stambeno zbrinuti. Ovi korisnici, koji su uvršteni u liste reda prvenstva 2014. godine, ne moraju podnositi novi zahtjev u 2015. godini, no ponovno će im biti utvrđeno mjesto reda prvenstva na listi, odnosno ne postoje jamstva da će zadržati postojeće mjesto u redu prvenstva jer ih novopodneseni zahtjevi u 2015. godini uvijek mogu nadmašiti po broju dodijeljenih bodova.

Rok od 45 dana (od 1. siječnja do 15. veljače) prekratak je za prikupiti nove isprave, odnosno za nadopunu postojećeg zahtjeva. Naime, u pojedinim slučajevima, kada se traži dodjela građevinskog materijala ili organizirana obnova na objektu u vlasništvu podnositelja zahtjeva, neriješeni imovinsko-pravni odnosi otežavaju postupak stambenog zbrinjavanja jer se od podnositelja zahtjeva traži razrješenje tih odnosa.

Konačno, prenošenje nadležnosti za stambeno zbrinjavanje u prvom stupnju na urede državne uprave u županijama, koji se u pravilu nalaze u sjedištima županija, za razliku od ranije lakše dostupnih regionalnih ureda, često otežava pristup korisnicima, naročito na područjima posebne državne skrbi.

Na i izvan područja posebne državne skrbi preostalo je za riješiti 4.375 zahtjeva bivših nositelja stanarskih prava, no pri tome nije poznato koji se broj zahtjeva odnosi na koje područje, jer se takva statistika ne vodi. Bilo bi ih dobro razlučiti, jer dosadašnja iskustva sa stambenim zbrinjavanjem bivših nositelja stanarskih prava izvan područja posebne državne skrbi navode na zaključak da je taj postupak, uslijed nedostupnih ili skupih stanova, puno dugotrajniji nego na područjima posebne državne skrbi. Osim toga, radi se o ranjivim skupinama koje već dugo čekaju na rješavanje zahtjeva, koji su često bili podneseni prije 10 i više godina, a podnositelji se nalaze izvan RH i nadležni uredi državne uprave teško stupaju s njima u kontakt. Stoga je u odnosu na određeni broj takvih zahtjeva DUOSZ zatražio pomoć Srpskog narodnog vijeća i Komesarijata za izbjeglice Republike Srbije, što je svakako dobrodošao proaktivni pristup tom problemu.

Osim poteškoća sa neriješenim zahtjevima, postoje i poteškoće sa davno izdanim suglasnostima za stambeno zbrinjavanje (tzv. S1 suglasnosti), kojima je utvrđeno pravo na stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskih prava, ali bez utvrđivanja odgovarajuće stambene jedinice. Ukupno je potrebno osigurati smještaj za još 364 obitelji. Pri tome se najviše izdanih S1 suglasnosti odnosi na područje koje nije pod posebnom državnom skrbi, odnosno na gradove, primjerice Dubrovnik, Knin, Karlovac, Zadar, Rijeku, Knin ili Osijek, gdje neće biti lako osigurati potrebne stambene jedinice.

Konačno, sami uvjeti zaštićenog najma ostvarenog u okviru programa stambenog zbrinjavanja podrazumijevaju da zaštićeni najmoprimci imaju obvezu plaćati mjesečni najam za stambenu jedinicu u kojoj su zbrinuti, no DUOSZ im ne dostavlja opće uplatnice, već ih sami moraju ispuniti. Podatci nužni za izvršenje uplate objavljeni su na internetskim stranicama DUOSZ-a, no korisnici se vrlo često zbog svoje starije životne dobi ili drugih osobnih okolnosti ne služe računalom pa je mnogima ova informacija nedostupna, odnosno bez svoje krivnje nisu u mogućnosti izvršiti uplatu mjesečnog najma.

Poteškoće, osim pri osiguravanju jedinica za stambeno zbrinjavanje koje su date u najam, javljaju se i pri njihovom otkupu, koji je moguć pod uvjetima propisanim uredbama Vlade RH. Do sada je proces otkupa bio spor te su nam se građani prituživali kako i nakon podnošenja zahtjeva za otkup, često dolazi do šutnje ili otezanja postupka, a nerijetko i poteškoća oko imovinsko-pravnog statusa nekretnina.

Iako je tijekom 2014. godine prodaja intenzivirana te je izvan područja posebne državne skrbi u obradi bilo 477 zahtjeva bivših nositelja stanarskih prava za otkup stana te je pripremljeno 308 ugovora, obostrano je potpisano samo 70. U hrvatskom Podunavlju potpisana su 242 ugovora o otkupu stanova u kojima se nalaze zaštićeni najmoprimci, no pri tome nije poznato koliko njih je bivših nositelja stanarskih prava. Većina prigovora kupaca odnosila se na izračun visine cijene, koja je u nekim gradovima istovjetna tržišnoj. Stoga ponavljamo našu preporuku iz Izvješća za 2013. godinu da se ujednači pravni okvir temeljem kojeg se povratnicima - bivšim nositeljima stanarskih prava valorizira, u punoj mjeri ili u određenom postotku, činjenica da su bivši nositelji stanarskih prava, kako je to vrijedilo kada su stanove otkupljivali građani većinom hrvatske nacionalne pripadnosti.

Međutim, osim s propisima, poteškoće postoje i pri sklapanju ugovora sa bivšim nositeljima stanarskih prava, koji mahom ne borave u RH te stoga neki od njih imaju status stranca. U njihovom slučaju, primjenjuju se posebni propisi koji vrijede za strance koji stječu pravo vlasništva, temeljem kojih na ugovor o stjecanju vlasništva suglasnost treba dati ministar pravosuđa. No, DUOSZ ovu suglasnost zahtijeva prije pripremanja ugovora, dok ministar pravosuđa nije u mogućnost izdati suglasnost bez uvida u sami ugovor te bi ove prijedore valjalo razriješiti na način povoljan za otkupitelja, odnosno bivšeg nositelja stanarskog prava.

Tijekom 2014. godine obraćali su nam se pritužitelji koji su bili u nedoumici, a i nadležna tijela nisu bila sigurna, kako se na korisnike stambenog zbrinjavanja trebaju primijeniti

propisi o legalizaciji nezakonito izgrađenih građevina, odnosno Zakon o postupanju sa nezakonito izgrađenim građevinama (NN 86/12 i 143/13) te je u nekim slučajevima došlo čak i do odgode isporuke građevinskog materijala za stambeno zbrinjavanje jer su nadležna tijela inzistirala da prije isporuke stanje građevine treba biti usklađeno sa spomenutim propisom. Prema tumačenju Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, novi Zakon o gradnji (NN 153/13), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2014. godine, izričito navodi kako se građevina izgrađena, rekonstruirana, obnovljena ili sanirana u provedbi propisa o obnovi ili propisa o područjima posebne državne skrbi smatra izgrađenom, odnosno rekonstruiranom na temelju pravomoćne građevinske dozvole ako tijelo graditeljstva za tu građevinu izda posebnu uporabnu dozvolu u pojednostavljenom postupku. Ove odredbe odnose se kako na već izgrađene zgrade, tako i na sve građevine koje tek trebaju biti izgrađene, rekonstruirane, obnovljene ili sanirane u provedbi propisa o obnovi, odnosno propisa o područjima posebne državne skrbi.

Stoga smo DUOSZ-u preporučili da se u konkretnom slučaju postupa u skladu s propisima kojima je uređeno građenje te izda nalog za isporuku građevinskog materijala u okviru stambenog zbrinjavanja, zatim da izradi upute kojima će sudionicima u programima stambenog zbrinjavanja i obnove biti pojašnjeni ovi propisi, kao i da u svim predmetima na koje se spomenute odredbe Zakona o gradnji odnose, postupa u skladu s tumačenjem MGPU.

Nadalje, iako je Zaključkom Vlade iz 2008. godine utvrđeno kako korisnici stambenog zbrinjavanja ostvaruju pravo na isplatu novčane naknade za smještaj u vlastitom aranžmanu do osiguranja jedinice za stambeno zbrinjavanje, mnogi koji su isplatu te naknade zatražili nisu ostvarili i pravo na nju. Do danas je ukupno predano 355 zahtjeva za ostvarivanje ovog prava, od čega je isplata odobrena za ukupno 159 obitelji, dok je tijekom 2014. godine isplatu primilo njih ukupno 39. Međutim, nova rješenja po ovoj osnovi nisu donošena tijekom 2014. godine, čemu je razlog veliki broj naslijeđenih izdanih, a nerealiziranih suglasnosti za stambeno zbrinjavanje te nedostatna sredstva za isplatu svim korisnicima. Ovakva situacija je pravno neodrživa te je nužno poduzeti mjere da svi korisnici koji su to zatražili i ostvare prava koja im temeljem spomenutog Zaključka pripadaju.

Kako su izmjenama propisa o stambenom zbrinjavanju tijekom 2013. godine prvostupanjska tijela u mnogim gore spomenutim postupcima po prvi put postali uredi državne uprave u županijama, odnosno ured za upravu Grada Zagreba, još jednom je postalo razvidno kako je Zakon o područjima posebne državne skrbi, u mnogo navrata mijenjan propis, nedorečen i opsežan, čija je primjena vrlo složena, a DUOSZ kao drugostupanjsko tijelo ne daje potrebna tumačenja i mišljenja, iako su ih dužni izdavati. Rješavanje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje po listama reda prvenstva ograničeno je sredstvima državnog proračuna i planom stambenog zbrinjavanja DUOSZ-a, a stambene jedinice su često u lošem stanju i neprimjerene za stanovanje. Osobito je teško tražiteljima stambenog zbrinjavanja koji ne razumiju česte potrebe za nadopunu zahtjeva i složene postupke, a prisutne su i poteškoće sa nedostatnim resursima i brojem zaposlenika za rad na ovom području.

Koliko je primjena propisa složena, ukazuju i neusklađena pravna tumačenja propisa upravnih tijela prvog i drugog stupnja pri određivanju roka za podnošenje zahtjeva za stambeno zbrinjavanje bivših nositelja stanarskih prava izvan područja posebne državne skrbi. Uredi državne uprave tvrde da je rok protekao 31. kolovoza 2013. godine, dok je DUOSZ u žalbenom postupku utvrdio da sukladno Odluci Vlade RH o utvrđivanju statusa bivših nositelja stanarskih prava i članova njihovih obitelji te uvjetima i postupku njihovog stambenog zbrinjavanja, koja je na snazi od studenog 2013. godine, taj rok nije protekao. Stoga smo uredima državne uprave preporučili da usklade svoje postupanje i upute korisnicima s važećim propisima.

### ***Status povratnika***

U odnosu na ostvarivanje statusa povratnika, temeljem Zakona o statusu prognanika i izbjeglica iz 2013. godine, dinamika rješavanja ovih predmeta puno je bolja te je većina riješena, no neki predmeti su ipak bili „izgubljeni“ i „pronađeni“ tek na intervenciju udruga. Ovu činjenicu potkrepljuju podatci DUOSZ-a o reviziji statusa izbjeglica i povratnika za 2014. godinu, koji kao početno stanje navode 973 predmeta, provedenu reviziju u njih 312, dok je za reviziju preostao 241, no nije poznato gdje ili u kojem statusu se nalazi preostalih 420 predmeta, što je svakako nužno utvrditi. Pri tome je revizija statusa prognanika i izbjeglica otežana jer su podatci u preuzetoj dokumentaciji nepotpuni, a o stvarnom prebivalištu osoba u ovom statusu nedostupni.

Osim toga, i dalje zabrinjava činjenica na koju smo upozorili prošle godine, kako povratnici ni tijekom 2014. godine nisu uspijevali ostvariti pravo na zdravstveno osiguranje jer se status povratnika priznaje retroaktivno, dok zdravstveno osiguranje nije moguće tako utvrditi.

### ***Organizirani smještaj***

Na dan 31. prosinca 2014. godine u RH je bilo evidentirano 422 korisnika organiziranog smještaja, koji su za vrijeme ratnih sukoba morali napustiti svoja prebivališta te su stoga privremeno smješteni u razne objekte kolektivnog smještaja na najmanje 11 različitih lokacija, od Petrinje, Nove Gradiške, Pule, Šibenika, Zadra, do Zagreba, Popovače, Varaždina i okolice Knina, kojima još uvijek nije riješen trajni smještaj. U nekim od tih objekata uvjeti su uistinu vrlo loši, čemu smo se uvjerali tijekom nenajavljene posjete Prihvatnom centru Strmica kraj Knina, u kojemu su smještene izbjeglice, povratnici i raseljene osobe o kojima brinu UNHCR, udruga Hoću kući! Knin i Crveni križ Knin, a za rješavanje njihovih statusa, smještaja i prava iz obnove i stambenog zbrinjavanja je nadležan DUOSZ.

Cilj posjeta bio je utvrditi okolnosti i kvalitetu smještaja i drugih uvjeta života te neposrednim kontaktom s korisnicima doći do saznanja korisnih pri rješavanju njihovih pritužbi i problema. Prilikom posjeta zatekli smo šest od ukupno 12 korisnika i sa većinom smo ostvarili kontakt. Svi su nam rekli kako su dugogodišnjim boravkom u teškim uvjetima izgubili svaku nadu da

će se okolnosti promijeniti nabolje te nerado komuniciraju sa institucijama, u koje nemaju povjerenje.

Zgrada bivše osnovne škole u Strmici, u kojoj su smješteni, nije održavana i čista, prozori su oštećeni i razbijeni, električne instalacije manjkave, a u posebno lošem stanju su sanitarni čvorovi. Sobe, zapravo preuređene učionice, neprikladne su za cjelodnevni boravak, visokih stropova, koji na mjestima prokišnjavaju i prijete urušavanjem, a u njih su korisnici smjestili cjelokupnu svoju imovinu te u istim prostorijama spavaju, kuhaju, borave i drže zalihe hrane. Sanitarni čvorovi su svima zajednički i nalaze se na hodniku, a sredstva za čišćenje kupuju svojim ograničenim sredstvima. Neki korisnici se vode kao povratnici te dobivaju mjesečnu naknadu od 550 kn po članu obitelji, no oni nisu korisnici prehrane koju radnim danima Crveni križ Knin dostavlja za druge korisnike. Neki još uvijek čekaju rješavanje prava na obnovu obiteljske kuće, iako su u prihvatnom centru Strmica od 1998. godine.

Nakon naše posjete, neke od ovih osoba dobile su pozitivna rješenja te će biti zbrinute kroz razne modele stambenog zbrinjavanja ili prelaskom u sustav socijalne skrbi (osobito oni koji nisu sposobni samostalno živjeti ili se brinuti za svoje potrebe), a neke će biti iseljene jer ne ostvaruju pravo niti na jedan od spomenutih oblika skrbi. Nameće se i pitanje kako će korisnici organiziranog smještaja, koji imaju vrlo male ili nikakve prihode, plaćati najamnine i režije jednom kada budu stambeno zbrinuti, što ponovno ukazuje na potrebu donošenja Strategije socijalnog stanovanja, o čemu više pišemo u poglavlju o socijalnoj skrbi.

### ***Nekretnine dane na privremeno korištenje***

Dugogodišnji problem je i pitanje stambenih i poslovnih objekata vraćenih u posjed vlasnicima, u koje su privremeni korisnici uložili vlastita sredstva i time povećali njihovu vrijednost, zbog čega su pokrenuli sudske postupke protiv vlasnika. Od 18 predmeta, u ek 8 poduzete su neke radnje, dok se u 10 nije postupalo zbog nedostatnih kapaciteta DUOSZ-a. Iako su tijekom 2014. godine izmjene Zakona o područjima posebne državne skrbi omogućile da RH vlasnicima ovih objekata predloži sklapanje nagodbe, temeljem koje bi vlasnici nekretnina bili izuzeti od obveze povrata sredstava nenaplaćenih tražbina privremenih korisnika i troškova parničnog i ovršnog postupka, a RH bi preuzela plaćanje nenaplaćenih tražbina i troškove parničnog postupka, ovi predmeti još nisu riješeni. Prvotni prijedlog izmjena zakona predviđao je sklapanje nagodbe u roku jedne godine, a u suprotnom bi RH bila oslobođena svake odgovornosti za ova ulaganja, no na inicijativu pučke pravobraniteljice prijedlog zakona je izmijenjen te je propisano sklapanje nagodbi u razumnom roku.

Naime, postupci protiv vlasnika imovine u koju su privremeni korisnici uložili sredstava traju i više od desetljeća, a vremensko ograničenje od godine dana za sklapanje nagodbe predalo bi isključivu vlast nad procesom RH te bi bilo moguće da, primjerice zbog odugovlačenja od strane službenih tijela, ali i zbog nemogućnosti da u predviđenom roku dođe do nagodbe, vlasnici ovih nekretnina izgube svoja prava. Ipak, s obzirom na do sada poduzete radnje,

upitno je hoće li do sklapanja nagodbi doći u razumnom roku, jer je tijekom 2014. godine nagodba sklopljena u samo jednom predmetu.

### **Obnova**

Još jedno područje dugotrajnih postupaka vezano je uz činjenicu kako je u uredima državne uprave u županijama neriješeno bilo ukupno 1.702 zahtjeva za obnovu, sukladno Zakonu o obnovi, dok se u žalbenom postupku pred DUOSZ nalazilo još 593 predmeta. Iako je objektivan razlog sporog donošenja prvostupanjskih rješenja činjenica da mnogi podnositelji zahtjeva za obnovu žive izvan RH i da je s njima teško stupiti u kontakt, u mnogim prvostupanjskim postupcima u kojima je predmet još 2009. ili 2010. godine vraćen na ponovno rješavanje, još uvijek nije doneseno novo prvostupanjsko rješenje.

### **PREPORUKE:**

26. Odboru za zakonodavstvo Hrvatskog sabora, da izradi pročišćeni tekst Zakona o područjima posebne državne skrbi;
27. Vladi RH, da osigura dodatna sredstva, odnosno stambene jedinice za zbrinjavanje korisnika čiji su zahtjevi za stambeno zbrinjavanje riješeni, ali im nisu osigurane stambene jedinice, odnosno za sve ostale korisnike stambenog zbrinjavanja uključene u liste reda prvenstva i godišnje planove stambenog zbrinjavanja;
28. Vladi RH, da donese normativne izmjene kojima će se priznati prava na novčanu pomoć i zdravstvenu zaštitu po posebnom propisu o statusu povratnika, od trenutka donošenja rješenja kojim se utvrđuje status povratnika;
29. Vladi RH, da ujednači pravni okvir temeljem kojeg se povratnicima - bivšim nositeljima stanarskih prava valorizira, u punoj mjeri ili u određenom postotku, činjenica da su bivši nositelji stanarskih prava kako je to vrijedilo u vrijeme kada su stanove otkupljivali građani većinom hrvatske nacionalne pripadnosti;
30. Vladi RH i Državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da u razumnom i što skorijem roku sklope nagodbe sa vlasnicima zauzete privatne imovine u čiji posjed još uvijek ne mogu stupiti, odnosno koja je devastirana, a koji moraju isplatiti novčane iznose privremenim korisnicima na ime izvršenih ulaganja;
31. Državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da na primjeren način obavijesti sve korisnike programa stambenog zbrinjavanja o podacima potrebnim za izvršavanje uplate mjesečnog najma, po mogućnosti preporučenom pošiljkom;
32. Državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da prilikom sklapanja ugovora o otkupu stana sa bivšim nositeljima stanarskog prava u statusu stranca izradi ugovor prije nego se zatraži suglasnost ministra pravosuđa;
33. Državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje, da donese rješenja i osigura isplatu sredstava korisnicima stambenog zbrinjavanja koji ostvaruju pravo na isplatu novčane naknade za smještaj u vlastitom aranžmanu do osiguranja jedinice za stambeno zbrinjavanje temeljem zaključka Vlade RH od 17. srpnja 2008. godine.

### 3.6. STATUSNA PRAVA GRAĐANA

*„...Rođen sam '72. u Njemačkoj kao vanbračno dijete... U Hrvatsku dolazim '75... '78. me majka smješta u dječji dom... Tako završavam osnovnu školu i upisujem srednju, te selim u Centar za odgoj mladih. U domu sam do završetka srednje i izlazim na ulicu '92. Od '91. tadašnji inspektor za strance moj predmet držao je u ladici i nije omogućavao da se moj slučaju riješi... 2013. dobivam osobnu ispravu kao APATRIDA, status HUMANITARNI RAZLOZI sa boravkom od godinu dana. U tih godinu dana ta osobna mi je omogućila da dobijem oib, zdravstveno kao stranac koji sam JUČER UŠAO U R.H. te me se traži da dostavim presliku putovnice sa kojom sam ušao u državu ('75. dijete?)“*

#### **Prebivalište**

Pitanje prebivališta u 2014. godini obilježila je zakonska obveza građana koji su na dan stupanja na snagu Zakona o prebivalištu (NN 144/12 i 158/13) imali osobnu iskaznicu kojoj je istekao rok važenja više od 15 dana ili koji je nikad nisu ishodili, kao i onima koji su imali prijavljeno prebivalište na nepostojećim adresama, da ga najkasnije do 29. prosinca 2014. ponovno prijave. Jednako tako, građani koji su se s danom stupanja na snagu zakona već nalazili u inozemstvu duže od godinu dana radi obrazovanja, obavljanja poslova koji nisu trajnog karaktera i vezani su uz određeno razdoblje, dugotrajnog liječenja i drugih razloga, morali su do istog datuma o tome obavijestiti policijsku upravu ili postaju na čijem području imaju prijavljeno prebivalište. Neispunjenje ove zakonske obveze kao posljedicu je imalo pokretanje postupaka odjave prebivališta po službenoj dužnosti, a isto je bilo predviđeno i za osobe koje su obuhvaćene programom obnove ili stambenog zbrinjavanja, a nekretnina im još nije obnovljena, vraćena ili na drugi način nisu stambeno zbrinute u Hrvatskoj te se zbog toga nalaze u inozemstvu, ako nisu do spomenutog datuma o tome obavijestile policijsku upravu ili postaju na čijem području imaju prijavljeno prebivalište ili diplomatsku misiju/konzularni ured RH. U medijima je objavljena vijest da je MUP ukupno odjavio 257.231 osobu. Također, objavljeno je da je i sam postupak prijave privremenog odlaska u inozemstvo izazvao prijepore pa su reagirali, između ostalih, i građani srpske nacionalnosti ukazujući da mnogima od njih u diplomatskim/konzularnim predstavništvima RH u Beogradu i Subotici nije omogućena predaja prijave privremenog odlaska u inozemstvo, ako se ta prijava podnosila zbog bilo kojeg drugog zakonom predviđenog razloga osim obnove ili stambenog zbrinjavanja, što nije u skladu s odredbama Zakona o prebivalištu.

#### **Državljanstvo**

Prema podacima MUP-a, u 2014. godini 94 osobe stekle su hrvatsko državljanstvo prirođenjem, 11 osoba temeljem rođenja u RH, a 446 osoba temeljem braka s hrvatskim državljaninom. Također, pozitivno je riješeno 248 zahtjeva za utvrđivanje hrvatskog

državljanstva. Podatak da je relativno mali broj osoba rođenih u RH primljen u hrvatsko državljanstvo može se objasniti otežanom mogućnošću ispunjavanja propisanih uvjeta, budući da temeljem Zakona o hrvatskom državljanstvu (NN 53/91, 28/92, 113/92, 4/94 i 130/11, u daljnjem tekstu: ZHD) osoba mora živjeti u RH, imati odobren stalni boravak, odreći se stranog državljanstva te da se iz njenog ponašanja može zaključiti da poštuje pravni poredak i običaje u RH.

Upravo su se zbog toga pučkoj pravobraniteljici obraćale osobe koje su rođene u RH, a kao djeca su s roditeljima odselila i imaju prebivalište u nekoj od država nastalih raspadom bivše SFRJ. Kao djeca, naravno, nisu bili u prilici donositi odluke o odlasku iz RH koje će kasnije biti značajne za njihov državljanjski status. S obzirom da nisu stekle hrvatsko državljanstvo do punoljetnosti i nisu hrvatske nacionalnosti, moraju u RH živjeti najmanje pet godina, koliko je uvjet za reguliranje stalnog boravka, i odreći se stranog državljanstva, što se primjerice ne traži za osobe koje državljanstvo stječu na temelju braka s hrvatskim državljaninom. Upitno je zašto se za njih traže značajno različiti uvjeti od onih za iseljenike ili pripadnike hrvatskog naroda koji nemaju prebivalište u RH.

Pozornost treba obratiti i na osobe koje hrvatsko državljanstvo nisu stekle kao maloljetnici, a potomci su pripadnika nacionalnih manjina i žive u državama nastalim raspadom bivše SFRJ. Te osobe smatraju da imaju čvrstu poveznicu s RH, ali zbog postojećeg normativnog okvira otežana im je mogućnost da doista budu pripadnici nacionalnih manjina navedenih u Ustavu, jer to mogu formalno postati tek stjecanjem hrvatskog državljanstva. Postupak primitka u hrvatsko državljanstvo, čak i na privilegirani način, za njih je jednak kao i za bilo kojeg drugog stranca. Uvjeti koje trebaju zadovoljiti su teži od onih koji se traže u slučaju primitka u državljanstvo iseljenika ili pripadnika hrvatskog naroda koji nema prebivalište u RH. Iz navedenog proizlazi da za osobe koje imaju čvrstu vezu s RH, a nisu hrvatske nacionalnosti i žive u nekoj od država nastalih raspadom bivše SFRJ, iako smatraju da ih te veze obilježavaju kao "neformalne" pripadnike nacionalne manjine, nema beneficirane zakonske odredbe za stjecanje hrvatskog državljanstva putem koje bi postupak za njih bio različit u odnosu za bilo kojeg drugog stranca.

U svezi postupaka stjecanja hrvatskog državljanstva, obraćale su nam se osobe nezadovoljne negativnim rješenjima MUP-a donesenim u ponovljenim postupcima, nakon što su njihove tužbe Visokom upravnom sudu RH bile usvojene zbog utvrđenog kršenja odredba Zakona o općem upravnom postupku, jer nije bilo obrazloženo da ne poštuju pravni poredak RH. Njihove zahtjeve MUP je ponovno odbio, uz obrazloženje da je na temelju klasificiranih podataka ponovno utvrđeno kako postoji sigurnosna zapreka za pozitivno rješavanje njihovog zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo. Primjerice, pritužiteljici je odobren stalni boravak 1997. godine, uz ostvareno pravo na stambeno zbrinjavanje 2008. godine, a nema podataka da je počinila kažnjivo djelo. Ipak, ocijenjeno je da postoji sigurnosna zapreka za njen primitak u hrvatsko državljanstvo. Međutim, nejasno je kontinuirano trajanje stalnog boravka, budući da Zakon o strancima propisuje da stalni boravak prestaje ako to, između ostalog, zahtijevaju razlozi javnog poretka i nacionalne sigurnosti. Stoga se nameće



pitanje o razlozima koji predstavljaju zapreku za primitak u državljanstvo, a istovremeno nisu od značaja za prestanak stalnog boravka. Sigurnosno-obavještajna agencija, koja sukladno Zakonu o sigurnosnim provjerama donosi sigurnosnu ocjenu, obavijestila nas je samo da je konkretni postupak proveden u skladu s važećom procedurom. Dakle, pritužiteljici preostaje jedino mogućnost da ponovo pokrene postupak pred nadležnim Upravnim sudom, s obzirom da i nadalje ne zna razloge zbog kojih postoji sigurnosna zapreka za pozitivno rješavanje njezinog zahtjeva za primitak u hrvatsko državljanstvo te da se pred sudom provede postupak propisan Zakonom o tajnosti podataka (NN 79/08 i 86/12), kojim se sucima upravnih sudova omogućuje uvid u klasificirane podatke.

### *Boravak stranaca*

Značajan problem u 2014. predstavljale su situacije u kojima je MUP strancima koji žive u RH odbijao zahtjeve za produženje privremenog boravka zbog neposjedovanja valjane strane putne isprave, iako im je prethodnih godina, u istoj situaciji, bio uredno produžavan. Budući da se u diplomatskim predstavništvima država čiji su državljani putovnice ne izdaju, bili bi prisiljeni napustiti RH radi pribavljanja nove putovnice, što je za mnoge od njih nemoguće. Osobit problem postoji u situacijama kada se boravak ne produžava strancima koji su članovi višečlanih obitelji hrvatskih državljana te kojima je prethodni boravak bio odobren zbog spajanja obitelji ili iz humanitarnih razloga. Sukladno Zakonu o strancima (NN 130/11 i 74/13, u daljnjem tekstu: ZS), strancu koji nema valjanu stranu putnu ispravu, a zahtjev za privremeni boravak podnese u RH, izdaje se rješenje o odobrenju privremenog boravka, dok je pri produženju privremenog boravka dužan priložiti stranu putnu ispravu (dakle, ne spominje se „valjanu“). Stoga je u više slučajeva zatraženo izvješće od MUP-a o razlozima promjene prakse u odnosu na prethodno razdoblje, odnosno, zašto se osobama kojima je pod istim uvjetima, sukladno zakonu, već bio odobran i produžavan boravak unazad dvije ili tri godine, sada isto ne omogućuje.

Konkretnu situaciju oslikava slučaj obitelji koja u RH boravi od 2000. godine, kada su došli kao izbjeglice zbog rata na Kosovu. Svi članovi obitelji imali su odobren status izbjeglica do 2012. godine, kada im je odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga. U međuvremenu, neki članovi obitelji zasnovali su svoje obitelji s hrvatskim državljanima i postali roditelji. Rok valjanosti njihovih putovnica istekao je 2011. godine, međutim, boravci su im bili produživani sukladno ZS-a, sve do ove godine kada jednom članu obitelji, zbog isteka roka valjanosti putovnice, nije produžen boravak, a velika je vjerojatnost da prema novoj praksi MUP-a, neće biti ni ostalima. Uvažavajući njihove novonastale obiteljske prilike, osobito činjenicu da je jedan od članova obitelji postao otac hrvatske državljanke i da je u braku s hrvatskom državljanom, valja naglasiti da Ustav propisuje kako je obitelj pod osobitom zaštitom države, a da dosadašnje vođenje postupka ukazuje na mogućnost razdvajanja obitelji, što je neprihvatljivo. Također, valja uvažavati i interes pritužiteljeve kćeri, maloljetne hrvatske državljanke te njezino pravo da živi uz svog oca, sukladno Konvenciji o pravima djeteta. Odbijanje zahtjeva za produženje boravka u konkretnom slučaju ne pridonosi niti ostvarenju Nacionalne strategije za uključivanje Roma, jer pritužitelj,

kao otac i suprug hrvatskih državljanke koji u RH zakonito boravi više od trinaest godina, s RH nedvojbeno ima čvrstu poveznicu, što je uvjet za reguliranje statusa. Stoga smo preporučili da se preispita donesena odluka, a situacija riješi na način koji neće razdvojiti obitelj.

Navedena situacija neodobravanja produžetka privremenog boravka zbog isteka roka valjanosti putnih isprava i promijenjene prakse MUP-a osobito se reflektirala na osobe koje u RH još od stjecanja neovisnosti iz različitih razloga nisu regulirale svoj status. Primjerice, produženje privremenog boravka iz humanitarnih razloga nije odobreno pritužitelju koji u RH živi od 1979. godine, koji nikada nije napuštao zemlju, a kojem je tek 2011. godine, nakon višegodišnjih pokušaja, reguliran privremeni boravak. Sada mu je zahtjev odbijen jer uopće ne posjeduje putnu ispravu. Međutim, to do sada nije bila prepreka za uredno reguliranje u prethodna dva razdoblja privremenog boravka. U veleposlanstvu matične države dobio je informaciju da se isprave mogu izdati jedino u samoj državi, a to znači da nakon više desetljeća treba ondje oputovati, prijaviti prebivalište i čekati da dobije novu putnu ispravu, što je za njega nemoguće. Štoviše, tvrdi da je MUP-u poznata njegova nezavidna životna situacija, zbog koje je i imao odobren boravak iz humanitarnih razloga, te ima osjećaj da mu se ovakvim postupanjem daje znak da ne pripada RH koju smatra svojom domovinom.

I slučaj pritužitelja koji u RH kontinuirano živi od 1975. godine, a koji je tek ove godine, nakon više od dvadeset godina nastojanja da regulira status, uveden u registar stranaca na stalnom boravku, pokazuje težinu puta koji neke osobe moraju proći da bi ostvarile svoje pravo. U konkretnom slučaju, pritužitelju je 2013. godine bio odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga, da bi se tek naknadno u postupku produžetka boravka utvrdile sve okolnosti slučaja, odnosno, da su još 1991. godine bili ispunjeni uvjeti da ga se zakonski smatra strancem s odobrenim stalnim boravkom. S tim u vezi, MUP je konstatirao kako će se eventualni propusti u postupanju policijske uprave utvrditi putem nadležnih ustrojstvenih jedinica.

#### **PREPORUKE:**

34. Ministarstvu unutarnjih poslova, da se izmjenom Zakona o hrvatskom državljanstvu omogući osobama rođenim u RH koje imaju prebivalište u državama nastalim raspadom SFRJ te potomcima pripadnika nacionalnih manjina rođenih i nastanjenih u inozemstvu, stjecanje hrvatskog državljanstva pod istim uvjetima kao i iseljenicima ili pripadnicima hrvatskog naroda koji nemaju prebivalište u RH;
35. Ministarstvu unutarnjih poslova, da u postupcima odobrenja i produžetka privremenog boravka osoba koje se nalaze u RH postupa sukladno prijašnjoj praksi utemeljenoj na odredbi članka 52. stavka 3. i 4. Zakona o strancima, te da prilikom donošenja rješenja posebno vrednuje okolnosti koje se odnose na humanitarne razloge i spajanje obitelji (primjerice, dugotrajnost življenja u RH, zasnivanje obitelji i doma te nenapuštanje države tijekom cijelog tog razdoblja).

### 3.7. POSTUPANJE POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

*„Istina je da su svi napravili greške i svih je iznenadila moja upornost da se čuje pravda i pravednost... Jer svi se čude da je to uopće došlo na sud. Em zbog niza policijskih grešaka, a i dokaza koje sam nudio o mojoj nevinosti koji su bili lako provjerljivi. Štitila se PP i načelnik... Dobio sam sud – ali nema veselja – više ogorčenost. Znači, neko u policiji je znao da se vodi disciplinski postupak protiv načelnika i da nitko na žalbu protiv tog čovjeka nije htio vidjeti moje papire a i oni koji su vidjeli ništa nisu poduzeli. Moglo se odmah na početku sve ovo zaustaviti, ne bi bilo ničega. Ne bi čovjek izgubio zdravlje, novac,... Teško je biti fin sa ljudima koji su se igrali mojom sudbinom, mogli su sve pravedno spriječiti i pomoći a nisu.“*

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

Postupci povodom prigovora građana na postupanje policijskih službenika provode se pred Povjerenstvom za postupanje po pritužbama u MUP-u (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo), kao obliku građanskog nadzora nad radom policije, i putem unutarnjeg nadzora u MUP-u, odnosno, u policijskim upravama i od strane Službe za unutarnju kontrolu MUP-a.

U 2014. godini došlo je do daljnjeg povećanja zaostataka u radu Povjerenstva budući da se, zbog postupka imenovanja nove članice, nije sastajalo gotovo četiri mjeseca. Također, zbog velikog broja zaprimljenih predmeta i poteškoća u radu, stranke trenutno čekaju odgovore i više od godinu dana, s tendencijom da će se taj rok i produljiti, što je zabrinjavajuće i ne pridonosi učinkovitosti rada Povjerenstva.

Broj zaprimljenih predmeta u Povjerenstvu u odnosu na 2014. godinu povećao se za 25%, a odluka još nije donesena u 417 predmeta iz 2013. i 2014. godine. Štoviše, nije riješen niti jedan predmet zaprimljen u 2014. godini. Tijekom godine okončano je 33 predmeta, od čega je u osam predmeta (27,2%) utvrđena utemeljenost, odnosno djelomična utemeljenost, što je povećanje od 5% u odnosu na prethodnu godinu.

Postojeće poteškoće u radu Povjerenstva očito se nisu mogle savladati bez izmjene Zakona o policiji, kojim bi trebalo stvoriti pretpostavke da Povjerenstvo ažurno i učinkovito ispituje pritužbe građana, što je krajem 2014. godine i učinjeno.

MUP je u 2014. godini zaprimio 2.627 pritužbi, predstavki i anonimnih podnesaka. Riješeno je 2.421 predmeta, od čega je u 221 slučaju utvrđena utemeljenost, odnosno djelomična utemeljenost, što ukazuje da se kroz sustav nadzora unutar MUP-a i nadalje utvrdi manje od 10% povreda u postupanju policije.

Podatci Povjerenstva i MUP-a o potpunoj i djelomičnoj utemeljenosti prigovora građana na postupanje policije pokazuju da je značajno veći postotak osnovanosti prigovora utvrđen građanskim nadzorom. Tu činjenicu ne može umanjiti niti okolnost da Povjerenstvo rješava

daleko manji broj predmeta u odnosu na MUP. Štoviše, činjenica je da predmeti Povjerenstvu dolaze kao posljedica nezadovoljstva građana već provedenim postupkom nadzora unutar MUP-a. Stoga, ponavljamo preporuku iz prošlogodišnjeg Izješća o potrebi poduzimanja kontinuiranih mjera kako bi se u postupcima pokrenutim povodom prigovora građana zbog neprofesionalnog postupanja policijskih službenika postigao učinkovitiji unutarnji nadzor.

### *3.7.2. Pritužbe pučkoj pravobraniteljici*

Broj pritužbi građana pučkoj pravobraniteljici zbog prekoračenja ili nepoduzimanja ovlasti policijskih službenika te neprofesionalnog ili neetičnog ponašanja prema građanima neznatno je manji nego prethodne godine. Razlog još uvijek značajnom broju pritužbi je nepovjerenje u objektivnost vođenja postupaka unutarnjeg nadzora MUP-a te utvrđene rezultate.

Osim po pritužbama građana, ispitne postupke pokretali smo i vlastitom inicijativom na temelju informacija iz medija, a primjeri koje navodimo prikazuju postupanje policije te način provođenja i rezultate unutarnjeg nadzora MUP-a u slučajevima u kojima postoji sumnja u pravilnost postupanja.

Primjerice, povodom objavljene informacije da je 36-ogodišnjak preminuo nakon primjene sredstava prisile od strane policije u V., Služba za unutarnju kontrolu MUP-a izvijestila nas je kako se radilo o intervenciji povodom prijetnji susjeda supruzi policajca na dužnosti, s kojim su već imali sukobe. Na mjesto događaja upućena je ophodnja u kojoj se nalazio i suprug tražiteljice intervencije, uz uputu nadređenog da u konkretnoj situaciji postupi drugi policijski službenik. Pri intervenciji je došlo do naguravanja zbog čega su prijavljenoj osobi fiksirane ruke i upotrebljena su sredstva za vezivanje. Nakon nekoliko minuta policijski službenici su uočili da mu je pozlilo te su zatražili dolazak ekipe Hitne medicinske pomoći. Nakon manje od sat vremena konstatirana je njegova smrt. Izvanredni policijski nadzor pokazao je da je uporaba sredstava prisile bila zakonita i opravdana, a do trenutka provođenja nadzora nije bila utvrđena uzročno posljedična veza između postupanja policijskih službenika i smrti osobe. Prema naknadnom nalazu i mišljenju liječnika vještaka, osoba je ipak umrla nasilnom smrću uslijed psihičke traume, zbog čega smo od nadležnog županijskog državnog odvjetništva zatražili obavijest o meritornoj odluci, kako bi se utvrdilo je li smrt nastupila kao posljedica intervencije policije.

U drugom slučaju, s obzirom na kontradiktornost informacija u medijima o razlozima nastanka tjelesne ozljede građanina prilikom razbijanja dvojezične službene ploče na ulazu policijske postaje, izvanrednim nadzorom je utvrđeno da je policijski službenik uporabio sredstvo prisile – tjelesnu snagu, prema građaninu koji je kamenjem razbijao službenu ploču, a nije prestao to činiti niti nakon usmene zapovijedi. Uslijed intervencije građanin je zadobio tešku tjelesnu ozljedu zbog koje je hospitaliziran, a kasnije je podvrgnut i operativnom zahvatu. Ravnateljstvo policije ocijenilo je da je težini ozljeda doprinijela okolnost da je građanin imao koncentraciju alkohola u krvi na granici nesvjesnog stanja koje prethodni

alkoholnoj komi. S bolničkog liječenja otpušten na vlastiti zahtjev nakon šest dana, a protiv njega je podnesena kaznena prijava zbog osnovane sumnje u počinjenje kaznenog djela oštećenja tuđe stvari. Vezano za medijske natpise o naknadnom pogoršanju njegovog zdravlja, izvješteni smo da je dvadeset dana nakon završetka prve hospitalizacije i drugi put hospitaliziran zbog toga što je u jednom ugostiteljskom objektu izgubio ravnotežu i glavom udario u pod, ali da u tom događaju nisu sudjelovali policijski službenici. Izvješteni smo i da je MUP nadležnim državnim odvjetništvima o spornim događajima dostavio više izvješća te ostalu dokumentaciju.

U medijima su zabilježeni i tekstovi o mogućim prekoračenjima policijskih ovlasti prilikom pružanja pomoći sudskim ovršiteljima. U slučaju deložacije višečlane obitelji, o čemu je u javnosti objavljen i video zapis samog događaja, Služba za unutarnju kontrolu MUP-a utvrdila je da prilikom samog provođenja deložacije nisu bili osigurani traženi uvjeti za njeno provođenje te da je policija dovedena u neugodnu situaciju i izložena znatnim troškovima s obzirom da je traženje suda za provedbu prisilne deložacije bilo nepotrebno, jer je odmah nakon njenog završetka ovršeniku i obitelji omogućeno da se vrate u kuću. Uporabu sile prema osobama koje su ometale ovrhu naložio je sudski ovršitelj, a policijski službenici su primijenili najblaža sredstva prisile, sukladno načelu razmjernosti. Utvrđen je propust policijskih službenika koji su planirali i rukovodili akcijom, jer je trebalo osigurati sudjelovanje posebno osposobljenih policijskih službenika za postupanje prema maloljetnicima.

Slučaj pritužitelja koji se obratio pučkoj pravobraniteljici navodeći da zbog netočnih podataka u policijskim kriminalističkim evidencijama već godinama ima status "dežurnog krivca" i da ga policija privodi ili mu vrši pretragu doma iz njemu nepoznatih razloga, ukazuje na mogućnost ozbiljnih propusta u radu policije, ali i državnog odvjetništva te suda. Pritužio se i na pristranost policije i državnog odvjetništva pri utvrđivanju činjeničnog stanja u pogledu optužbe da je počinio krađu male vrijednosti (500 kn), jer su dokazi koje im je predočio u ranoj fazi postupka (računi trgovina, benzinski crpki, cestarine, restorana, snimke iz trgovina i naplatnih kućica, izjave svjedoka) bili ignorirani. Niti pritužbe nadležnoj policijskoj upravi te Službi za unutarnju kontrolu MUP-a nisu pomogle, osim saznanja da je razlog dosadašnjih postupanja prema njemu okolnost da je evidentiran u kriminalističkoj evidenciji MUP-a kao višestruki počinitelj kaznenih djela od 1993. do 2013. godine, iako nije sudski kažnjavao, o čemu ima potvrdu Ministarstva pravosuđa. Služba za unutarnju kontrolu MUP-a potvrdila nam je da je u policijskim kriminalističkim evidencijama, očito suprotno od evidencija Ministarstva pravosuđa, evidentiran kao počinitelj kaznenih djela, ali nam nisu naveli podatak o pretrazi njegovog doma 2011. godine. Uvidom u sudski spis utvrđeno je da niti nakon četiri godine od izvršene pretrage nema policijskog izvješća o izvršenoj pretrazi. Povodom njegove pritužbe na postupanje općinskog državnog odvjetništva i ignoriranja dokaza koje je predložio, županijsko državno odvjetništvo nije utvrdilo nepravilnosti u njihovom radu. Međutim, gotovo istovremeno općinsko državno odvjetništvo ipak je odustalo od optužbe zbog krađe, pozivajući se na dokaz u njegovu korist koji im je bio poznat od samog početka postupka. Pritužitelj je opravdano ogorčen funkcioniranjem sustava te

smatra da se greška u radu policije pokušala opravdati kasnijim postupanjem državnog odvjetništva, zbog čega je i financijski oštećen, jer ga je obrana koštala više desetaka tisuća kuna. Ovaj slučaj ukazuje na brojne manjkavosti sustava jer se unatoč pravodobnim pritužbama nadzornim tijelima u policiji i državnom odvjetništvu, građanin može naći u situaciji da se njegovi dokazi o nevinosti obezvređuju jer ih se procjenjuje kroz prizmu osobe evidentirane u policijskim evidencijama, iako su ti podatci netočni. Iz ovog konkretnog slučaja proizlazi da se građane unaprijed evidentira kao počinitelje kažnjivih djela već prilikom postupanja policije prema njima, iako to kasnije ne bude potvrđeno i sudskom odlukom.

Teškoće pri prijavljivanju kaznenog djela policiji te način utvrđivanja činjeničnog stanja u pojedinim slučajevima ilustrira i slučaj pritužitelja koji je tek nakon obraćanja pučkoj pravobraniteljici i nakon toga podnesenog zahtjeva nadležnom državnom odvjetništvu uspio ostvariti status žrtve kaznenog djela, što mu je policija ranije onemogućila. Štoviše, unatoč zadobivenim teškim tjelesnim ozljedama, policija ga je prekršajno prijavila zbog remećenja javnog reda i mira, kao i napadača. Državno odvjetništvo je zbog pokušaja nanošenja teške tjelesne ozljede pokrenulo kazneni postupak protiv napadača, a postupanje policije izaziva zabrinutost, jer, pozivajući se na odredbe Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, pritužitelju nije dozvoljeno da im podnese kaznenu prijavu protiv napadača. Služba za unutarnju kontrolu MUP-a dva puta nas je obavijestila o neutemeljenosti pritužbenih navoda, čak i kada smo im ukazali na uočene nelogičnosti iz njihovih izvješća. Činjenica da je pritužitelj ipak stekao status žrtve kaznenog djela samo zato jer je ustrajao na pokretanju kaznenog postupka pokazuje, da građani mogu postati žrtve neprofesionalnog postupanja policijskih službenika. Nakon odluke državnog odvjetništva o pokretanju kaznenog postupka, Služba za unutarnju kontrolu MUP-a naknadno je ipak zaključila da policijski službenici nisu izvršili konzultaciju s državnim odvjetništvom niti su ga uopće izvijestili, što je ocijenjeno kao „eventualan metodološki propust, koji se može koristiti kao primjer kroz edukacije“. Ovime je nedvojbeno pokazan njihov ustrajan stav da se i nadalje ne vidi problem u pogrešnoj kvalifikaciji prijavljenog djela, odnosno, da je kazneno djelo koje se progoni po službenoj dužnosti tretirano kao prekršaj.

Kako se građanima u policijskim postajama ne bi otežavalo podnošenje kaznenih prijave zbog djela za koja se progoni po službenoj dužnosti, sudjelovali smo u izradi prijedloga izmjena Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, o čemu detaljnije pišemo u poglavlju Sudjelovanje u izradi propisa. Naime, nije prihvatljivo da građanina policijski službenik može onemogućiti u korištenju prava, ali i dužnosti, da prijavi kaznena djela za koje se progoni po službenoj dužnosti, odnosno, da se policijskom službeniku daje mogućnost ocjenjivanja je li ili nije počinjeno kazneno djelo, čime se preudicira odluka državnog odvjetništva o osnovanosti kaznene prijave.

**PREPORUKE:**

36. Ministarstvu unutarnjih poslova, da osigura uvjete za učinkovito funkcioniranje Povjerenstva za postupanje po pritužbama i unutarnjeg nadzora;
37. Ministarstvu unutarnjih poslova, da podatke u kriminalističkim evidencijama uskladi s stvarnim stanjem uz strogu kontrolu načina vođenja tih evidencija;
38. Ministarstvu unutarnjih poslova, da građani bez zapreka mogu prijavljivati kaznena djela koja se progone po službenoj dužnosti.

### 3.8. RADNI I SLUŽBENIČKI ODNOSI

#### 3.8.1. Prava za vrijeme nezaposlenosti

*„Ja sam već 6 godina nezaposlena. Kad sam shvatila kako je teško zaposliti se samo sa gimnazijom, upisala sam vanredni studij da bi stekla zvanje i upravnog pravnika. Ali i dalje sam tražila posao. Moj savjetnik sa biroa mi je rekao da se ne prijavljujem samo na natječaje u struci nego da tražim i zaposlenje kao administrativni službenik, prodavačica, čistačica. U svibnju ove godine sam se prijavila na stručno osposobljavanje za matičara ...“*

U evidenciji Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (u nastavku teksta: HZZ) krajem prosinca 2014. godine bilo je 316.763 osobe.

Pučkoj pravobraniteljici su se, zbog problema vezanih uz ostvarivanje prava kod HZZ-a, obraćali nezaposleni građani koji su pritužbama iskazivali nezadovoljstvo radom HZZ-a vezano uz ostvarivanje prava na stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa, dok su građani koji su se po prestanku radnog odnosa prijavili HZZ-u bili nezadovoljni dugotrajnošću žalbenih postupaka protiv rješenja kojima je HZZ odlučivao o njihovom brisanju iz evidencije nezaposlenih osoba ili gubitku prava na novčanu naknadu.

Osim toga, nezaposleni građani upitima su nam se obraćali tražeći odgovore na pitanja – tko isplaćuje novčanu pomoć i troškove prijevoza za vrijeme trajanja stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa; imaju li pravo na plaćeni dopust radi pripreme za polaganje stručnog ispita tijekom stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa; imaju li pravo na stručno osposobljavanje za rad s obzirom na prethodni staž i radno iskustvo. Svi navedeni upiti ukazuju na nedovoljnu informiranost građana te su prosljeđeni Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava.

Sadržaj pritužbi i zaprimljenih upita, kao i podatci HZZ-a, pokazuju da sve više raste interes mladih za stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa, jednu od mjera Aktivne politike zapošljavanja kojom se nastoji osigurati veća zapošljivost mladih bez radnog iskustva. Tako je tijekom 2014. godine u ovu mjeru novouključeno 14.263 nezaposlenih osoba. Najveći broj njih u dobi je od 25 do 29 godina (39,3%) te u dobi od 20 do 24 godine

(36,5%), dok njih 41,5% ima završen fakultet. Iako u početku primjene nije bila baš dobro primljena, osobito imajući u vidu da je iznos novčane pomoći koju je HZZ isplaćivao korisnicima ove mjere tijekom 2014. godine iznosio 1.600,00 kn, vrijeme je pokazalo da je polučila dobre rezultate, osobito imajući u vidu da je šest mjeseci nakon izlaska iz nje, zaposleno bilo 30,5% korisnika. Od ostalih mjera Aktivne politike zapošljavanja koje je HZZ provodio tijekom 2014. godine, izdvajaju se i: Stalni sezonac, kojom je zaposlena 991 osoba, Sufinanciranje samozapošljavanja, sa 2.268 zaposlenih, a Potpora za zapošljavanje financirano je zapošljavanje 1.704 dugotrajno nezaposlenih, 1.510 bez radnog staža te 583 osobe iznad 50 godina života.

Tijekom 2014. godine savjetnici mobilnih timova HZZ-a u cilju pružanja podrške radnicima koji se nalaze u programu viška radnika zbog restrukturiranja poduzeća ili gospodarskih odnosno organizacijskih razloga, proveli su individualna savjetovanja i grupno informiranje u 353 tvrtke, najviše na području Grada Zagreba i Zagrebačke županije, a individualnim savjetovanjem i grupnim informiranjem bila su obuhvaćena 2.368 radnika. U situaciji kada mnoge tvrtke prolaze kroz restrukturiranje, djelovanje mobilnih timova trebalo bi proširiti i osnažiti na cijelom području RH, kako bi što veći broj radnika bio obuhvaćen individualnim savjetovanjem i grupnim informiranjem.

### *3.8.2. Radni odnosi u javnim službama*

*„Užasno sam ponižena bez ikakvih prava, bez ikakve otpremnine, jednostavno sam maknuta s rada nakon 39 godina. Ništa nisam pogriješila, ostala sam bez prava na rad, bez osnovnog ljudskog dostojanstva, bez obzira što se Škola obvezala na isplatu otpremnine. Živim od 1.900 kuna plaćajući sve režije i kredite, jer znam da bi ovrhe stigle jako brzo neplatišama, bez sredstava sam za normalan život i liječenje, pod silnim sam stresom...“*

Tijekom 2014. godine stupio je na snagu novi Zakon o radu (NN 93/14, u daljnjem tekstu: ZOR) čije odredbe se primjenjuju i na zaposlene u javnim službama. O našem doprinosu u sudjelovanju u izradi ZOR-a više govorimo u poglavlju Sudjelovanje u izradi propisa.

Tijekom godine aktualna je bila i javna rasprava povodom prijedloga Zakona o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru, kojim se predviđalo njihovo izdvajanje iz javnog i uključivanje u privatni sektor, u javnosti poznato kao „outsourcing“, povodom čega je 17 sindikata javnih i državnih službi zatražilo raspisivanje referenduma. Outsourcing je tek jedan od mogućih načina racionalizacije javne uprave, a svako njegovo uvođenje zahtijeva dobru analitičku pripremu te strukturne promjene i promjene u načinu rukovođenja u javnom sektoru. Nepromišljeno uvođenje outsourcinga moglo bi imati za posljedicu kršenje prava koji proizlaze iz službeničkih odnosa, ali i socijalnih prava službenika u javnim i državnim službama, o čemu treba voditi pažnju.



Pučka pravobraniteljica zaprimila je 37 pritužbi u kojima se ukazivalo na moguće povrede prava iz radnog odnosa u javnim službama (u predškolskim i školskim ustanovama, zdravstvenim ustanovama, centrima za socijalnu skrb), a odnosile su se na nedopuštene otkaze, umanjenje plaće, neisplatu uvećane plaće za prekovremeni rad, moguće nepravilnosti pri zapošljavanju i imenovanju i/ili razrješenju ravnatelja, nedopušteni prestanak ugovora o radu, neisplatu otpremnine i neuručenje obračuna dugovane, a neisplaćene otpremnine.

Vezano uz moguće nepravilnosti u postupku imenovanja i/ili razrješenja ravnatelja javnih ustanova, pritužitelji su nam se obraćali ne znajući za dopuštena pravna sredstva koja mogu koristiti kako bi zaštitili svoja prava, pa smo ih sukladno Zakonu o ustanovama upućivali na sudsku zaštitu prava, budući da osoba koja je podnijela prijavu na natječaj može tužbom pobijati odluku o izboru, zbog bitne povrede postupka ili zbog toga što izabrani kandidat ne ispunjava uvjete natječaja.

Pritužiteljicu koja je ukazivala da u osnovnoj školi radi na temelju više ugovora o radu sklopljenih na određeno vrijeme (kao zamjena za privremeno odsutne radnike/ce), a željela bi sklopiti ugovor o radu na neodređeno vrijeme, kao i neki drugi radnici koji ih sklapaju po preporuci županijskog Povjerenstva za viškove i manjkove, no to Povjerenstvo njoj „ne želi izaći u susret“, uputili smo da se obrati Zajedničkom Povjerenstvu za viškove i manjkove Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, sukladno Kolektivnom ugovoru za zaposlenike u osnovnoškolskim ustanovama.

Povodom pritužbe bivše prosvjetne djelatnice zaposlene u jednoj srednjoj školi, kojoj nije bila isplaćena otpremnina, od Prosvjetne inspekcije zatražili smo obavljanje inspekcijskog nadzora te uputili preporuku ministru znanosti, obrazovanja i sporta kako bi se slučaj žurno riješio u koordinaciji poslodavca i nadležnih službi Ministarstva, te kako ne bi nepotrebno pokretala sudski postupak radi naplate otpremnine. Nažalost, naša preporuka nije usvojena. Iako u ovome slučaju nije sporno da je pritužiteljici radni odnos prestao temeljem odluke poslodavca o osobno uvjetovanom otkazu i da joj pripada pravo na otpremninu, ista joj nije isplaćena niti joj je uručen obračun dugovane neisplaćene otpremnine s kojim bi mogla zatražiti ovrhu. Prosvjetna inspekcija nije pravodobno predložila sankcije za ravnateljicu srednjoškolske ustanove koja je u međuvremenu otišla u mirovinu, a pritužiteljica nas je obavijestila da je iscrpljena pravnom bitkom zbog neisplate otpremnine te je, osjećajući se „omalovažena i odbačena“, pokrenula sudski postupak radi isplate.

### 3.8.3. Radni odnosi u gospodarstvu i obrtu

*„Razmišljam javiti se ili ne, ima li smisla, al bar da olakšam dušu jer mi je zdravlje otišlo ovako i onako. Nema dugo dobila sam obavijest o pronađenim nepravilnostima. Našli su sve na što sam upozorila, prekovremeni preko dozvoljenog... S poštovanjem i to iskrenim. Jer jedino ste Vi nešto poduzeli...“*

Gospodarska i socijalna kriza koja se nastavila tijekom 2014. godine, produbila je probleme vezane uz neisplate plaća radnicima pa su se mnogi, zajedno sa svojim obiteljima, našli u teškoj socijalnoj situaciji. Mnogi koji su ostali bez posla nisu mogli podmirivati niti osnovne životne potrebe pa su, kako bi sebi i svojim obiteljima osigurali egzistenciju, odlučili potražiti posao izvan RH.

Tijekom 2014. godine zaprimili smo 41 pritužbu u kojima su građani ukazivali na povrede prava iz radnih odnosa kod poslodavaca u gospodarstvu i obrtu. Pritužbe su se odnosile na: prestanak radnog odnosa, nezakoniti prekovremeni rad te s tim u vezi neevidentiranje i neisplatu uvećane plaće za prekovremeni rad, neisplatu dospjele dugovane plaće i otpremnine te neuručenje obračuna dugovane, a neisplaćene plaće i otpremnine.

Pritužbe u kojima se ukazivalo na moguću povredu prekršajno sankcioniranih odredbi ZOR-a i Zakona o minimalnoj plaći, koje se odnose na neevidentiranje prekovremenog rada radnika, te neuručenje obračuna dugovane, a neisplaćene plaće i otpremnine, dostavljali smo na nadležno postupanje Inspektoratu rada.

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

U pritužbama u kojima se ukazivalo da poslodavac pritužitelju nije isplatio dugovanu plaću, otpremninu ili uvećanu plaću za prekovremeni rad, niti mu je uručio obračun dugovane neisplaćene plaće ili otpremnine, pritužitelji su upućeni da potraživanja iz radnog odnosa mogu ostvarivati putem suda, uz napomenu da ona po odredbama novog ZOR-a zastarijevaju za pet godina, za razliku od prijašnjeg ZOR-a kada su zastarijevala za tri godine.

Više upita građana koji nisu znali komu se mogu obratiti radi davanja pravnog mišljenja vezanih za primjenu radno-pravnih propisa prosljedili smo Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava, dok smo građane koji nisu znali kojemu nadležnom tijelu mogu prijaviti nezakonitosti upućivali na nadležne inspeksijske službe.

Kao što smo naveli i u prošlogodišnjem Izješću, pritužbe, ali i brojni upiti građana upućeni pučkoj pravobraniteljici i dalje pokazuju da su građani, bez obzira na podatke objavljene na internetskim stranicama Ministarstva rada i mirovinskoga sustava, nedovoljno informirani o svojim pravima, ali i o načinu njihove zaštite u području radnih odnosa.

### 3.8.4. Zlostavljanje na radnom mjestu ili mobing

*„Pola godina radila sam kod jednog privatnog poslodavca kod kojeg sam bila izložena mobbingu, na kraju ugovora sam tjelesno prepraćena s posla u pola radnog vremena na očigled svih radnika... Nakon toga sam primila verbalnu prijetnju telefonskim pozivom i pismo njegovog odvjetnika isto prijetećeg tona. Sad sam već i sama bila prisiljena uzeti odvjetnika, što sam i učinila. Na to je poslodavčev odvjetnik predložio nagodbu, što je bilo neposredno prije Nove godine 2014.g. i nakon toga se druga strana potpuno oglašuje na moju odvjetnicu i ne javlja se više. Za mene je to još jedno ruganje i ponižavanje... Za vrijeme tog radnog odnosa oboljela sam od depresije, pa ni psihički nisam još spremna na suočenje s poslodavcem...“*

Kao što smo isticali u prethodnim izvješćima, zlostavljanje na radu ili mobing je već duže vremena prepoznat kao specifičan i, nažalost, rastući problem u području radnih odnosa, na koji se pritužuju radnici zaposleni kod poslodavaca u gospodarstvu i obrtu, javnim službama, ali i oni zaposleni u državnoj službi, svih stupnjeva obrazovanja i svih starosnih skupina.

Udrugi mobing – za pomoć i edukaciju žrtava mobinga tijekom 2014. godine se, ukazujući na zlostavljanje na radu, pritužilo im se 1.200 osoba, dok ih je godinu ranije bilo 489. Dakle, broj osoba koje smatraju da su žrtve zlostavljanja na radu za godinu dana povećan je dva i pol puta pa možemo samo pretpostaviti koliki je broj onih koji su žrtve zlostavljanja na radu, a koji ni od koga nisu zatražili pomoć.

Novim ZOR-om još uvijek nije regulirana zaštita od zlostavljanja na radu, već je žrtvama osigurana kazneno-pravna zaštita prema odredbama Kaznenog zakona te im je osigurana mogućnost naknade štete u sudskom postupku prema Zakonu o obveznim odnosima, zbog povrede prava osobnosti: na čast, ugled, dostojanstvo, privatnost osobnog i obiteljskog života, prava na tjelesno i duševno zdravlje i dr.

MRMS nas je izvijestilo kako je u tijeku postupak izrade podzakonskih propisa potrebnih za provedbu ZOR-a i Zakona o zaštiti na radu te kako bi pitanje zlostavljanja na radu, zbog kompleksnosti i u suradnji sa socijalnim partnerima, trebalo normativno regulirati cjelovitim uređenjem područja radnih odnosa i zaštite na radu. Međutim, nemamo informacija kada se planira takvo cjelovito uređenje radnih odnosa. Istovremeno, inspektori rada su nakon obavljenih inspekcijskih nadzora podnijeli ukupno 110 kaznenih prijava protiv odgovornih osoba poslodavaca, od kojih je 10 zbog kaznenog djela zlostavljanja na radu.

Pučka pravobraniteljica je u 2014. godini radi zlostavljanja na radu zaprimila 13 pritužbi i dva upita. Osim toga, osam pritužbi uputili su nam zaposleni u javnim službama, četiri u gospodarstvu i obrtu, a jednu pritužbu poslao je državni službenik. Navodi u pritužbama ukazuju na to da je teško prepoznati radi li se o težim kršenjima prava iz radnog odnosa, zlouporabi ovlasti ravnatelja i/ili članova školskih odbora ili o zlostavljanju na radu. Naime,

osim pojedinačnih zaposlenika, obraćale su nam se i skupine, i zaposlenika i roditelja, koje su za zlostavljanje na radu u školskim ustanovama najčešće optuživale ravnatelja/icu, navodeći da on/ona uz pomoć školskog odbora zlostavlja na radu i krši prava druge skupine zaposlenika. Pritužbe smo prosljeđivali na nadležno postupanje Prosvjetnoj inspekciji, tražeći da poduzmu mjere iz svoje nadležnosti i da nas o tome obavijeste, a pritužiteljima smo davali opće pravne informacije.

#### **PREPORUKE:**

39. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da poboljša informiranost građana u svezi njihovih prava za vrijeme nezaposlenosti, da aktivnije i transparentnije sudjeluje u prekvalifikaciji radnika koji su tehnološki višak te da u tu svrhu na cijelom području RH poveća i osnaži broj mobilnih timova;
40. Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava i Ministarstvu uprave, da racionalizaciju javnih službi provode na način koji neće dovesti u pitanje redovito i kvalitetno obavljanje djelatnosti u javnim službama uz poštovanje stečenih prava državnih i javnih službenika;
41. Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava, da normativno regulira zlostavljanje na radu, uz prethodno provedenu javnu raspravu, kako bi se na što bolji način osigurala pravna zaštita žrtvama.

#### *3.8.5. Službenički odnosi*

##### ***Raspored zatečenih službenika nakon promjena ustroja***

Pučka je pravobraniteljica tijekom 2014. godine nastavila rad na pritužbama iz prethodnih godina kojima su pritužitelji, kao zatečeni državni službenici, ukazivali na povrede prava zbog nezakonitog rasporeda nakon promjena ustroja tijela te izražavali sumnju na promjenu strukture zaposlenih prema političkom ili drugom opredjeljenju u ministarstvima pravosuđa, obrane, financija, socijalne politike i mladih.

Razlozi za to su, prije svega, dugotrajnost ovih postupaka, odnosno nerješavanje velikog broja žalbi protiv prvostupanjskih rješenja o rasporedu i drugim pravima zatečenih državnih službenika. Osim toga, ministarstva nisu postupala niti nakon brojnih upozorenja na rješenja o rasporedu zatečenih i preuzetih državnih službenika koja nisu bila obrazložena, iako su čelnici tijela prema odredbama ZUP-a bili obvezni obrazložiti činjenice kojima su se rukovodili u ocjeni njihovih stručnih sposobnosti i potreba službe.

I tijekom 2014. godine ponavljali smo preporuke prituženim ministarstvima da sami preispitaju osnovanost pojedinih žalbi i u slučaju očite nezakonitosti zamjene vlastita rješenja novima te da ih ne donose s retroaktivnim učinkom, sukladno odlukama Odbora za državnu službu i presudama Upravnog suda. Upozoravali smo i na činjenicu da rješenja nisu obrazložena, a diskrecijsko odlučivanje može dovesti u pitanje vladavinu prava, osobito ako

se nakon takvog odlučivanja pojedincu ne pruža odgovarajuća pravna zaštita. Nažalost, naše preporuke i dalje nisu prihvaćene.

Ministarstvo uprave je svojom uputom 2014. godine svim državnim tijelima ukazalo na obveznu primjenu odredbe čl. 98. ZUP-a, kojom je propisan obvezni sadržaj obrazloženja rješenja u službeničkim starima, kao i na obveze prvostupanjskih tijela o preispitivanju žalbe te o pravnim posljedicama poništenih rješenja, a time i na pridržavanje zabrane retroaktivnosti u postupku donošenju rješenja, sukladno odluci Upravnog suda i Odbora za državnu službu.

Upravni sud u Zagrebu presudom UsI-2662/13-19 odbio je tužbeni zahtjev Ministarstva financija protiv rješenja Odbora za državnu službu kojim je poništeno rješenje o rasporedu poreznog službenika na niže rangirano radno mjesto, upravo zato jer je bilo retroaktivno i nije bilo obrazloženo, čime je pravomoćno potvrdio rješenje Odbora. Međutim, pritužitelju je u konkretnom slučaju sudska presuda izvršena samo djelomično – doneseno je novo rješenje, koje je vrijedilo do novog rasporeda, koji je uslijedio šest mjeseci kasnije. Sukladno presudi, službenik je imao pravo na isplatu razlike u plaći za razdoblje u kojem nije bio raspoređen sukladno zakonu, ali Porezna uprava Ministarstva financija mu je isplatila razliku u plaći za samo šest mjeseci, za razdoblje od donošenja prvog rješenja do prvog rasporeda, unatoč tome što se spor vodio tri godine.

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

Pučka pravobraniteljica je tijekom 2014. godine nastavila postupati po pritužbama kojima se ukazivalo na povrede prava brojnih policijskih službenika zatečenih na čelnim rukovodećim radnim mjestima unutarnjih ustrojstvenih jedinica nakon promjene unutarnjeg ustrojstva 2012. godine, zbog raspisivanja i provedbe internih oglasa za popunu tih radnih mjesta, kao da se radi o slobodnima.

Pritužitelji su ukazivali na nezakonitu provedbu internih oglasa i izbor službenika koji nisu ispunjavali propisane uvjete. Istovremeno, pritužitelji nisu razriješeni dužnosti na radnim mjestima na kojima su bili zatečeni, što upućuje na zaključak da ta radna mjesta nisu bila slobodna. Zbog brojnosti žalbi koje su policijski službenici podnosili Odboru za državnu službu te izostanka pravovremenog odgovora na postavljena pitanja u svezi primjene odredbi Zakona o policiji i supsidijarne primjene ZDS-a, rješavanje prvih žalbi i poništavanje rješenja MUP-a započelo je tek krajem 2013. i početkom 2014. godine.

#### ***Postupak sudske zaštite u slučaju internih oglasa***

MUP je, kao i MF, podnio tužbu Upravnom sudu u Zagrebu protiv rješenja Odbora za državnu službu, kojim je poništeno prvostupanjsko rješenje MUP-a o rasporedu zatečenog službenika i izneseno stajalište da je prije eventualne objave internog oglasa, trebalo donijeti rješenja o rasporedu svih zatečenih službenika na način da ih čelnik tijela rasporedi na radna mjesta na kojima su zatečeni, ukoliko za raspored ispunjavaju propisane uvjete iz Pravilnika o

unutarnjem redu MUP-a. U slučaju da su njihova radna mjesta pravilnikom ukinuta ili je smanjen broj izvršitelja radnog mjesta na koje su raspoređeni, trebalo ih je rasporediti na drugo radno mjesto, sukladno stečenom stupnju obrazovanja i osobnom zvanju, te nakon toga utvrditi koja su rukovodeća radna mjesta policijskih službenika ostala upražnjena i tek onda pristupiti objavi internog oglasa radi njihove popune.

Presudom Upravnog suda Usl-53/14-12 iz svibnja 2014. odbijen je tužbeni zahtjev MUP-a kao neosnovan, a rješenje Odbora za državnu službu kao tuženika ocijenjeno je zakonitim. Sud je potvrdio pravno stajalište Odbora i zaključio da primjenom materijalnih odredbi ZP-a te njihovim teleološkim tumačenjem, nema mogućnosti da se donošenjem novih pravilnika o unutarnjem redu sva službenička radna mjesta "stavljaju na raspolaganje", kao i da je cilj svake dobro uređene države stručna i apolitična uprava, što podrazumijeva određeni stupanj sigurnosti i stabilnosti državnih službenika.

Budući da se presudom odlučivalo i o zakonitosti izbora u postupku internog oglasa, Sud je, osim na činjenicu da radno mjesto nije upražnjeno, upozorio MUP i na izbor kandidata s manjim brojem bodova i bez valjanog obrazloženja.

Nakon donošenja ove presude Hrvatski sabor je na zahtjev Vlade RH donio Vjerodostojno tumačenje st. 1. čl. 126., a u svezi s čl. 60., 62. i 63. ZP-a (NN 98/14). Prema tom tumačenju, nema dvojbi na koje se policijske službenike ova odredba odnosi te je razvidna obveza da se donošenjem novoga Pravilnika o unutarnjem redu MUP-a, usklađenog s ZP-om, svi policijski službenici trebaju imenovati, izabrati ili rasporediti sukladno tom Pravilniku, neovisno o tome koje su poslove do tada obavljali i to prema postupcima propisanim člankom 60., 62. i 63. ZP-a. Prema obrazloženju Vjerodostojnog tumačenja, svrha i opstojnost odredbe članka 126. stavka 1. ZP-a jest osiguravati stabilnost i nesmetano obavljanje poslova zatečenim policijskim službenicima od dana stupanja na snagu ZP-a do okončanja postupka izbora, imenovanja, odnosno rasporeda u skladu s Pravilnikom o unutarnjem redu MUP-a.

Stoga, policijski službenici koji su zatečeni u službi na dan stupanja na snagu ZP-a nastavljaju s radom na dosadašnjim radnim mjestima i zadržavaju zvanja i plaće prema dosadašnjim propisima, do donošenja rješenja o rasporedu na radna mjesta prema Pravilniku o unutarnjem redu MUP-a, usklađenom s odredbama tog ZP-a, a za rukovodeća radna mjesta propisana Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika (NN 129/11, 82/12 i 140/13), provode se postupci internog oglašavanja. Izbor se vrši između onih policijskih službenika koji su se javili na interni oglas i ispunjavaju sve propisane uvjete, a potom se izabrani kandidati imenuju, odnosno raspoređuju na konkretna rukovodeća radna mjesta.

Slijedom Vjerodostojnog tumačenja ZP-a obustavljaju se već započeti žalbeni postupci policijskih službenika kojima se osporava zakonitost internih oglasa za radna mjesta koja nisu slobodna, a podneseni su i prijedlozi Ustavnom sudu za ocjenu ustavnosti Vjerodostojnog tumačenja. S tim u svezi ukazujemo i na praksu ESLJP, koji je utvrdio da načela vladavine

prava i poštenog suđenja ne dopuštaju da država intervenira u sporove koji su u tijeku, kao npr. u presudi Stan Greek Rafinerija i Stratis Andreadis protiv Grčke iz 1994. godine.

#### **PREPORUKA:**

42. Ministarstvima, da se u postupku donošenja novih rješenja o rasporedu službenika zbog promjena ustroja, pridržavaju pravila o zabrani retroaktivnosti u upravnom postupku te drugih nezakonitosti zbog kojih su rješenja bila poništena, sukladno odlukama Odbora za državnu službu, uputi Ministarstva uprave i presudi Upravnog suda.

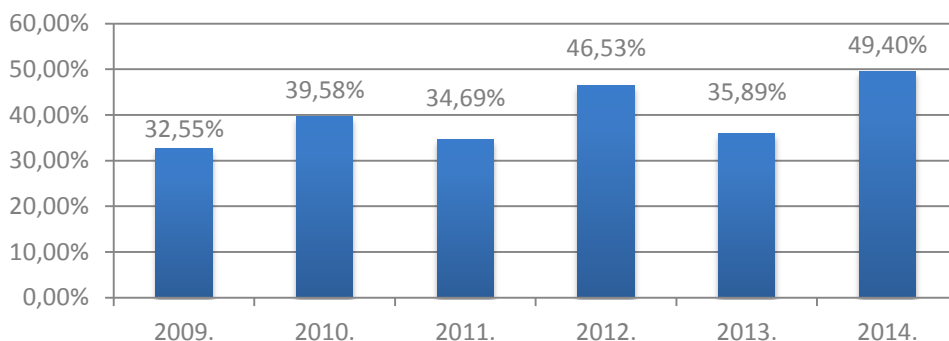
### 3.9. DISKRIMINACIJA NA PODRUČJU RADA I ZAPOŠLJAVANJA

*„S obzirom da imam bolje reference od izabranog kandidata (uvidom u natječajnu dokumentaciju) smatram da je bitnu ulogu kod izbora direktora imala moja stranačka opredijeljenost i to što nisam u trenutnoj koaliciji koja vlada u općini. Smatram da su time diskiminirana moja prava da se na natječaju borim sa jednakim pravom kao i izabrani kandidat.“*

Tijekom 2014. godine zaprimili smo pritužbe nezaposlenih građana na postupke zapošljavanja, diskriminatorne oglase i diskriminaciju pri izboru kandidata po različitim osnovama, a zaposleni na diskriminaciju od strane poslodavaca, također po različitim osnovama.

Pritužbe na diskriminaciju u području rada i zapošljavanja upućene pučkoj pravobraniteljici čine skoro polovinu ukupno zaprimljenih pritužbi na diskriminaciju, odnosno njih 49,4%. Od toga 33,1% otpada na pritužbe na diskriminaciju u području rada, dok 16,3% čine pritužbe u području zapošljavanja, što opet predstavlja porast u odnosu na 2013. godinu.

**Grafikon:** Postotni udio pritužbi na području rada i zapošljavanja u ukupnom broju zaprimljenih pritužbi na diskriminaciju od 2009.-2014. godine



Problem diskriminacije u području rada i zapošljavanja zasigurno je daleko zastupljeniji od onog što je vidljivo iz broja zaprimljenih pritužbi ili broja sudskih postupaka. Naime, kada se diskriminacija događa u radnom odnosu, veliki se broj građana zbog straha od odmazde i pogoršanja vlastite situacije ustručava prigovoriti poslodavcu, a pogotovo pokretati sudske postupke koji su dugotrajni, skupi, neizvjesni i zahtijevaju stručno vođenje. Čl. 134. ZOR-a, kojim je propisano da poslodavac može zahtijevati povrat isplaćene naknade, ako je pravomoćnom sudskom odlukom utvrđeno da nije povrijeđeno dostojanstvo radnika, u praksi će dodatno odvrćati radnike od traženja sudske zaštite od uznemiravanja i spolnog uznemiravanja.

Svjesni problema dodatne viktimizacije kod sumnje na diskriminaciju u procesu izrade ZOR-a inzistirali smo na boljoj zaštiti radnika pa je kao neopravdani razlog za otkaz, između ostalih, sada propisano i sudjelovanje u postupku i obraćanje radnika nadležnim tijelima državne vlasti, uključujući i pravobraniteljskim institucijama.

Biti nezaposlen ne znači uvijek biti i diskriminiran, ali postoje kategorije građana koje se nalaze u posebnom riziku od diskriminacije u području zapošljavanja, a time i riziku od siromaštva i socijalne isključenosti. To su: osobe starije životne dobi koje su još uvijek radno sposobne, mladi, dugotrajno nezaposlene osobe sa srednjoškolskim obrazovanjem, ali i pripadnici nacionalnih manjina, naročito romske.

HZZ nema podataka o nacionalnom podrijetlu nezaposlenih osoba, već se, primjerice, broj nezaposlenih pripadnika romske nacionalne manjine procjenjuje prema prebivalištu, uvjerenjima koja traže za ostvarivanje prava iz sustava socijalne skrbi te poznavanju romskog jezika. Od ukupno 316.763 evidentirane nezaposlene osobe 4.511 su romske nacionalnosti, i to 51% muškaraca te 49% žena. Među nezaposlenim Romima 52,4% čine osobe mlađe od 35 godina, a 9,4% ih je u dobi od 15 do 19 godina. To je posljedica ranijeg napuštanje sustava obrazovanja mladih Roma, zbog čega su evidentirani kao nezaposleni. Najvažniji razlog otežanog zapošljavanja pripadnika romske nacionalne manjine je nedostatna razina obrazovanja pa su tako u evidenciji HZZ-a 3.034 osobe (67,3%) bez škole i nezavršene osnovne škole te 1.123 osobe (24,9%) sa završenom osnovnom školom. Završenu srednju školu u trajanju od tri godine ima 290 osoba romske nacionalnosti (6,4%), a 58 osoba (1,3%) ima završenu četverogodišnju srednju školu. Tek pet nezaposlenih pripadnika romske nacionalne manjine ima završen prvostupanjski studij ili višu školu, a jedna osoba ima završen fakultet/visoku školu.

Zbog nedovoljne i/ili neadekvatne obrazovanosti, Romi su uglavnom prisiljeni zapošljavati se na niskokvalificiranim i slabo plaćenim poslovima u privatnom sektoru, gdje se susreću s diskriminacijom, odbijanjem i predrasudama. Druga realna mogućnost zapošljavanja su javni radovi, no riječ je ipak o povremenim poslovima, a ne dugotrajnoj zaposlenosti. Primjerice, u općini Darda je tijekom prošle i početkom ove godine zaposleno oko 150 Roma, međutim to je nažalost produbilo netrpeljivost većinskog stanovništva, koje također živi u teškim uvjetima, prema Romima.



O postotku nezaposlenih pripadnika drugih nacionalnih manjina nemamo podatke državnih tijela. No, prema navodima Zajedničkog vijeća općina Vukovara i dalje postoje problemi pri zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina u privatnom, ali i u javnom sektoru pa se tako, primjerice, ukazuje na činjenicu da u sudbenim tijelima u Vukovarsko-srijemskoj županiji od reintegracije do danas nije primljena niti jedna osoba koja je pripadnik srpske nacionalne manjine, iako je bilo zainteresiranih kandidata.

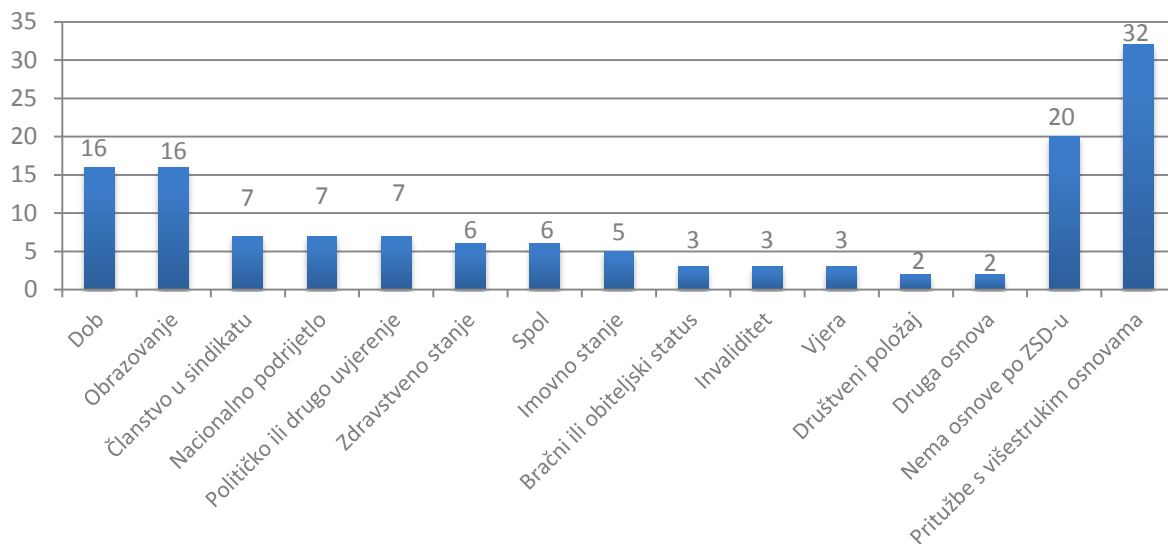
### *3.9.1. Diskriminacija pri zapošljavanju*

Primarna briga velikog broja građana i dalje je pronalaženje i zadržavanje posla. Starija životna dob je i dalje u tome prepreka pa tako Udruga „Mojih 50 plus“ ističe primjer svog člana koji ima 55 godina života i 32 godine radnog staža i koji se samo u protekloj godini javio na šest natječaja u struci, no na svima je dobio odgovor da je prestar.

Svjesni toga, pratili smo oglase za zapošljavanje na internetskim portalima, koji su često sadržavali diskriminatorne kriterije dobi, ali i imovnog stanja, primjerice uvjetovanje zapošljavanja posjedovanjem osobnog automobila, što poslodavci nisu mogli opravdati. Slijedom toga obratili smo se portalima i agencijama za zapošljavanje, koji su objavljivali takve oglase, ukazujući im na njihove zakonske obveze i odgovornosti u suzbijanju diskriminacije. Naime, nužno je da oni obrate dodatnu pozornost pri objavljivanju oglasa koji sadrže neku karakteristiku zbog koje građani mogu biti izloženi diskriminaciji, jer svojim postupanjem, bez obzira na nepostojanje namjere, potiču diskriminaciju. Pozvali smo ih i da nam takve poslodavce prijave, jer ukoliko bi oglasi i dalje sadržavali nedopuštene kriterije, perpetuirali bi istu diskriminatornu logiku i djelovali demotivirajuće na kandidate. Praćenje oglasa nam je pokazalo da niti stručnjaci još uvijek ne prepoznaju različite oblike diskriminacije pri zapošljavanju pa je nužna dodatna edukacija o postupanjima koja se smatraju diskriminatornima.

### *3.9.2. Diskriminacija na području rada i zapošljavanja po pojedinim osnovama*

Gledano po pojedinim diskriminacijskim osnovama, građani su se najviše žalili na diskriminaciju po osnovi dobi i obrazovanja, no najveći broj pritužbi odnosi se na diskriminaciju po više osnova. Ovaj grafički prikaz obuhvaća i one pritužbe u području rada ili zapošljavanja u kojima je, uz rad ili zapošljavanje, navedeno i neko drugo područje te je stoga ukupan broj pritužbi veći od onoga prikazanog u tablici.



Kada je riječ o dobi kao diskriminacijskoj osnovi na području rada i zapošljavanja, prema podacima HZZ-a i dalje velik postotak nezaposlenih osoba (30,9%) čine mladi do 29 godina, 41,2% osobe od 30 do 49 godina, dok oni iznad 50 godina čine 27,9% nezaposlenih. Na smanjenje ovih pokazatelja te na lakšu integraciju na tržištu rada trebala bi utjecati provedba Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali“, kojim se definiraju područja u koja će RH do 2020. godine moći investirati sredstva iz Europskog socijalnog fonda i Inicijative za zapošljavanje mladih. Riječ je o 1,85 milijarde eura, uključujući 66 milijuna eura iz Inicijative za zapošljavanje mladih. Trećina sredstava namijenjena je mjerama aktivne politike tržišta rada za mlade, dugotrajno nezaposlene, žene i starije radnike, kao i na preventivne mjere za smanjenje rizika od gubitka radnih mjesta u izmijenjenim gospodarskim prilikama, dakle na mjere i aktivnosti usmjerene na ranjive skupine, koje je pučka pravobraniteljica poticala tijekom proteklih godina i čije provođenje prati.

Postupajući po pritužbama zbog moguće dobne diskriminacije starijih građana u području rada i zapošljavanja, uočili smo kako HZZ ne donosi upravne akte kada odbija zahtjev nezaposlene osobe za upućivanjem na obrazovanje i osposobljavanje radi prekvalifikacije. Ova praksa se opravdava time da upućivanje na obrazovanje radi prekvalifikacije ne predstavlja pravo, već je riječ o aktivnosti na koju se upućuje nezaposlena osoba radi pripreme za zapošljavanje, dok bi donošenje rješenja predstavljalo nesavladivo opterećenje za sustav. Međutim, Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti kao jednu od mjera pripreme za zapošljavanje navodi i obrazovanje za zapošljavanje, a nezaposlena osoba ima pravo na novčanu pomoć i naknadu troškova za vrijeme obrazovanja. Ukoliko nije upućena na obrazovanje ne može niti ostvariti to pravo. Dodatno, ovim je Zakonom propisano i kako obrazovanje za zapošljavanje obuhvaća i postupak odabira i upućivanja kandidata u programe obrazovanja. Kako bi se izbjegla moguća diskriminacija po različitim osnovama, kao i primjena drugih zabranjenih kriterija, u selekcijskom postupku trebaju postojati jasno određeni kriteriji po kojima se vrši odabir kandidata, a za svakog kandidata koji je ušao u postupak, trebalo bi donijeti rješenje kojim se

upućuje na prekvalifikaciju, o pokriću troškova i novčanoj pomoći te njegovim obvezama koje ima zbog upućivanja na prekvalifikaciju. Na taj bi se način osiguralo i Ustavom zajamčeno pravo na žalbu.

Slično je i sa mjerom stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa, jer prema mišljenju MRMS-a i HZZ-a, to nije pravo nezaposlene osobe, već mogućnost koja ovisi o priljevu financijskih sredstava u državni proračun.

Sindikati i dalje ukazuju na diskriminaciju po osnovi članstva u sindikatu, pri čemu se sumnja na diskriminaciju isprepliće s povredama slobode udruživanja građana, ali ipak nije nejednako postupanje temeljem osnove članstva u sindikatu. Članstvo u sindikatu utječe na odluke poslodavca o sklapanju i produživanju ugovora o radu, a radnici zbog straha odbijaju otvoreno o tome govoriti i ne daju pristanak na postupanje. Slično se događa i radnicima koji su zaposleni preko agencija za privremeno zapošljavanje. Sindikati su ukazivali i na pogodovanje i nejednak položaj svih sindikata koji djeluju kod istog poslodavca, što se ne bi moglo podvesti pod diskriminaciju zabranjenu ZSD-om, no zasigurno otvara pitanje mogućnosti sindikalnog djelovanja.

I protekle smo godine postupali po pritužbama na diskriminaciju po osnovi političkog ili drugog uvjerenja u različitim državnim, lokalnim i javnim tijelima te pravnim osobama u njihovom vlasništvu, što se često miješa i/ili isprepliće s nepotizmom, korupcijom i drugim oblicima kažnjivih postupanja, o čemu smo obavještavali nadležna tijela radi njihova postupanja. Građani se i dalje pritužuju da su žrtve diskriminacije u državnoj i lokalnoj službi po osnovi političkog ili drugog uvjerenja koja se događa pri izmjeni pravilnika o unutarnjem redu, o čemu više pišemo u poglavlju o Službeničkim odnosima, pa na Ministarstvu uprave leži odgovornost za uspostavu učinkovitog sustava kontrole zakonitosti i svrsishodnosti ovih akata koje donose čelnici javnopravnih tijela. Zabrinjava i percepcija građana kako je do posla i pogodnosti u državnom i javnom sektoru moguće doći jedino putem pripadnosti određenoj političkoj opciji ili korupcijom.

Još jedna skupina sa specifičnim poteškoćama pri uključivanju na tržište rada su beskućnici. Udruge koje se bave zaštitom prava i brigom za beskućnike ukazuju kako je zbog niza problema s kojima se beskućnici susreću (statusnih, stambenih i dr.), ali i predrasuda i stereotipa, riječ o izuzetno teško zapošljivoj populaciji. Vrlo je mala vjerojatnost da će se beskućnici zaposliti na neodređeno vrijeme, a kada i pronađu posao, riječ je uglavnom o fizičkim poslovima na nekoliko sati. Bilo je i slučajeva da su ih pojedini poslodavci, kada bi doznali da se radi o beskućnicima, isplaćivali ispod realne vrijednosti odrađenog posla ili ih uopće nisu plaćali.

### *3.9.3. Diskriminacija u procesima utvrđivanja viška radnika u trgovačkim društvima*

Tijekom 2014. zaprimili smo veliki broj pritužbi na diskriminaciju po različitim osnovama (dobi, društvenog položaja, članstva u sindikatu, socijalnog podrijetla) u procesu restrukturiranja i zbrinjavanja viška radnika u velikom trgovačkom društvu u vlasništvu RH. Kriteriji za utvrđivanje viška radnika iz kolektivnog ugovora, koji su izazvali ogorčenje i strah, nisu bili u suprotnosti s propisima niti su izravno diskriminatorni. Zbog velikog broja radnika koji su trebali postati višak, analiza svake pojedinačne situacije nije bila moguća, no ono što smo utvrdili, a što je bilo zajedničko svim pritužiteljima, nedovoljna je transparentnost i dosljednost te nejasan način odlučivanja o višku radnika, zbog čega se pojavila i sumnja na samovolju i arbitrarnost.

Način utvrđivanja viška radnika, bodovanje, međusoban odnos i hijerarhija kriterija moraju biti poznati unaprijed, a sva relevantna dokumentacija dostupna svim radnicima. Poslodavac treba u svakom pojedinačnom slučaju odvagati sve kriterije, a odluku o tome tko je višak mora obrazložiti, jer će jedino tako biti moguće ocijeniti ne samo zakonitost postupanja, već i razloge za svaku pojedinačnu odluku. Iz antidiskriminacijske perspektive, osim vrednovanja pojedinačnih slučajeva, poslodavac pri rangiranju i kumuliranju kriterija treba voditi računa i o tome kako određeni kriteriji, kao primjerice trajanje radnog odnosa ili status hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata, djeluju prema nekim drugim skupinama radnika, npr. mlađim radnicima, za koje je očekivati da imaju manje staža, ili radnicama, koje u manjem broju imaju status branitelja. Bilo bi problematično kada bi naizgled neutralni kriteriji politike ili postupanja vodio diskriminaciji, na što smo poslodavcu ukazali. Kriteriji utvrđivanja viška radnika trebaju biti jasni i određeni, a iz postupka treba biti vidljivo zbog čega je nekome dana prednost. U suprotnome može doći ne samo do povrede prava radnika, već i narušavanja radnih procesa, loše percepcije poslodavca, a u konačnici i do sudskih postupaka.

#### **PREPORUKE:**

43. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava i Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da kontinuirano rade na povećanju stope zaposlenosti ranjivih skupina građana, uključujući i beskućnike, sukladno strateškim dokumentima;
44. Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da nastavi s edukacijom različitih dionika na tržištu rada, a pogotovo poslodavaca, na osvještavanju stereotipa i diskriminacije na radnom mjestu i u postupcima zapošljavanja;
45. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava i Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, da o pravu korisnika mjera za poticanje zapošljavanja odlučuje upravnim aktom;
46. Ministarstvu uprave, da ustanovi učinkovit sustav kontrole zakonitosti i svrsishodnosti Pravilnika o unutarnjem redu koje donose čelnici javnopravnih tijela.

## 3.10. UMIROVLJENICI I STARIJE OSOBE

### 3.10.1. Socijalna sigurnost starijih osoba

*„Moja baka živi s djedom, a ja im pomažem jer su oni mene uzdržavali dok sam bila maloljetna. Baki je potrebna pomoć druge osobe u svakodnevnim životnim aktivnostima jer slabo vidi i ne može samostalno održavati osobnu higijenu, a ja joj to ne mogu u potpunosti osigurati jer radim i imam druge aktivnosti. Baka je podnijela Centru za socijalnu skrb zahtjev radi ostvarivanja doplatka za pomoć i njegu, ali nakon brojne dokumentacije i vještačenja bake, zaprimila je rješenje kojim se odbija zahtjev jer baka, iako je ovisna o pomoći i njezi druge osobe, ne ispunjava propisani prihodovni cenzus (djed ostvaruje 2.300,00 kn mirovinu). Zbog načina komunikacije socijalne radnice i neostvarenog prava je nezadovoljna.“*

Građani se sve češće obraćaju pučkoj pravobraniteljici tražeći informacije ili savjete vezane za skrb o starijim osobama ili izražavaju nezadovoljstvo što ne mogu ostvariti bilo kakav oblik pomoći u kući, budući da takve usluge nisu dostupne u njihovoj sredini ili im prihodi prelaze cenzuse.

Zakon o socijalnoj skrbi (NN 157/13, u daljnjem tekstu: ZSS/13), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2014. godine, kao „korisnike socijalne skrbi“ navodi i osobe koje zbog starosti ili nemoći ne mogu samostalno skrbiti o osnovnim životnim potrebama. Određena su konkretna prava u sustavu socijalne skrbi, od kojih starije i nemoćne osobe najčešće koriste: zajamčenu minimalnu naknadu, jednokratne naknade, pomoć za troškove stanovanja (ako nadležne jedinice lokalne samouprave ispunjavaju svoje zakonske obveze), pomoć za ogrjev, doplatka za pomoć i njegu i smještaj. Dnevni boravak i pomoć u kući ostvaruju samo ako u sredinama u kojima žive ima pružatelja ovih socijalnih usluga. Dakle, iako ih ZSS/13 predviđa, ostvarivanje ovih socijalnih usluga nije zajamčeno, nego ovisi o Mreži socijalnih usluga koja bi trebala biti ravnomjerna u svim jedinicama lokalne samouprave. Nažalost, u opisanom slučaju baka ne može ostvariti pomoć u kući, jer nema pružatelja ovih usluga, iako živi u gradu koji je sjedište županije.

Starenje stanovništva i posljedice koje ono ima na društveni razvitak problem je u cijelome svijetu, pa su UN i EU pozvale zemlje članice da svoja društva bolje prilagode potrebama starijih osoba. Prema Načelima UN-a o skrbi za starije Opće skupštine UN-a, starijim osobama trebalo bi osigurati neovisnost, društveno sudjelovanje, skrb, samoispunjenje i dostojanstvo, a Poveljom o temeljnim pravima Europske unije priznaju se i poštuju prava starijih osoba na dostojan život i neovisnost te na sudjelovanje u društvenom i kulturnom životu.

Problemi starijih osoba u RH prepoznati su i u Strategiji borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u RH (2014. – 2020.) te Strategiji socijalne skrbi za starije osobe u RH za razdoblje 2014. – 2016. godine.

Tako se u Strategiji socijalne skrbi za starije osobe u RH za razdoblje 2014. – 2016. navodi kako postojeća mreža pružatelja usluga za starije nije ravnomjerno rasprostranjena na cjelokupnom teritoriju RH. Domovi za starije i nemoćne osobe kod prijema korisnika na smještaj u dom postupaju po neujednačenim i nejasnim kriterijima pa je potrebno izdati naputak s jasnim i mjerljivim kriterijima, kao i razviti socijalne usluge koje pridonose uključivanju starijih osoba u život zajednice.

MSPM je dostavilo svim domovima socijalne skrbi i centrima za socijalnu skrb naputak, prema kojem su CZSS dužni izraditi preporuke za smještaj u domove socijalne skrbi za starije i nemoćne osobe koje ne mogu samostalno zadovoljiti svoje primarne potrebe, a svojim prihodima ili imovinom mogu podmiriti troškove smještaja doma. Rješenje ili preporuku za smještaj trebaju dostavljati samo jednom pružatelju usluge smještaja, vodeći računa o najboljem interesu korisnika, a kod određivanja prioriteta smještaja preporuke i rješenja trebaju se jednako uvažavati. Iako se naputkom htjela ispraviti nepravda prema starijim i nemoćnim osobama kojima se smještaj u dom nije mogao priznati rješenjem CZSS, jer imaju prihode ili imovinu, ipak, preporuke za smještaj ipak nisu utemeljene na ZSS/13 i ne mogu imati istu pravnu snagu kao i rješenja o priznavanju smještaja. Stoga je izmjenama ZSS/13 brisan sporni dio stavka, pa se naputak u tom dijelu ne bi trebao više primjenjivati.

Osim toga, navedeni naputak uistinu nije naputak o kriterijima za prijem korisnika na smještaj u dom, kako je to određeno Strategijom o socijalnoj skrbi za starije osobe. Razrađenim kriterijima za prijem korisnika trebalo se postići transparentno i ujednačeno postupanje Povjerenstva za prijem i otpust korisnika, temeljem kojih bi se izradila tzv. Lista čekanja, koja bi trebala biti dostupna svim podnositeljima zahtjeva za smještaj i usklađena s Pravilnikom o standardima kvalitete socijalnih usluga, a posebice u odnosima na standarde prijema i otpusta te prigovora i žalbi, što u svim domovima socijalne skrbi nije učinjeno.

Nisu postignuti bitni pomaci u unapređivanju i razvoju izvaninstitucionalnih oblika skrbi za starije, kao niti na poticanju razvijanja institucionalnih oblika skrbi u područjima u kojima nisu razvijeni, a za njima postoji potreba.

Odlukom o Mreži socijalnih usluga MSMP-a, određuje se potreban broj i vrsta socijalnih usluga. U dijelu koji se odnosi na starije osobe, Mreža nije ravnomjerna na cijelom području RH i ne sadrži sve socijalne usluge kojima bi se starijim i nemoćnim osobama osigurao što dulji ostanak u vlastitoj obitelji, uz podršku. Naime, izostavljen je poludnevni i cjelodnevni boravak za starije osobe, iako je Pravilnikom o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga propisano da im se pruža i ta usluga, koja je vrlo važna i morala bi biti dostupna starijim osobama koje žive same u svojem domu ili s članovima obitelji koji su zaposleni.

U Godišnjem statističkom izvješću za 2013. godinu navodi se da su 204 starije osobe bile na boravku u domu ili kod drugog pružatelja usluge, kojima je djelomice ili u cijelosti troškove smještaja plaćala država, a u Strategiji socijalne skrbi za starije osobe navedeno je da usluge programa Dnevni boravak i pomoć u kući starijim osobama te Pomoć u kući starijim osobama, koje su ostvarivale starije osobe iz 160 jedinica lokalne samouprave, treba razvijati i pri tome voditi računa o njihovoj ravnomjernoj rasprostranjenosti. Sve to stvara dojam da se prilikom izrade Mreže nisu uzimali u obzir strateški dokumenti, propisi niti dostupni službeni podatci.

Osim toga, i projekte Dnevni boravak i pomoć u kući starijim osobama te Pomoć u kući starijim osobama, koji su dali dobre rezultate, nije trebalo ukinuti nego uključiti u Mrežu socijalnih usluga. Međutim, proizlazi da je od 15.500 starijih osoba, koje su ranije bile obuhvaćene tim projektom, tijekom 2014. kroz nove programe dnevnih aktivnosti bilo obuhvaćeno njih samo 4.761. Ako se tome broju pridoda i 3.426 korisnika pomoći u kući, podatci opet pokazuju znatan pad starijih osoba obuhvaćenih ovim uslugama.

Mreža socijalnih usluga za starije osobe nedostatna je i u pogledu usluge savjetovanja i pomaganja, koja u nekim županijama uopće nije predviđena (primjerice u Zadarskoj, Šibensko-kninskoj, Požeško-slavonskoj, Brodsko-posavskoj i Varaždinskoj), dok je u Primorsko-goranskoj predviđeno čak 1.000, a za Grad Zagreb samo 49 ovih usluga. S obzirom da se ova socijalna usluga, među inim, pruža radi prevladavanja poteškoća u vezi s bolešću, starošću i smrću člana obitelji, da 353.247 osoba starije životne dobi ima teškoće u obavljanju svakodnevnih aktivnosti i sa fizičkom pokretnošću, ove usluge je trebalo pružati znatno većem broju korisnika od njih 1.322, koliko ih je predviđeno Mrežom.

Stoga bi trebalo preispitati podatke CZSS koji su dostavljeni prije donošenja Mreže socijalnih usluga, odnosno utvrditi jesu li velike razlike u potrebama između županija posljedica različitog pristupa u radu CZSS i drugih pružatelja ovih usluga, kao i pribaviti nova mišljenja jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno Grada Zagreba, radi revidiranja Mreže u odnosu na starije osobe.

Unatoč tome što je proklamirani cilj politika na ovom području deinstitutionalizacija, odnosno život starijih osoba u vlastitom domu kad god je i koliko god je dugo to moguće, uz osiguravanje pomoći i njege u kući, u RH je još uvijek velika potražnja za smještajem u domovima za starije i nemoćne osobe, čiji kapaciteti i dalje nisu dostatni. Prema statističkim podacima MSPM, 31. prosinca 2013. postojalo je 163 pružatelja usluge za starije i nemoćne osobe različitih osnivača, s kapacitetima za 16.837 osoba, dok su interes za smještaj iskazale 64.919 osobe, od kojih je polovina bila zainteresirana smještaj realizirati odmah. Istovremeno, u Mreži socijalnih usluga utvrđeno je 5.567 korisnika i to 3.973 u domovima i drugim pravnim subjektima, 159 kod fizičkih osoba koje obavljaju profesionalnu djelatnost te 1.435 u udomiteljskim obiteljima. Ujedno je MSPM ugovorilo smještaj u 45 decentraliziranih (županijskih) domova za 3.129 starijih osoba, a kod drugih pružatelja socijalnih usluga za njih

1.086, što znači da je ukupno ugovoren smještajni kapacitet za 4.215 korisnika. Kad se tome pridoda 111 smještenih u državnim domovima te 2.171 u udomiteljskim obiteljima, smještenih starijih osoba za koje troškove plaća MSPM ukupno je 6.497. Sve to pokazuje da stvarne potrebe za smještajem starijih osoba koji ispunjavaju zakonske uvjete nisu dobro planirane. Također se može zaključiti da je znatno veći broj zahtjeva za smještaj u domove čiji je osnivač RH ili županija nego u privatne domove, što je razumljivo, jer su cijene smještaja još uvijek znatno povoljnije u državnim i županijskim domovima nego u privatnim.

MSPM navodi da je, kao i prethodnih godina, radilo na razvijanju izvaninstitucionalne skrbi za starije i nemoćne osobe, pa ih je u obiteljskim domovima i udomiteljskim obiteljima bilo smješteno 3.680, no ovi podatci se ne slažu s podacima u Mreži socijalnih usluga kojom je utvrđeno 1.594 pa proizlazi da se ne razvijaju i potiču ovi oblici skrbi o starijim osobama.

Prema dostavljenim podacima MSPM-a povećan je broj inspekcijskih nadzora privatnih pružatelja usluga smještaja i udomiteljskih obitelji, i to kako godišnjim i mjesečnim planovima inspekcijskog nadzora, tako i povodom zaprimljenih predstavlki. Tijekom 2014. godine provedeno je 109 inspekcijskih nadzora nad pružateljima usluga starijim i nemoćnim osobama, od čega 57 povodom predstavlki građana. U osam slučajeva je otkriven rad bez pravne osnove, u 19 je utvrđeno da se usluge pružaju bez licencije, a zabilježeno je i nedostatno zapošljavanje osoblja, najviše medicinskih sestara. U takvim su ustanovama nerijetko uvjeti smještaja neprimjereni. Mjere su se izricale radi usklađivanja općih akata sa zakonom i drugim propisima, dok je kod udomiteljskih obitelji vrlo često utvrđen nedostatak individualnih planova za korisnike. Nadalje, u dva slučaja je utvrđeno pružanje usluge na temelju ugovora o doživotnom ili dosmrtnom uzdržavanju, dok je jedna osoba imala sklopljena više od tri takva ugovora, što potvrđuju i navodi nevladinih udruga o sve češćim slučajevima ekonomskog iskorištavanja osoba starije životne dobi, u zamjenu za neki oblik skrbi.

S obzirom da je u zemljama EU skrb o starijim osobama više usmjerena podršci kojom se omogućava što duži boravak u vlastitom domu, u RH je potrebno i nadalje razvijati izvaninstitucionalnu skrb, ali prema potrebama i izboru korisnika potrebno je osigurati i institucionalnu. Tijekom 2014. godine otvoreno je osam domova za starije osobe u četiri županije/Gradu Zagrebu te šest novih (drugih) pružatelja institucionalne skrbi u pet županija/Gradu Zagrebu, no razvoja ovih usluga i nadalje nije bilo u županijama koje imaju najmanje smještajnih kapaciteta (Koprivničko-križevačkoj, Virovitičko-podravskoj, Bjelovarsko-bilogorskoj i Ličko-senjskoj).

Kao i prethodnih godina, predlažemo uvođenje državne naknade za starije od 65 godina, tim više što je ZSS/13 smanjio iznose zajamčene minimalne naknade starijim i nemoćnim osobama u odnosu na ZSS/11. Cijeneći dosadašnja obrazloženja i razloge neuvođenja ove potpore, radi njihove bolje socijalne zaštite i uključenosti, nema valjanog razloga za daljnju odgodu uvođenja ove pomoći.



Sve je prisutniji problem sklapanja ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju sa starijim osobama, koje tako često budu prevarene i ostanu bez imovine, budući da među davateljima uzdržavanja ima i onih koji ne izvršavaju svoje ugovorne obveze, već im je jedini cilj doći do stambenog prostora. Sukladno preporuci iz prethodnog Izješća o potrebi boljeg informiranja starijih osoba o štetnosti ovih ugovora, MSPM je u natječajima za financiranje projekata prednost dalo ovom problemu, a udruge umirovljenika provode kampanje kako bi što više starijih o tome bilo upoznato.

Ubuduće valja sustavno rješavati probleme starijih osoba i ne stavljati ih u nepovoljniji položaj u odnosu na druge korisnike socijalne skrbi, jer se čestim izmjenama propisa stvara pravna nesigurnost među korisnicima, ali i među samim dionicima koji provode propise.

#### **PREPORUKE:**

47. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da u Mreži socijalnih usluga poveća broj socijalnih usluga Savjetovanje i pomaganje te Pomoć u kući za starije osobe te da osigura dostupnost ovih usluga na cijelom teritoriju RH, uz prethodno mišljenje jedinica područne (regionalne) samouprave i Grada Zagreba te uključi u Mrežu socijalnih usluga Boravak, prema stvarnim potrebama starijih i nemoćnih osoba;
48. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da izmjenama Zakona o socijalnoj skrbi ili podzakonskim aktom propiše kriterije za prijam i otpust korisnika u domu za starije i nemoćne osobe te uvede transparentne Liste čekanja;
49. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da izmjenama Zakona o socijalnoj skrbi uveća iznose zajamčene minimalne naknade za starije i nemoćne osobe, odnosno uvede državnu potporu za starije osobe bez mirovine;
50. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da u suradnji s jedinicama područne (regionalne) samouprave i Gradom Zagrebom, odnosno Savjetima za socijalnu skrb razvija i unaprjeđuje sustav socijalnih usluga za starije i nemoćne osobe, posebice izvaninstitucionalne usluge;
51. Ministarstvu socijalne politike i mladih i udrugama i drugim dionicima koji se bave zaštitom starijih osoba, da i nadalje organiziraju ciljana savjetovanja i kampanje u domovima socijalne skrbi, udrugama, mjesnim odborima, gradskim četvrtima kojima bi se starije osobe upoznale o bitnim razlikama između ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju i mogućim štetnim posljedicama sklapanja takvih ugovora;
52. Ministarstvu pravosuđa, da razmotri opravdanost postojanja ugovora o dosmrtnom uzdržavanju u Zakonu o obveznim odnosima te ugradi jače zaštitne mehanizme za primatelje uzdržavanja ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju u skladu s načelima jednake vrijednosti činidbi i savjesnosti i poštenja.

#### **3.10.2. Mirovinsko osiguranje**

U području mirovinskog osiguranja 2014. godinu obilježio je početak primjene novog Zakona o mirovinskom osiguranju (NN 157/13, u daljnjem tekstu: ZOMO), za čiju provedbu je

nadležno Ministarstvo rada i mirovinskog sustava.

Međutim, već u prvoj godini primjene donesena je Uredba o izmjenama i dopunama ZOMO (NN 151/14), prvenstveno zbog Zakona o životnom partnerstvu osoba istog spola (NN 92/14), kojim su životni partneri uvedeni u krug osoba koje imaju pravo na obiteljsku mirovinu. Osim toga, uveden je i novi postupak vještačenja u mirovinskom osiguranju u sklopu posebne javne ustanove te je uvedena obveza poslodavcima da mirovinsko osiguranje prijavljuju prije početka rada novog djelatnika, što bi trebalo smanjiti rad na crno. Budući da je ova Uredba donesena 17. prosinca 2014. godine te da se ovim izmjenama nisu uređivala samo pitanja tekuće gospodarske politike, nego i ostvarenja prava iz mirovinskog osiguranja, smatramo kako ih je trebalo donijeti u redovitoj parlamentarnoj proceduri.

ZOMO je propisao da se iznosi mirovina korisnika ostvarenih po posebnim propisima dijeli na dio ostvaren prema posebnom propisu i dio ostvaren prema mirovinskom stažu sukladno ZOMO. To je izazvalo negodovanje, naročito branitelja, jer je njihov dio ostvaren prema mirovinskom stažu manji nego kod drugih kategorija umirovljenika, što bi moglo dovesti do smanjenja iznosa njihovih mirovina. Stoga je pučka pravobraniteljica uputila preporuku MRMS-u da izradi i učini dostupnom javnosti analizu pretpostavljenog učinka ove odredbe na braniteljsku populaciju, odnosno kretanja iznosa mirovina u odnosu na pojedine skupine branitelja nakon početka primjene Zakona te mehanizme za ublažavanje eventualnog smanjenja njihovih mirovina. Međutim, MRMS je u međuvremenu suspendirao primjenu te odredbe u odnosu na branitelje do 30. lipnja 2015. godine.

Prema podacima HZMO-a, prosječna mirovina bez poreza i prireza u prosincu 2014. godine iznosila je 2.231,48 kn. 51,36% korisnika mirovine primalo je više, a 48,64% mirovinu nižu od prosječne. U 2014. godini od ukupno 1.130.855 korisnika mirovine, 205.100 ili 18,17% primalo je najnižu mirovinu, koja je Odlukom vijeća HZMO-a 1. srpnja 2014. iznosila 59,05 kn po navršenoj godini radnog staža. Iz toga proizlazi da je, primjerice, za 15 godina staža najniža mirovina 885,75 kn mjesečno, za 20 godina 1.181,00 kn, a za 30 godina staža 1.771,50 kn.

Pučka pravobraniteljica je u 2014. godini zaprimila 98 pritužbi iz područja mirovinskog osiguranja. Najčešći prigovori građana odnosili su se na nepriznavanje prava na invalidsku ili obiteljsku mirovinu, dakle na nezadovoljstvo meritumom rješenja. Zatim, građani su podnosili i pritužbe zbog dužine trajanja postupka povodom odlučivanja o statusu umirovljenika ili izračunu mirovine te na mirovine s elementom inozemnosti.

U slučajevima primjene međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju, kao i u Izvješću za 2013. godinu, ukazujemo na pritužbe koje smo zaprimili od pritužitelja s prebivalištem u BiH i Republici Srbiji, uz preporuku da se skrate postupci pribavljanja isprava nadležnih tijela iz susjednih zemalja, kako bi se omogućilo brže dobivanje mirovina korisnicima koji ondje žive.

Još uvijek postoji problem neispplate mirovina korisnicima, uglavnom s prebivalištem u

inozemstvu, koji nemaju ili nisu dostavili OIB u HZMO, što ukazuje da nije dovoljno učinjeno na njihovom informiranju. HZMO bi, u suradnji s MVEP, trebao obavijestiti korisnike mirovina koja su njihova prava i na koji način se OIB može pribaviti putem diplomatsko konzularnih predstavništava u inozemstvu, naročito kada se radi o starijim osobama koje teže putuju.

#### **PREPORUKE:**

53. Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, da razmotri mogućnost ponovnog uvođenja minimalne mirovine bez obzira na mirovinski staž, koja bi mogla osigurati dostojanstvenu starost i građanima s malo godina staža;
54. HZMO-u, da boljom međunarodnom suradnjom, naročito sa susjednim zemljama, poboljša informiranost građana o načinu korištenja prava na mirovinsko osiguranje u slučajevima kada je ono ostvareno u jednoj, a ostvaruje se u drugoj državi;
55. HZMO-u, da u suradnji s MVEP informira hrvatske građane s prebivalištem u inozemstvu o važnosti pribavljanja OIB-a.

### **3.11. DISKRIMINACIJA TEMELJEM DOBI**

U pritužbama koje smo zaprimili zbog diskriminacije temeljem dobi zastupljene su sve dobne skupine. Osobe mlađe i srednje životne dobi u najvećem broju slučajeva pritužuju diskriminaciju u području rada i zapošljavanja, dok osobe starije životne dobi ukazuju na moguću diskriminaciju u drugim područjima života, kao što su pristup dobrima i uslugama ili zdravstvena zaštita. Istovremeno, starije osobe čija se prava krše (u obitelji, domu, javnim službama ili na ulici) izrazito rijetko odlučuju zatražiti pomoć ili nekome prijaviti neželjeni postupak, često zbog uvjerenja kako podnesena prijava uglavnom neće imati nikakav učinak. Stoga je lako pretpostaviti kako većina slučajeva dobne diskriminacije starijih osoba ostaje neprijavljena.

Nedostatni kapaciteti organiziranog smještaja ili drugih oblika skrbi o osobama starije životne dobi mogu biti okidačem brojnih nepravilnosti, kršenja ljudskih prava i manipulacije kriterijima koje moraju zadovoljiti potencijalni korisnici, a koji su ponekad u suprotnosti s načelom zabrane diskriminacije. I tijekom 2014. godine zaprimili smo pritužbe zbog selekcije potencijalnih korisnika usluga smještaja u domovima za starije i nemoćne i odbijanja zahtjeva za smještaj zbog zdravstvenog stanja. Primjerice, unatoč liječničkom mišljenju kako nema prepreka smještaju i boravku u domu za starije i nemoćne osobe, pritužitelju je odbijena prijava zbog psihičkog oboljenja te mu je predložen bolnički smještaj na odjelu psihogerijatrije. MSPM je, očitujući se o slučaju, otklonilo svoju nadležnost odlučivanja o prijemu korisnika, istaknuvši kako je konkretnoj ustanovi naložena korekcija internih akata s ciljem uklanjanja svih odredbi koje mogu dovesti do diskriminacije. Unatoč tome, konkretan slučaj još nije završen, u postupak se uključio i osnivač doma, a dugotrajnost rješavanja konkretne pritužbe ukazuje i na moguću nedostatak volje za rješavanjem problema.

Ne postoji sustavna podrška obiteljima koje brinu o svojim starijim i bolesnim članovima, nerijetko prepuštenih brizi nestručnih osoba koji, radeći na crno, ne podliježu nikakvom nadzoru niti kontroli. Aktivnosti usmjerene na pomirenje obiteljskog i profesionalnog života bave se uglavnom roditeljskim obvezama prema djeci, a potrebe i obveze prema starijim članovima obitelji ostali su neprepoznati.

Iako ne postoji obveza stvaranja univerzalnog dizajna i osiguranja pristupačnosti s osnove dobi, nego samo za invaliditet, s obzirom na ubrzano starenje stanovništva, potrebno je i o tome voditi računa. Stoga smo, vezano uz konsolidirani tekst Direktive Vijeća o primjeni načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovu vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob ili seksualnu orijentaciju, predložili da se i osobe starije životne dobi navedu kao korisnici inovativnih mjera koje će osigurati pristupačnost i dostupnost.

Slučajevi neprimjerenog govora u javnom prostoru u odnosu na osobe starije životne dobi sve su češći, uključujući i reklamne poruke. Primjerice: „Naporni su vam djed ili baka? Želite li ih se riješiti, ali ne znate kako? Mi znamo! 100% legalno. Provjerite odmah“ bio je oglas za usluge umirovljeničkog doma na jednom od portala. Tekst podsjeća na filmsku retoriku, neukusan je i uvredljiv - njime se starije osobe tretira kao teret obitelji i društva, a reklamirana se usluga prikazuje kao spasonosno „rješenje“ problema.

Također, u 2014. emitirana je reklamna kampanja za mobilnu telefonsku tarifu koja je, nudeći proizvod za mlade, stereotipizirala osobe starije životne dobi, prikazujući ih na negativan način i time izazvala brojne reakcije pojedinaca i udruga osoba starije životne dobi. Pri kreiranju različitih paketa dobara i usluga, kao i pri njihovoj prezentaciji javnosti, potrebno je voditi računa o njihovom širem učinku. Na to je upozorio i Sud časti Strukovnog udruženja HURA, koji je također utvrdio kako poruke iz navedene kampanje nisu u skladu s Kodeksom oglašavanja i tržišnog komuniciranja koji propisuje kako ono ne smije sadržavati izjave ili obrade slike ili zvuka koje narušavaju standarde pristojnosti. Utvrđena je i povreda obveze da se u tržišnom komuniciranju ne smije omalovažavati osobe ili skupine osoba ili težiti tome da ih se izloži preziru ili ismijavanju javnosti. Iako je riječ o multinacionalnoj kompaniji, zanimljivo je kako je navedena reklama namijenjena samo tržištu RH.

Kako smo prijašnjih godina ukazivali na raspršenost informacija o dostupnim pravima i uslugama, kao primjer dobre prakse ističe se jedinstveni Katalog prava i usluga u sustavu socijalne skrbi za starije osobe MSPM-a. Međutim, objavljen je samo na internetskim stranicama, što dovodi u pitanje njegovu dostupnost osobama starije životne dobi koje se uglavnom rijetko koriste Internetom. Stoga i dalje ostaju bez informacija koja prava i kako mogu ostvariti. Iako se nadležnosti sustava zdravstva i socijalne skrbi često isprepliću, iz perspektive korisnika oni i dalje nisu dovoljno povezani, unatoč tome što ostvarivanje prava unutar jednog, ovisi o ostvarenom statusu u drugom resoru.

S obzirom na stupanj informatičke pismenosti te dostupnost računala osobama starije životne dobi, usluge koje se oslanjaju isključivo na elektroničke medije u velikoj mjeri im

ostaju nedostupne. Primjerice, praksa državnih tijela da se savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u zakonodavnoj proceduri provodi isključivo elektroničkim putem, iz tog postupka isključuje osobe starije životne dobi, čak i u onim područjima koja su od njihovog isključivog interesa i u slučajevima kada se zakonskim prijedlogom, nacionalnom politikom ili strategijom odlučuje o njihovim pravima i interesima. Kako bi se to u budućnosti izbjeglo, savjetovanja treba organizirati tako da se sudjelovanje omogući svim zainteresiranim skupinama.

Korištenje suvremenih tehnologija i sredstava komunikacije u sve većem broju uslužnih djelatnosti, ali i u javnim i državnim tijelima, posebno negativan učinak ima na stariju populaciju. Komunikacijske barijere do kojih dolazi zbog isključivog korištenja novih tehnologija stvaraju dojam da službe nisu na usluzi građanima radi kojih postoje. Sve su češći slučajevi kada je za kontaktiranje određene službe dostupna isključivo adresa elektroničke pošte, što onemogućava neposredni kontakt, posebno sa građanima starije životne dobi koji se manje koriste Internetom, pametnim telefonima i drugim suvremenim tehničkim pomagalicama pa su time neizravno diskriminirani u dostupnosti dobara i usluga. Razumno korištenje suvremene tehnologije u kombinaciji sa tradicionalnim načinima komuniciranja putem telefona, osobnog razgovora, informativnog pulta i sl. uz mogućnost izbora, može zadovoljiti potrebe svih članova zajednice bez stvaranja osjećaja isključenosti i nepoželjnosti.

Poteškoće u ostvarivanju prava ponekad uzrokuju i nedorečenost propisa i pravne praznine. Zaprimili smo, primjerice, pritužbu u kojoj se navodi kako bolesnoj i nepokretnoj osobi starije životne dobi nije uručena mirovina jer nije izdala punomoć za njeno primanje, a zbog bolesti sama nije mogla potpisati primitak. Naime, u Uputama za isplatu mirovinskih uplatnica koje su u obliku ugovora potpisane između Hrvatske pošte i HZMO-a, između ostaloga, predviđena je mogućnost isplate mirovinskih uputnica opunomoćenicima i skrbnicima korisnika mirovine, a predviđena je i situacija kada se korisnik mirovine nalazi u bolnici ili u lječilištu. Međutim, nije uređena situacija kada korisnik mirovine nije u bolnici ili lječilištu, a zbog iznenadne i teške bolesti (u konkretnom slučaju riječ je o moždanom udaru) ne može potpisati preuzimanje mirovine, a ne može niti pristupiti područnoj službi HZMO, javnom bilježniku ili drugim tijelima ovlaštenim za ovjeravanje da bi izdao potrebnu punomoć. Na navedeni propust upozoren je HZMO pa očekujemo rješavanje navedene situacije.

Diskriminacija temeljem dobi ne pogađa samo osobe starije životne dobi, već osobe svih dobnih skupina u različitim područjima života. Pri tome o dobnoj diskriminaciji u području rada i zapošljavanja detaljnije pišemo u poglavlju Diskriminacija u području rada i zapošljavanja, dok ovdje analiziramo njenu pojavnost u drugim područjima života.

I Zakon o sigurnosti prometa na cestama (u daljnjem tekstu: ZoSPC) može se sagledavati kroz prizmu moguće dobne diskriminacije. I tijekom 2014. zaprimili smo pritužbe mladih vozača, iako je Ustavni sud ukinuo odredbe kojima je mladim vozačima od 18 do 24 godine starosti zabranjeno, bez obzira na duljinu vozačkog staža, upravljati vozilom čija snaga motora prelazi 80 kW, i to u dijelovima koji se odnose na vozače za koje su do 17. lipnja

2008. godine prestale dvogodišnje zabrane i ograničenja iz ZoSPC/04, kao i na vozače kojima je upravljanje vozilom zanimanje. MUP-u je naloženo praćenje primjene ZoSPC, nakon čega će Ustavni sud, po službenoj dužnosti pokrenuti postupak i ispitati daljnu ustavnopravnu prihvatljivost propisanih ograničenja.

Osim zbog moguće diskriminacije mladih vozača, tijekom 2014. zaprimili smo i pritužbu radi diskriminacije starijih vozača, budući da ZoSPC propisuje kako samo vozači iznad 65 godina života moraju za produljenje vozačke dozvole obaviti liječnički pregled. Iako ZSD predviđa iznimke kada se stavljanje u nepovoljniji položaj ne smatra diskriminacijom, radi procjene moguće diskriminacije u konkretnom slučaju od nadležnih smo tijela zatražili podatke o utjecaju životne dobi na slabljenje psiho-fizičkih sposobnosti pojedinca, vrsti i težini prometnih nesreća u kojima su sudjelovali, odnosno koje su skrivili vozači iznad 65 godina starosti u odnosu na ukupan broj nesreća, broju prometnih nesreća do kojih je došlo upravo zbog oslabljenih psiho-fizičkih sposobnosti vozača starije životne dobi, kao i druge podatke koji bi mogli argumentirati legitimnost cilja koji se spornom odredbom želi postići, a po zaprimljenim očitovanjima procijeniti ćemo osnovanost sumnje na diskriminaciju.

Neizravna dobna diskriminacija osoba mlađe životne dobi uočena je i u općim aktima jedinica lokalne samouprave koje oslobađanje/pogodnost pri plaćanju dijela komunalnog doprinosa vežu uz godine prijavljenog prebivališta na njenom području. Međutim u pojedinim jedinicama ta se pogodnost veže uz pretjerano dugo razdoblje prijavljenog prebivališta na njenom području što ima različiti učinak na osobe mlađe životne dobi pa ih ta, naizgled neutralna odredba, stavlja u nepovoljniji položaj.

Kada govorimo o diskriminaciji mlađih osoba, zaprimali smo i pritužbe na praksu pojedinih ugostiteljskih objekata koji određuju dobnu granicu gostiju kojima je dopušten ulaz. Primjerice, jedan je noćni klub zabranio ulazak gostiju mlađih od 22 godine, što predstavlja diskriminaciju temeljem dobi.

#### **PREPORUKE:**

56. Svim javnopravnim tijelima, da pri kreiranju svojih proizvoda ili usluga kroz primjenu univerzalnog dizajna vode računa o njihovoj pristupačnosti osobama starije životne dobi;
57. Svim javnopravnim tijelima, da uz suvremene tehnologije omoguće komuniciranje i tradicionalnim načinima.

## 3.12. SOCIJALNA SKRB

### 3.12.1. Prava iz socijalne skrbi

*„Korisnik sam socijalne pomoći koja iznosi 700,00 kn mjesečno. Svake godine Županija mi odobrava novčanu naknadu za kupnju drva za grijanje. Ove godine još nisam dobio novčana sredstva za kupnju drva. U Županiji su mi rekli da nisam na Listi korisnika ove pomoći jer Centar za socijalnu skrb nije donio rješenje o priznavanju zajamčene minimalne naknade, obzirom da se pomoć za drva može odobriti samo korisnicima zajamčene minimalne naknade. Zato sam otišao u Centar za socijalnu skrb gdje su mi rekli da su me zaboravili staviti na popis. Strah me da ove godine neću dobiti pomoć za kupnju drva i da se neću imati čime grijati. Zato molim ured pučke pravobraniteljice da mi pomogne da novčana sredstva za kupnju drva dobijem prije zahlađenja.“*

ZSS/13 uvodi novu pomoć, zajamčenu minimalnu naknadu (u daljnjem tekstu: ZMN), a centri za socijalnu skrb bili su dužni najkasnije do 30. lipnja 2014. provesti postupak radi ponovnog utvrđivanja ispunjavanja uvjeta za priznanje prava u sustavu socijalne skrbi. U gornjem slučaju, županija je donijela Odluku o visini novčane pomoći za troškove nabave ogrjeva u propisanom roku, do 30. rujna 2014., ali budući da je CZSS donio Rješenje o priznavanju ZMN četiri mjeseca nakon proteka roka, sredstva za pritužitelja nisu bila planirana. S obzirom da je bilo više takvih slučajeva, županija je izmijenila Odluku kako bi se mogla osigurati dostatna sredstva, no pomoć za ogrijev pritužitelju je isplaćena tek u siječnju 2015. godine. Radi se o samcu nesposobnom za rad i privređivanje, ovisnom o pomoći i njezi druge osobe u smanjenom opsegu, koji živi u gradskom stanu, a od CZSS i Grada mjesečno prima oko 1.300,00 kn, a povremeno i jednokratne naknade. Međutim, osim što mu zbog dugotrajnosti postupanja nije na vrijeme isplaćena pomoć za ogrjev od 1.100,00 kn, smanjena su mu i primanja po osnovi ZMN u odnosu na ono što je ostvarivao prema ZSS/11.

Ovaj slučaj pokazuje kako ZSS/13 ipak nije poboljšao socijalni status potpuno radno nesposobnih osoba, kao ni onih koji su ovisni o pomoći i njezi druge osobe. Stoga bi prilikom sljedećih izmjena ZSS trebalo propisati da se za osobe potpuno nesposobne za rad iznos ZMN uvećava za određeni postotak. Također, pokazuje i sporost postupanja CZSS, između ostaloga i zbog opterećenosti velikim brojem javnih ovlasti, a unatoč najavama novog ustroja i informatizacije sustava, do rasterećenja u tom smislu još uvijek nije došlo. S obzirom da MSPM provodi nadzore nad primjenom i izvršavanjem ZSS/13, dodatne napore bi trebalo uložiti i u koordinirani rad CZSS-a i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u pogledu osiguravanja prava iz socijalne skrbi u propisanim rokovima.

ZSS/13 je propisao kako će se na temelju pravomoćnog rješenja o priznavanju prava na ZMN te uslugu smještaja ili boravka, vršiti zabilježba tražbine na nekretninama u vlasništvu odraslog korisnika. Kako korisnici nisu bili dovoljno upoznati s pravnim institutom zabilježbe tražbine, to ih je jako uznemirilo, posebice starije i nemoćne osobe koje su vjerojatno

odustajale od ostvarivanja ovih prava, iako možda žive na rubu egzistencije. Zbog nepreciznih odredbi ZSS/ 13, neki CZSS su tražili od korisnika da potpišu izjavu kojom su suglasni sa zabilježbom tražbine na svim svojim nekretninama, što podrazumijeva i stan/kuću u kojoj žive. Slijedom toga, MSPM je dalo pisanu uputu o primjeni odredbi o zabilježbi tražbine, povratu isplaćenih iznosa i otpisu duga, po kojoj se zabilježba tražbine provodi samo na drugom stanu/ kući i ostalim nekretninama koje korisniku ne služe za stanovanje, a izmjenama i dopunama ZSS/13 u prosincu 2014. u tom su smislu odredbe o zabilježbi tražbine precizirane. Brisan je dio odredbe po kojoj se mogla vršiti zabilježba tražbine na nekretninama korisnika usluge boravka, a izmijenjen je i članak temeljem kojeg se mogla provesti naplata potraživanja i na imovini korisnika pa je sada jasno propisano da se zabilježba tražbine briše na temelju suglasnosti MSPM kada se izvrši naplata potraživanja ili otpiše dug.

Korisnici ZMN obraćali su nam se i zbog utvrđene obveze rada za opće dobro bez naknade, navodeći da se radi o prisilnom radu kojem se na poziv općine/grada moraju odazvati, a ako to ne učine, pravo na ZMN bi im bilo ukinuto. Međutim, prema Konvenciji o prisilnom ili obveznom radu Međunarodne organizacije rada, manji društveni radovi, koje članovi zajednice obavljaju u izravnom interesu za zajednicu, smatraju se uobičajenim građanskim dužnostima koje obvezuju. Intencija ovog instituta jest poticaj radne aktivacije nezaposlenih radno sposobnih korisnika socijalne pomoći. S obzirom da se korisnici pritužuju i da ih JLS prilikom poziva za sudjelovanje u radovima za opće dobro bez naknade dovoljno ne upute o njihovim pravima i obvezama, podzakonskim aktom bi trebalo regulirati prava i obveze JLS i obveznika javnih radova bez naknade, kako bi se izbjegao nejednak pristup u primjeni ovoga instituta.

Dulji niz godina ukazujemo da se dugotrajnošću rješavanja drugostupanjskih predmeta očito krše ljudska, ustavna i zakonska prava, a težina ove povrede tim je veća jer se radi o najranjivijim skupinama građana. Međutim, u odnosu na prethodna razdoblja, nisu uočeni pozitivni pomaci u rješavanju zaostataka i skraćivanju rokova. Sukladno Uredbi o unutaršnjem ustrojstvu i Strateškom planu MSPM, ustrojen je Samostalni sektor za pravne poslove u okviru kojeg je Služba za drugostupanjski postupak i vještačenje. S obzirom na broj predmeta u rješavanju te broj izvršitelja, a uzimajući u obzir zakonske rokove za rješavanje povodom žalbi tijekom 2014. godine, MSPM je povećalo broj izvršitelja s pet na deset. Međutim, krajem godine broj izvršitelja je pao na šest.

S obzirom na osobito velik broj drugostupanjskih predmeta iz prethodnih razdoblja (4.064), novozaprimljenih predmeta (3.411) te višegodišnju dugotrajnost njihova rješavanja, potrebno je izraditi detaljnu analizu opterećenosti Sektora i Službe, kao i plan rješavanja drugostupanjskih predmeta kako bi se bitnome smanjili znatno prekoračenje zakonskog roka za njihovo rješavanje.



### 3.12.2. Energetsko siromaštvo

Zakonodavstvo RH je djelomično usklađeno s Direktivom 2009/72/EZ Europskog parlamenta i Vijeća iz 2009. godine o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije, odnosno s odredbama 3. energetskog paketa Energetske zajednice iz Beča. Naime, donesen je Zakon o energiji (NN 120/12) i Zakon o tržištu električne energije (NN 22/13), a Vlada RH je u ožujku 2013. donijela Socijalni akcijski plan o razumijevanju socijalnih aspekata energetske zajednice.

Na temelju Zakona o energiji i Socijalnog akcijskog plana, Vlada RH je najkasnije do 8. svibnja 2013. godine trebala donijeti Uredbu o utvrđivanju kriterija za stjecanje statusa ugroženog kupca energije i Uredbu o utvrđivanju kriterija za stjecanje statusa zaštićenog kupca energije, no to još nije učinjeno. Naime, zaštićeni i ugroženi kupci su krajnji kupci energije koji uživaju posebnu zaštitu u slučaju kriznih situacija, zbog sigurnosnih razloga, mogućeg ugrožavanja života i rada te socijalnih razloga. Navedenim uredbama trebalo je utvrditi i mjere zaštite s ciljem njihove pouzdane opskrbe energijom.

Međutim, radna skupina za izradu navedenih uredbi predložila je njihovo donošenje tek u trećem kvartalu 2015. godine, uz povećanje cijena električne energije za sve krajnje korisnike kao jedino moguće rješenje za prikupljanje sredstava za ovu namjenu. Odgađanjem njihova donošenja onemogućuje se osobama koje žive u siromaštvu, odnosno onima lošeg zdravstvenog stanja i s invaliditetom, ostvarivanje prava koja su im zakonom zajamčena. Također, budući da se izvori financiranja koji su propisani zakonom ne mogu mijenjati podzakonskim aktima, potrebno je ponovno razmotriti izvore financiranja, kako se sredstva ne bi osiguravala isključivo povećanjem cijena električne energije za sve krajnje korisnike.

Nadalje, predloženi kriteriji za stjecanje statusa ugroženog kupca usko su određeni, ograničavajući se na stroge kriterije koji se odnose na ZMN i osobnu invalidninu, zbog čega bi ih trebalo proširiti i na one koji se odnose na doplatak za pomoć i njegu, tako da status ugroženog kupca mogu ostvariti i starije osobe koje su zbog svoje dobi ili trajnih promjena u zdravstvenom stanju ovisne o pomoći i njezi druge osobe, no ne ispunjavaju kriterije težeg invaliditeta.

### 3. 12. 3. Socijalno stanovanje

*„Moja sedmeročlana obitelj s više ml. djece živi u prostoru bez pravne osnove koji je predviđen za rušenje (stambeni prostor se urušava). Korisnici smo prava iz socijalne skrbi, a više moje djece ima teže oštećenje zdravlja. Podnijela sam zahtjev radi dodjele stana Izvan liste reda prvenstva te pribavila mišljenje ureda za socijalnu zaštitu i osobe s invaliditetom radi dodjele socijalnog stana, sukladno propisanim uvjetima iz Odluke o najmu stanova, ali do sada mi nije dodijeljen gradski stan u najam.“*

Iako na probleme socijalnog stanovanja i lošu provedbu propisa o subvenciji troškova stanovanja ukazujemo već duže vrijeme, velikih pomaka u njihovom rješavanju nismo uočili, budući da i dalje mnoge obitelji žive u teškim socijalno-zdravstvenim i stambenim uvjetima.

Sve češće nam se obraćaju pritužitelji koji su podstanari, a koji zbog plaćanja visoke slobodno ugovorene najamnine i troškova stanovanja teško podmiruju druge osnovne životne potrebe. Teške su situacije kada se radi o višečlanim obiteljima, starijim osobama narušenog zdravlja ili kada zbog promijenjenih okolnosti, primjerice gubitka posla, više ne mogu izvršavati svoje obveze prema vlasniku stana pa im prijete otkaz ugovora o najmu. Ako pritužitelji imaju člana obitelji koji ispunjava uvjet za dodjelu stana izvan liste reda prvenstva (bez javnog natječaja), primjerice radi potpune radne nesposobnost ili stopostotne invalidnosti, zbog čega koriste pravo iz socijalne skrbi, upućujemo ih da se obrate nadležnoj gradskoj službi radi uvrštavanja na Listu izvan reda prvenstva radi dodjele tzv. socijalnog stana. Međutim, i ove liste su dugačke pa se dodjela, iako se radi o posebno ranjivim skupinama građana, godinama čeka. S obzirom da siromašni građani imaju lošije stambene uvjete, slabiju opremljenost kućanstva, više zdravstvenih problema i vrlo ograničene šanse za poboljšanje materijalne situacije, predložili smo da se ova problematika ugradi u Strategiju borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, ali i da se donese posebna Strategija socijalnog stanovanja. Ovaj naš prijedlog je prihvaćen pa je u Strategiji borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti (2014. – 2020.), kao i u Programu provedbe Strategije za razdoblje od 2014. do 2016., predviđeno donošenje Programa za izradu modela stanovanja, no tek za četvrti kvartal 2016. godine.

Naša preporuka o potrebi donošenja Strategije socijalnog stanovanja, ugrađena je i u ZSS/13, kojim je po prvi put propisana obveza velikim gradovima i gradovima sjedišta županija da u socijalne stanove zbrinu osobe koje primaju ZMN, a u Programu provedbe Strategije određeno je da će se dati podrška programima nužnog smještaja, korištenjem stambenih kapaciteta u vlasništvu RH, temeljem plana korištenja nekretnina za zbrinjavanje socijalno osjetljivih skupina.

Krajem 2014. godine postignut je i dogovor da će MSPM, nakon što odredi točan broj socijalno ugroženih osoba koje je potrebno stambeno zbrinuti, predložiti osnivanje Radne skupine za izradu Strategije socijalnog stanovanja.

#### **PREPORUKE:**

58. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da izmjenama Zakona o socijalnoj skrbi uveća iznose zajamčene minimalne naknade za potpuno nesposobne za rad i privređivanje te starije osobe;
59. Ministarstvu socijalne politike i mladih i Ministarstvu gospodarstva, da izrade Prijedlog Uredbe o utvrđivanju kriterija za stjecanje statusa ugroženog kupca energije

- i Uredbe o utvrđivanju kriterija za stjecanje statusa zaštićenog kupca energije i planiraju i osiguraju sredstva za ovu namjenu u državnom proračunu za 2016. godinu;
60. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da provede aktivnosti u cilju izrade Strategije socijalnog stanovanja;
61. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da izradi detaljnu analizu opterećenosti Službe za drugostupanjski postupak i vještačenje te izradi plan rješavanja drugostupanjskih predmeta kako bi se osiguralo rješavanje žalbi u zakonskom roku.

#### 3.12.4. Beskućnici

Prema evidenciji CZSS, 31. prosinca 2013. godine u RH je bilo 462 beskućnika. 128 ih je bilo u Gradu Zagrebu, a po županijama kako slijedi: Splitsko-dalmatinskoj (74), Osječko-baranjskoj (45), Istarskoj (42), Primorsko-goranskoj (33), Zagrebačkoj (30), Dubrovačko-neretvanskoj (17), Varaždinskoj (17), Zadarskoj (16), Karlovačkoj (14), Međimurskoj (10), Sisačko-moslavačkoj (8), Koprivničko-križevačkoj (7), Šibensko-kninskoj (6), Bjelovarsko-bilogorskoj (5), Vukovarsko-srijemskoj (5), Krapinsko-zagorskoj (4) i Brodsko-posavskoj (1). U Ličko-senjskoj, Požeško-slavonskoj i Virovitičko-podravskoj županiji nije bilo evidentiranih beskućnika.

Unatoč zakonskom definiranju beskućništva, utvrđenim obvezama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te obveznoj suradnji i zajedničkom planiranju aktivnosti ovih jedinica, pružatelja usluga privremenog smještaja beskućnika i CZSS, još uvijek se nisu u bitnome ublažili i otklonili uzroci socijalnog isključivanja beskućnika i ubrzalo njihovo ponovno uključivanje u život zajednice. Nemamo podataka je li ta suradnja uspješna te da li zajedničkim aktivnostima i priznavanjem drugih prava iz socijalne skrbi osiguraju beskućnicima podmirenje osnovnih životnih potreba, socijalno stanovanje i slično, kao i o broju integriranih beskućnika u lokalnu zajednicu, što bi mogla pokazati samo konkretna analiza ili istraživanje.

Nažalost, još ima beskućnika koji su u prihvatilišta smješteni više godina, unatoč tome što bi takav smještaj trebao biti privremen, najdulje do godinu dana. Poznato je da su najčešći uzroci beskućništva gubitak zaposlenja i doma, problemi i nasilje u obitelji, oštećenje zdravlja, ovisnost o drogi i alkoholu, izlazak iz zatvora, prestanak smještaja u domu za djecu nakon punoljetnosti i slično. Mlade osobe koje moraju napustiti dom za djecu, ne bi trebale završiti u prihvatilištu, već bi im državne i javne službe trebale pomoći kako bi se uključili u lokalnu zajednicu i samostalno živjeli.

Prema odredbama ZSS/13, na ZMN nema pravo beskućnik koji je na privremenom smještaju u prihvatilištu. S obzirom da se rješenjem CZSS, socijalna usluga privremenog smještaja priznaje kao pravo iz socijalne skrbi, trebalo bi utvrđivati je li beskućnik smješten u prihvatilište sukladno odredbama ZSS/13, odnosno ostvaruje li sve sadržaje socijalne usluge privremenog smještaja: stanovanje, prehranu, njegu, brigu o zdravlju, socijalni rad, aktivno

provođenje vremena. Poznato je da je veći broj beskućnika upućen na privremeni smještaj tzv. „uputnicama“ CZSS-a, a ne rješenjem o priznavanju socijalne usluge, i to ne samo u prenoćišta već i u prihvatilišta, koja ne pružaju sve sadržaje privremenog smještaja. Jedan broj beskućnika odlučio se na izlazak iz prihvatilišta kako bi ostvarili pravo na ZMN pa borave na ulicama. Određena prenoćišta zadržavaju ovaj status i ne organiziraju se kao prihvatilišta, jer uz programe/projekte osiguravaju beskućnicima poludnevni boravak te program socijalnog uključivanja, pa njihovi korisnici mogu ostvarivati pravo na ZMN, dok korisnici prihvatilišta koji slične usluge ostvaruju u okviru prihvatilišta, ne mogu ostvariti ZMN. Na taj način beskućnici nemaju jednak pristup pravima iz socijalne skrbi i trebalo bi im uz smještaj omogućiti ostvarivanje ZMN, čime bi se realizirala njihova brža integracija u lokalnoj sredini. Također, izriekom bi trebalo propisati koja prava iz socijalne skrbi ima beskućnik dok ne regulira boravak/prebivalište i dok se ponovno ne uključi u život lokalne zajednice te redefinirati pojam beskućnika prema ETHOS klasifikaciji (bez krova nad glavom, bez kuće, nesigurno stanovanje, neodgovarajuće stanovanje), čime bi se socijalnim pravima i uslugama obuhvatio veći broj osoba u potrebi.

Prema podacima CZSS-a, najranjivije skupine beskućnika su u dobnoj skupini od 18-24 godine (14), i stariji od 75 godina (3). Najviše evidentiranih beskućnika je između 50 i 59 godina (136), potom u dobi od 40 do 49 godina (106). Međutim, još uvijek nedostaju cjeloviti i sveobuhvatni podatci o beskućništvu te ponovno ističemo važnost provođenja istraživanja o problemima te strukturalnim i individualnim uzrocima beskućništva, koje bi, između ostaloga, trebalo analizirati postojeće socijalne usluge i prava te druge podrške koje ostvaruju beskućnici, kao i moguće načine izlaska iz beskućništva i socijalnog uključivanja u zajednicu.

Sada dostupni podatci o beskućnicima MSPM-a i oni navedeni u Mreži socijalnih usluga iz studenog 2014. godine nisu međusobno usklađeni, što iznenađuje s obzirom da je Mreža socijalnih usluga izrađena prema stvarnim potrebama CZSS, odnosno priznavanja prava na privremeni smještaj i drugih socijalnih usluga. Posebno je velika razlika u odnosu na Grad Zagreb, jer je u Mreži socijalnih usluga određeno samo 60 korisnika smještaja, dok ih je prema podacima MSPM 128 pa nije jasno zbog čega nisu svi korisnici smještaja u prihvatilištu/prenoćištu na području Grada Zagreba u Mreži socijalnih usluga.

Tijekom 2014. godine u RH je djelovalo 13 prihvatilišta i prenoćišta za beskućnike i to u: Dubrovniku, Karlovcu, Kaštelima, Osijeku, Puli, Rijeci, Splitu, Varaždinu, Zadru i Zagrebu, s ukupnim smještajnim kapacitetom od 420 korisnika. Otvoreno je i novo Prihvatilište u Šibeniku s kapacitetom od 16 ležajeva, no u Mreži socijalnih usluga za Šibensko-kninsku županiju određeno je samo 4 korisnika socijalne usluge smještaja. Za neke županije u Mreži socijalnih usluga nije određen niti jedan korisnik - beskućnik, iako je prema ZSS/13 propisano da su veliki gradovi i gradovi u središtu županija dužni financirati i poticati prehranu u pučkim kuhinjama i prihvatilišta za beskućnike. S obzirom da se ugovori o pružanju socijalnih usluga

moгу sklapati s MSPM samo prema utvrđenoj Mreži socijalnih usluga, morati će ju se uskoro preispitati jer očito ne odgovara stvarnim potrebama.

Do tada, u velikim gradovima u kojima nema prihvatilišta i prenoćišta na snagu stupa Plan zbrinjavanja beskućnika tijekom ekstremnih hladnoća MSPM-a, po kojem određene ustanove i organizacije poduzimaju preventivne aktivnosti te zbrinjavaju beskućnike samo tijekom hladnog vremena.

Pučkoj pravobraniteljici se tijekom 2014. godine postupali po pritužbi bivšeg beskućnika, prodavača časopisa Ulične svjetiljke. Prodaju časopisa uredništvo je uvjetovalo time da beskućnici polovinu zarade ostvarene prodajom štete na računu kojim nisu mogli raspolagati niti su u njega imali uvid tako dugo dok časopis prodaju. Navedena praksa u međuvremenu je promijenjena.

#### **PREPORUKE:**

62. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da izmjenama Zakona o socijalnoj skrbi izriekom propiše koja prava iz socijalne skrbi ima beskućnik dok ne regulira svoj boravak/prebivalište i ne uključi se ponovno u život lokalne zajednice te definira pojam beskućnika sukladno ETHOS klasifikaciji;
63. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da organizira provođenje istraživanja o problemima beskućništva, stvarnom broju beskućnika i njihovom socijalnom uključivanju pa temeljem toga izradi Nacionalni program skrbi o beskućnicima u skladu s Rezolucijom Europskog parlamenta o strategiji EU o beskućništvu;
64. Ministarstvu socijalne politike i mladih, velikim gradovima i gradovima u središtu županije te jedinicama područne (regionalne) samouprave, da provode obveze iz ZSS/13 o beskućnicima;
65. Ministarstvu socijalne politike i mladih, da uskladi Mrežu socijalnih usluga za beskućnike s njihovim stvarnim potrebama.

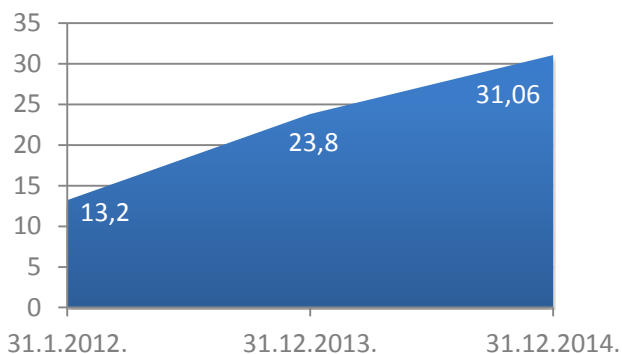
### 3.13. OVRHE

*„Poštovani, izgubljen u moru zakona i (ne)prava i neinformiranosti trebam Vašu pomoć. Došao sam do zida, nemam nikakvog izlaza. Digao sam kredit otplatio pola i ostao bez posla, upisali su mi hipoteku na nekretnine, kuća ide na dražbu, nemam pravo na socijalnu pomoć jer imam nekretninu.“*

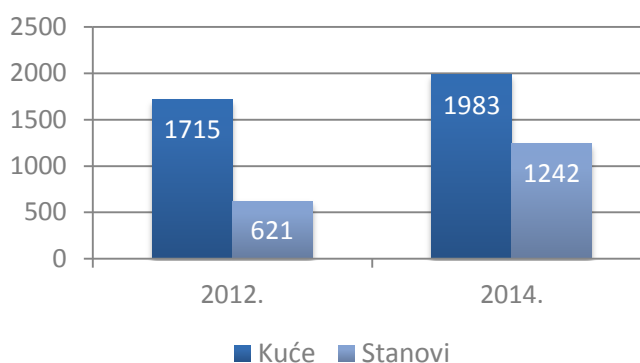
Ovrhe su nepopularna, posljednja mjera naplate tražbine, a broj postupaka i iznosi za koje se provode govore o ekonomskom stanju zemlje. Prema podacima Fine, iznos ukupnog duga građana koji se naplaćuje iz novčanih sredstava ima trend rasta od početka 2012. godine, a

broj građana koji su blokirani je sa 245.411, koliko je iznosio 31. prosinca 2012. godine, do kraja 2014. porastao na 320.920.

**Grafikon:** Dug građana (u mlrd. kn)



**Grafikon:** Podatci HGK o broju kuća i stanova na prisilnoj prodaji



Gornji podatci, kao i činjenica da je na kraju 2014. godine, 52.898 građana bilo blokirano za dug manji od 2.000,00 kuna, ukazuju na daljnje produbljivanje siromaštva u zemlji. Nemogućnost redovnog podmirenja obveza donosi i trošak postupka i zateznih kamata koje smanjuju sredstva namijenjena za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, uzrokuju pad kvalitete života što ima dugoročne negativne posljedice na društvo (neadekvatna prehrana, nemogućnost obrazovanja, socijalna isključenost, smanjenje aktivnosti ili propast poslovnih subjekata, dodatni gubitak radnih mjesta i dr.). Osim što su već osiromašeni, prodajom imovine u ovršnom postupku postiže se niža cijena nego u slučaju redovne prodaje i time se dodatno smanjuje imovina ovršenika.

Porezni dug koji se prisilno naplaćuje u 2014. godini povećao se za 1,27 milijardi kuna (51%). Istovremeno, Porezna uprava zaprimila je 1.053 zahtjeva za otpis duga građana; 465 ih je riješila, od toga 50 pozitivno pri čemu je otpisano 10,9 milijuna kuna.

Promatrano po vjerovnicima, više od pola iznosa ukupnog duga građana je dug bankama i drugim financijskim institucijama. Na kraju 2014. godine taj dug je iznosio 17,6 milijardi kn i u godinu dana povećao se za 37%. Budući da na njega utječe valutna klauzula, porastom vrijednosti ugovorene valute raste i dug građana, iako se oni nisu dodatno zadužili. Dug raste i za komunalne usluge, usluge teleoperatera te trgovačkih društava, što dodatno ukazuje na nemogućnost podmirenja osnovnih životnih potreba.

Krajem 2014. godine Vlada RH odlučila je donijeti mjere kojima bi se najugroženijim građanima – korisnicima socijalnih naknada i građanima s najnižim primanjima smanjila zaduženost, a vjerovnike stimuliralo na oprost nenaplativog duga, no njihov stvarni učinak vidjet će se tijekom 2015. godine.

Pučkoj pravobraniteljici građani se i dalje pritužuju kako su ovršeni bez sudjelovanja u ovršnom postupku, za koji saznaju tek kada im je račun blokiran. Žale se i da ne stignu u roku od 8 dana od blokade otvoriti poseban račun, jer ne dobiju jasnu informaciju što trebaju poduzeti u Fini, a što u banci, pa im sredstva u cijelosti budu ovršena. Pritužitelji također navode da se, ukoliko je rješenje o ovrsi zaprimljeno u Fini, a uplata obavljena izravno ovrhovoditelju, blokada računa ne skida sve dok ovrhovoditelj ne obavijesti Finu i povuče nalog, što može biti dugotrajno, jer nije određen rok u kojem vjerovnik mora obavijestiti ovršitelja da je obveza podmirena.

Građani se također pritužuju na ustupanje ili prijenos tražbina. Iako je uobičajena u poslovnom svijetu, građani nisu informirani da cesiju ugovaraju stari i novi vjerovnik te da se dužnika o ugovoru samo obavještava pa ostaju zatečeni kad namirenje tražbine zatraži novi vjerovnik. Iako se cesijom ne smije pogoršati dužnikov položaj, građani navode da to novi vjerovnici ne poštuju, već traže dodatne naknade i mijenjaju uvjete podmirenja duga. Također navode da neki vjerovnici za dug koji su ustupili ne povlače, ili ne povlače na vrijeme, rješenja o ovrsi iz Očevidnika Fine, pa ih se za isti dug dvostruko tereti. Prema informaciji HNB-a, ukoliko dođe do takve situacije, a bivši vjerovnik je banka, krivo doznačena sredstva prosljeđuju se novom vjerovniku.

Problem zbog kojeg su nam se građani također obraćali je i mogućnost zaštite primanja koja nisu plaća ili mirovina, odnosno predstavljaju drugi dohodak po posebnim propisima. U pravilu se radi o ugovorima o djelu te ugovorima o autorskom djelu koji, da bi bili zaštićeni, moraju biti jedina stalna novčana primanja, što treba dokazati javnom ispravom, no ovršenici nemaju informaciju tko i u kojem obliku tu ispravu izdaje.

Poseban problem su ovrhe na nekretninama, do kojih često dolazi zbog nemogućnosti otplate kredita, ali i drugih okolnosti. To je posebno osjetljivo kada se radi o iseljenju obitelji, kojoj je to jedini dom. Deložacije o kojima mediji izvještavaju izazivaju solidarnost sugrađana, koji organizirano onemogućavaju izvršenje ovrhe. Očito je da građani nemaju povjerenje u sustav pravosuđa i zakonsku utemeljenost odluka o ovrsi te često u javnosti ukazuju na nelogičnosti koje su im prethodile, no ipak treba imati u vidu da do deložacije dolazi nakon provedenog ovršnog postupka i temeljem sudske odluke, protiv koje su se mogla ulagati pravna sredstva.

Međutim, kada je riječ o jedinoj nekretnini koja ovršeniku služi za stanovanje, država bi trebala zaštititi njegovo pravo na dom, sukladno praksi ESLJP (Orlić protiv Hrvatske, Ćosić protiv Hrvatske, Škrtić protiv Hrvatske) i Ustavnog suda RH, prema načelu razmjernosti. Kod donošenja odluke o iseljenju sudovi bi, primjenjujući to načelo, trebali izvršiti procjenu

odnosa cilja i mjere, primjerice, oduzimanja jedinog doma obitelji zbog duga banci. Nažalost, iako je Ustavni sud u svojim odlukama prihvatio tumačenje ESLJP o pravu na dom te bi se sukladno tome moglo očekivati da sudovi u RH počnu primjenjivati takvu praksu, to se nije dogodilo, stoga bi to pitanje trebalo jasno urediti zakonom.

#### **PREPORUKE:**

66. Ministarstvu pravosuđa, da izmjenama Ovršnog zakona propiše rok u kojem ovrhovoditelj odmah po namirenju ili ustupu tražbine mora povući ovršnu ispravu iz očevidnika;
67. Ministarstvu pravosuđa, da izmjenama Ovršnog zakona utvrdi tijelo koje će izdavati javnu ispravu kao dokaz da je neko primanje jedino stalno novčano primanje na koje se primjenjuje ograničenje ovrhe;
68. Ministarstvu pravosuđa, da u Ovršni zakon unese odredbu o zaštiti prava na dom.

### 3.14. BRANITELJI

*„...Nisu napravljeni značajniji pomaci u diferencijaciji (kategorizaciji) hrvatskih branitelja, ratno profiterstvo, zlouporabe i stjecanja statusa i prava bez osnova (lažirani statusi) i dalje opterećuju i braniteljsku populaciju i ukupnu javnost ali i proračun Republike Hrvatske.*

*Učestaliji pobol i smrtnost hrvatskih branitelja u odnosu na pobol i smrtnost unutar generacije koja uključuje i ne-braniteljsku populaciju, gotovo svakodnevni suicidi, znak su za uzbunu društvu koje je odgovorno i moralno. Vjerujem kako dijelim mišljenje gotovo svih građana Hrvatske da upravo takvo društvo želimo graditi.*

*Zato vam se obraćam javno i tražim u svoje ime i u ime brojnih branitelja s kojima kontaktiram – učinite sve da se žurno i kvalitetno preispita odnos Države prema dragovoljcima Domovinskoga rata, Hrvatskim ratnim vojnim invalidima i članovima njihovih obitelji. Učinite sve kako bi se preostala životna energija navedenih usmjerila u pozitivnom pravcu na korist i njih samih i društva u cjelini.“*

Prava hrvatskih branitelja uređena su ponajprije Zakonom o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (NN 174/04, 92/05, 02/07, 107/07, 65/09, 137/09, 146/10, 55/11, 140/12, 19/13, 33/13, 148/13 i 92/14), a tijelo nadležno za provedbu je Ministarstvo branitelja. Činjenica da se temeljni zakon koji uređuje prava branitelja mijenjao čak 13 puta od 2004. godine, zasigurno govori o određenoj pravnoj nesigurnosti. Međutim, prava hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata regulirana su i Zakonom o mirovinskom osiguranju, Zakonom o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata te nizom podzakonskih akata. Upravo pravna nesigurnost i činjenica da prava branitelja nisu regulirana jednim sveobuhvatnim propisom, nego u više njih i uz česte izmjene, rezultirala je je jednim od zahtjeva, izraženim na prosvjedu dijela branitelja koji se od studenog 2014. godine održava ispred Ministarstva branitelja, za donošenjem sveobuhvatnog i cjelovitog zakona o pravima hrvatskih branitelja.



I u prošlogodišnjem Izvješću isticali smo neprihvatljivost donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, kao i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata, po hitnom postupku, bez javne rasprave i pomno pripremljene analize mogućih učinaka. Izmjene oba Zakona stupile su na snagu 1. siječnja 2014. godine, čime su korisnici prava na opskrbninu dovedeni u nepovoljniji položaj, a time i u poziciju socijalne nesigurnosti, jer je pravo na opskrbninu ukinuto s obrazloženjem da će se jednom dijelu korisnika zamijeniti pravom na zajamčenu minimalnu naknadu (tzv. objedinjavanje prava), predviđenim Zakonom o socijalnoj skrbi, koji je također stupio na snagu 1. siječnja 2014. godine. Međutim, zapravo se nije radilo o objedinjavanju prava, jer bi u tom slučaju svi korisnici opskrbnine ostvarili pravo na zajamčenu minimalnu naknadu, već se radilo o ukidanju stečenog prava uz eventualnu mogućnost ostvarivanja zajamčene minimalne naknade u sustavu socijalne skrbi. Također, u situacijama u kojima su postupci za odobrenje opskrbnine već bili započeti, trebalo je u skladu s praksom Europskog suda za ljudska prava primijeniti načelo legitimnog očekivanja, jer su podnositelji zahtjeva imali razumnu osnovu pretpostaviti da će njihov zahtjev biti riješen prema propisu koji je bio na snazi u vrijeme podnošenja.

Kao alternativu smo predložili da se tada postojećim korisnicima osigura isplata opskrbnina i nakon 1. siječnja 2014. godine, sve dok centri za socijalnu skrb ne utvrde ispunjavaju li uvjete za priznavanje zajamčene minimalne naknade i donesu odgovarajuća rješenja. Međutim, naši prijedlozi nisu prihvaćeni, a ZSS/13 nije predvidio da centri za socijalnu skrb po službenoj dužnosti provode postupke preispitivanja uvjeta za ostvarivanje prava na ZMN dosadašnjim korisnicima opskrbnine. Posebice je problematično da ovakva izmjena, koja ima izravni utjecaj na prava korisnika, među kojima je mnogo branitelja, nije bila adekvatno pojašnjena, pa su, s obzirom da nije bilo pravovremene informacije o postupku podnošenja zahtjeva nadležnim centrima za socijalnu skrb, neki korisnici opskrbnine ostali bez ikakvih prihoda, među kojima su bili upravo najsiromašniji branitelji. Naime, zahtjeve nadležnim centrima za socijalnu skrb trebalo je podnijeti već 2. siječnja 2014. godine, jer se ova pomoć priznaje s danom podnošenja zahtjeva. Uz to, navedeni postupci nisu jednostavni, trebalo je prikupiti brojnu dokumentaciju, po potrebi i obaviti očevid, pa su u tom razdoblju korisnici opskrbnine ostali bez ikakvih prihoda.

Što se tiče pritužbi branitelja Domovinskog rata pučkoj pravobraniteljici, zaprimljeno ih je samo 59, što je značajno manje u odnosu na 2013 godinu, kada je do povećanja došlo ponajviše zbog objave Registra branitelja. Pritužbe su se odnosile na rad ureda državne uprave kao prvostupanjskih tijela, ali i postupke drugostupanjskih tijela povodom žalbi na rješenja o utvrđivanju statusa hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata te dužinu trajanja postupka o utvrđivanju materijalnih i drugih prava po posebnim propisima. Dopisima i podnescima branitelji često detaljno opisuju svoj cjelokupni ratni put, ukazuju na tešku materijalnu situaciju u kojoj se nalaze, traže pomoć u rješavanju stambenog pitanja ili stambeno zbrinjavanje, izražavaju frustraciju i ljutnju radi načina na koji smatraju da se

društvo prema njima odnosi. Pritužbe branitelja koje su se odnosile na njihov invaliditet prosljeđivali smo pravobraniteljici za osobe s invaliditetom na nadležno postupanje, a u ostalim slučajevima, u okviru nadležnosti pučke pravobraniteljice i u komunikaciji s nadležnim tijelima, pokušavali smo pomoći u ostvarenju prava na koje su se u pritužbama pozivali.

#### **PREPORUKA:**

69. Ministarstvu branitelja i drugim ministarstvima nadležnim za odlučivanje o materijalnim i drugim pravima branitelja i članova njihovih obitelji po posebnim propisima, da branitelje uključe u izradu propisa koji se na njih odnose te ih na odgovarajuće načine pravovremeno i detaljno informiraju o pravima koje imaju i načinima njihova ostvarenja.

### **3.15. CIVILNE ŽRTVE RATA**

Postojeći Zakon o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata iz 1992. godine mijenjan je 14 puta, no i dalje ne obuhvaća sve kategorije ratnih stradalnika. Međutim, niti Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata, koji je u primjeni od siječnja 2014. godine, nije promijenjena definicija civilnih invalida rata, već su donesene manje izmjene zbog usklađivanja s novim Zakonom o socijalnoj skrbi.

Sveobuhvatno rješavanje pitanja civilnih žrtava rata koje će odgovarati međunarodnom pravu bilo je predviđeno u Godišnjem planu normativnih aktivnosti za 2014. godinu. Međutim, tijekom 2014. godine nije se započelo s izradom novog zakona, nego je njegova izrada odgođena za četvrti kvartal 2015. godine.

Pri uređenju ovog pitanja trebalo bi voditi računa da se obuhvate različite skupine građana i načini stradavanja u ratu: žrtve usmrćenja, ranjavanja, terorističkih i diverzantskih djela, seksualnog zločina, osobe stradale od mina i druge. Prava se trebaju priznati svim žrtvama, odnosno stradalnicima, neovisno o nacionalnom ili etničkom podrijetlu i drugim obilježjima koja ih međusobno dovode ili bi ih mogla dovesti u neravnotežni položaj.

Pučkoj pravobraniteljici rijetko se obraćaju osobe koje sebe smatraju civilnim žrtvama rata, no sadržaj njihovih pritužbi ukazuje na ozbiljne ugroze i povrede ljudskih prava, vrlo kompleksnu i osjetljivu problematiku, ali i žurnu potrebu za zakonskim uređenjem ovog pitanja. Problem je što su te osobe i nakon početne viktimizacije tijekom rata, nastavile biti viktimizirane u dužem periodu nepriznavanjem statusa, ali i patnje te neobeštećenjem za stradavanje.

Radi se, primjerice, o ubijenom roditelju civilu, koji ima status civilne žrtve rata jer ga je ubila neprijateljska vojska, no njegova su djeca izgubila sudski postupak za naknadu štete i RH duguju gotovo 40.000,00 kn, ili primjerice o ranjavanju civilnih osoba na javnom mjestu izvan zone sukoba, od strane pripadnika hrvatskih postrojbi koji je aktivirao ručnu bombu, no

stradale osobe nemaju priznat status civilnih invalida rata jer nisu stradali od neprijateljske vojske.

U praksi hrvatskih sudova, članovi obitelji/tužitelji najčešće nisu uspijevali u parnicama u kojima su od RH zahtijevali obeštećenje zbog smrti bliske osobe, jer počinitelji zločina nisu osuđeni. Iako je posljednjih godina doneseno nekoliko presuda po kojima postoji obveza naknade štete od strane RH, neovisno o tome je li počinitelj zločina pravomoćno oglašen krivim, većina tužitelja bude odbijena jer tužbe nisu podnijeli unutar općeg (petogodišnjeg) zastarnog roka od počinjenja zločina.

Naplata troškova postupka nakon izgubljenih parnica za naknadu štete poseban je problem. Parnični troškovi kreću se u vrlo visokim iznosima, od nekoliko tisuća do stotinu tisuća kuna, koje građani teško uspijevaju platiti. Tako imamo situacije u kojima članovi obitelji osobe koja je u ratu poginula kao civil, a ponekad je ubijena na okrutan način, nisu dobili priznanje za stradavanje niti odštetu, nego su pored toga dužni plaćati visoke parnične troškove zbog čega se nad njima provodi ovrha.

Pred ESLJP raste broj predmeta iz RH koji se tiču neučinkovitih istraga za zločine počinjene tijekom rata, zbog povrede prava na život, nedjelotvornog istraživanja počinjenih zločina, prava na pravično suđenje, prava na djelotvorni pravni lijek, diskriminacije te pogrešne primjene zakona o oprost. Iako su posljednjih godina postignute prve nagodbe između članova obitelji žrtava i RH, tek se treba ustaliti postupanje Vlade RH prema ovoj kategoriji osoba koje potražuju pravdu i obeštećenje te iščekuju procesuiranje počinitelja odgovornih za smrt članova njihovih obitelji.

#### **PREPORUKE:**

70. Ministarstvu branitelja, da izradi Prijedlog Zakona o zaštiti vojnih invalida i civilnih stradalnika rata i uputi ga u javnu raspravu;
71. Vladi RH, da otpiše dugove parničnih troškova u postupcima za naknadu štete civilnim žrtvama rata.

### **3.16. ZDRAVLJE**

#### **Zdravstvena zaštita**

Raslojavanje društva i porast socijalnih nejednakosti negativno utječu na zdravlje kao područje društvenog života bazirano na društvenoj solidarnosti. Zdravlje i dostupnost zdravstvene zaštite najsiromašnijima, čija je polazna pozicija zbog loših uvjeta života u startu lošija, posebno je ugroženo. Iako se još uvijek proklamira načelo jednakog i svima dostupnog pristupa zdravstvenoj zaštiti, dugogodišnje urušavanje sustava kakvog smo poznavali, utječe na dostupnost zdravstvene zaštite građanima. Na to ukazuju preduge liste čekanja, otežana dostupnost kvalitetnih i medicinski najučinkovitijih lijekova i postupaka liječenja.

Svaka promjena u sustavu zdravstva, usmjerena je i na smanjivanje troškova. Između ostalog, štedi se i na broju zaposlenih pa u velikom broju zdravstvenih ustanova radi premali broj preopterećenih liječnika, što izravno utječe na kvalitetu pružene zdravstvene usluge i opstojnost čitavog sustava. Nerijetko se od bolničkog liječnika očekuje da u vrijeme predviđeno za rad s pacijentima u ambulanti bude na odjelu ili u operacijskoj dvorani. Zbog toga se propuštaju ranije dogovoreni termini koji se prebacuju u već popunjeni liječnički raspored i na taj način, uz samu kvalitetu pružene zdravstvene skrbi, utječe i na sustav centralnog naručivanja i liste čekanja. Pacijenti kojima to materijalne mogućnosti dopuštaju odlaze privatnim liječnicima, dok građani slabijeg imovnog stanja, koji nemaju novaca za plaćanje liječničkih pregleda, često ostaju bez adekvatne zdravstvene skrbi.

U prošlogodišnjem izvješću, istaknuli smo probleme s listama čekanja, sustavom palijativne skrbi i s nedostatkom učinkovitog pravnog sredstva za ostvarivanje prava iz Zakona o zaštiti prava pacijenata (NN, 169/04 i 37/08, u daljnjem tekstu ZZPP), o kojima pišemo i u ovom izvješću.

Strateškim planom Ministarstva zdravlja za 2013. – 2015. godinu istaknut je, kao opći cilj zdravstvenog sustava, osiguranje pravodobnog pristupa zdravstvenim uslugama, a još u prosincu 2012. godine ministar zdravlja predstavio je javnosti Pravilnik o osiguranju medicinski prihvatljivog vremena za ostvarivanje zdravstvenih usluga uspostavom listi čekanja. Unatoč tome što Pravilnik još uvijek nije stupio na snagu, MZ i HZZO poduzimaju aktivnosti kako bi se liste čekanja skratile, no njihovi stvarni učinci tek se očekuju. Ipak, donošenje Pravilnika omogućilo bi svakom pacijentu da utvrdi ostvaruje li zakonsko pravo na pravodoban pristup zdravstvenim uslugama primjeren svom zdravstvenom stanju.

Strateškim planom razvoja palijativne skrbi za razdoblje 2014. – 2015. godine, predviđeno je uspostavljanje normativnog okvira za uvođenje novih organizacijskih oblika i sadržaja u sustav palijativne skrbi. Predstojećim izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti, kojeg MZ planira uputiti u proceduru u drugom kvartalu 2015. godine, propisat će se usluge palijativne skrbi i razina na kojima će se te usluge pružati, što bi trebao biti iskorak u ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu palijativnih bolesnika, kao izrazito ranjive skupine građana. Za sada se sustav palijativne skrbi počeo ustrojavati prenamjenom postojećih resursa, osposobljavanjem pružatelja usluga palijativne skrbi i usvajanjem novih procedura i standarda rada, a stacionarna zdravstvena skrb za palijativne bolesnike počela se provoditi u bolnicama, stacionarima domova zdravlja i dnevnim bolnicama.

Tijekom 2014. godine objavljene su i teze budućeg Zakona o pravima, obvezama i odgovornostima pacijenata koji bi trebao sadržavati odredbe o djelotvornom pravnom sredstvu za zaštitu prava na zdravstvenu zaštitu, sukladno odluci Ustavnog suda U-I-4892/2004 iz 2008. godine i preporukama pučkog pravobranitelja iz izvješća za 2010., 2011., 2012. i 2013. godinu. Naime, ukidajući odredbu članka 35. ZZPP-a o pravnom sredstvu koje pripada pacijentu za zaštitu njegovih prava, Ustavni je sud zaključio da pritužba nije pravno

sredstvo kojim bi pacijent na djelotvoran način mogao ostvariti ustavno pravo na zdravstvenu zaštitu, budući da odgovorna osoba u zdravstvenoj ustanovi povodom pritužbe nema obvezu donijeti pojedinačni akt koji bi mogao biti podvrgnut sudskoj kontroli zakonitosti, sukladno članku 19. Ustava RH. Slijedom toga, prijedlog Zakona o pravima, obvezama i odgovornostima pacijenata trebalo bi što prije uputiti u zakonodavnu proceduru.

Osim za Zakon o pravima, obvezama i odgovornostima pacijenata, MZ je provelo i postupak internetskog savjetovanja sa zainteresiranom javnošću za još 25 zakona, ili njihovih izmjena i dopuna, u periodu od 5. prosinca 2014. do 5. siječnja 2015. godine, dakle u vrijeme božićnih i novogodišnjih blagdana. Predmetom savjetovanja bio je niz sustavnih zakona iz područja zdravstva kao što su: Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o liječništvu, Zakon o sestrinstvu, Zakon o primaljstvu, Zakon o ljekarništvu, Zakon o medicinski pomognutoj oplodnji i drugi. Načinom provođenja ovog postupka, MZ je umanjilo vjerojatnost da će građani, odnosno zainteresirana javnost, svojim sudjelovanjem utjecati na sadržaj ovih propisa, čime je povrijeđeno temeljno načelo europskog upravljanja javnim poslovima. Pored neprimjerenog termina savjetovanja, materija koju treba obuhvatiti budućim propisima nije izložena u tezama na način propisan Uredbom o provedbi postupaka procjene učinaka propisa (NN 66/12), budući da teze ne sadrže naziv glava budućeg propisa i u svakoj od njih popis tema koje se njome namjerava urediti, nego je materija cjelovitog budućeg propisa dana u nekoliko rečenica u kojima su naznačena osnovna pitanja, čime je kvalitetna javna rasprava, onemogućena.

Građani su nam uputili i više pritužbi na rad strukovnih komora, osobito Hrvatske komore dentalne medicine, Hrvatske komore medicinskih sestara i Hrvatske liječničke komore, u postupku rješavanja njihovih zahtjeva za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija, a neke pritužbe bile su upućene i na rad liječnika. U takvim slučajevima uputili smo pritužitelje da koriste zakonom propisani način zaštite prava i obrate se ravnateljima zdravstvenih ustanova. Osim toga, dobili smo značajan broj upita građana o načinu i postupku ostvarivanja i zaštite prava na zdravstvenu zaštitu, o postupku promjene izabranog doktora, o načinu ostvarivanja prava iz Zakona o zaštiti prava pacijenata i drugo, a njih smo prosljeđivali nadležnim javnopravnim tijelima, budući da je upravo njihova dužnost obavijestiti zainteresiranu osobu, na njezin zahtjev, o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite njenog prava.

#### **PREPORUKE:**

72. Ministru zdravlja, da donese i objavi Pravilnik o osiguranju medicinski prihvatljivog vremena za ostvarivanje zdravstvenih usluga uspostavom listi čekanja;
73. Ministarstvu zdravlja, da se u postupku donošenja propisa drži Zakona o procjeni učinaka propisa i Uredbe o provedbi procjene učinka propisa te Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

## Zdravstveno osiguranje

*„Ne možemo da ne pokažemo svoju razočaranost sporom administracijom i nezalicama koje plaćamo mi kao porezni obveznici. Naime, pravo građana o informiranju o dopunskom osiguranju je ugroženo. Naime, već 10 dana pozivamo besplatni telefonski broj Dopunskog osiguranja, i nitko se ne javlja već deset dana (javi se automatska sekretarica i kaže svi agenti su zauzeti) i tako već deset dana.*

*Drugo nitko od državnih službenika HZZO-a nezna odgovoriti koje dokumente treba sakupiti i kome se obratiti da se izračuna imovinski cenzus peteročlane obitelji, u svrhu plaćanja ili neplaćanja dopunskog osiguranja.“*

U području zdravstvenog osiguranja zaprimili smo 51 pritužbu kojima se ukazivalo na moguće propuste u radu i nepravilnu primjenu propisa od strane Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje.

Građani su nam se obraćali jer nisu mogli ostvariti pravo na dopunsko zdravstveno osiguranje; nisu imali saznanja da prava iz ugovora o dopunskom zdravstvenom osiguranju mogu ostvariti tek po proteku 30 dana od dana sklapanja ugovora; smatrali su predugim rok u kojemu nije riješena njihova žalba izjavljena protiv prvostupanjskog rješenja HZZO-a; tražili su preispitivanje rješenja Direkcije HZZO-a kojim je odbijen zahtjev za priznavanjem prava na novčanu pomoć za vrijeme rodiljne i roditeljske brige o novorođenom djetetu; smatrali su da je nezakonita isplata umanjene novčane naknade za vrijeme privremene nesposobnosti za rad nakon 18 mjeseci neprekidnog trajanja privremene nesposobnosti za rad; inzistirali su na iznalaženju za njih najpovoljnijeg rješenja kako bi ostvarili pravo na obvezno zdravstveno osiguranje nakon prestanka radnog odnosa; inzistirali su na isplati naknade za vrijeme trajanja privremene nesposobnosti za rad zbog komplikacija u trudnoći; tražili su informacije kako bi nasljednicima, nakon smrti osigurane osobe kod HZZO-a, bio isplaćen putni trošak.

HZZO je pritužbe koje smo im prosljedili na nadležno postupanje rješavao u zadanim rokovima, tako što su odgovore najčešće dostavljali izravno pritužiteljima, a pučkoj pravobraniteljici na znanje. Iz sadržaja odgovora može se zaključiti da su pritužitelji u najvećem broju slučajeva bili zadovoljni odgovorom, jer su njihove pritužbe pozitivno riješene.

Osim pritužbi koje smo zaprimili sukladno Zakonu o pučkom pravobranitelju, bilo je i puno upita koji su se odnosili na: način dokazivanja plaćanja premije dopunskog zdravstvenog osiguranja; pravo na naknadu troškova prijevoza radi korištenja zdravstvene zaštite; pravo na putni nalog za odlazak na operaciju i za odlazak na kontrolu poslije operacije; pravo na povrat pretplaćene premije za dopunsko zdravstveno osiguranje; pravo na plaćanje troškova liječenja u inozemstvu na teret HZZO-a; prava vezana uz izdavanje i produženje Europske iskaznice zdravstvenog osiguranja; pravo na obvezno zdravstveno osiguranje djeteta, nezaposlenih osoba, studenata koji studiraju u inozemstvu (u državama koje nisu članice EU) te pravo na zdravstveno osiguranje stranaca.

Budući da se očitó radilo u situacijama u kojima su se građani obraćali pučkoj pravobraniteljici, smatrajući da se zapravo obraćaju HZZO-u, većina upita odmah je prosljeđena na nadležno postupanje, dok su povodom manjeg broja upita, ovisno o sadržaju i procjeni hitnosti odgovora u konkretnom slučaju, podnositelji upućeni da se izravno obrate HZZO-u.

Temeljem pritužbi i upita građana pučkoj pravobraniteljici, razvidno je kako su građanima nedostupne informacije koje trebaju dobiti od HZZO-a, zbog čega bi u tom smjeru trebalo uložiti dodatne resurse.

#### **PREPORUKA:**

74. HZZO-u, da osigura dovoljan broj službenika za zaprimanje i obradu upita građana, osobito za komunikaciju putem telefona i elektroničke pošte.

### **3.17. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU ZDRAVLJA**

Relativno mali broj pritužbi na diskriminaciju u području zdravlja, u koje za potrebe izvješćavanja pribrajamo diskriminaciju u području zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja, ali i diskriminaciju temeljem zdravstvenog stanja kao osnove, praktična je potvrda svih teza o razlozima nedostatnog prijavljivanja diskriminacije koje su iznesene u poglavlju o statističkim podacima vezanim uz diskriminaciju. Neravnopravne pozicije i ovisnost pacijenata, njihova bespomoćnost i strah od mogućih štetnih posljedica uzrokovanih ulaganjem pritužbe, odnosno strah zbog viktimizacije od strane konkretnog liječnika, ali i njegovih kolega odnosno cijelog sustava, utječu na relativno mali broj pritužbi u ovom području. Stoga moguće pojave diskriminacije u području zdravlja, osim kroz pritužbe građana, pratimo i kroz druge izvore informacija.

Raspodjela raspoloživih financijskih sredstava u okviru zdravstvenog sustava problem je na kojeg, uz pritužbe građana, ukazuju i mediji. Osjećaj nepravde i nemoći naročito prati najosjetljivije društvene skupine, poput umirovljenika, nezaposlenih, osoba koje ne primaju plaću te pacijenata s teškim dijagnozama, koji su ujedno i posebno izloženi diskriminaciji temeljem dobi, imovnog ili zdravstvenog stanja te višestrukoj diskriminaciji.

Rezanje troškova u zdravstvu dovodi do smanjivanja dinamike i kvalitete usluge. Štednja nerijetko utječe na pogoršavanje tijeka bolesti i dugoročno povećavanje troškova liječenja, uzrokujući potrebu za češćim liječničkim intervencijama u budućnosti i smanjujući šanse za potpuno izlječenje, a ponekad i uzrokujući buduće dodatne skupe zahvate koji negativno utječu kako na pacijenta, tako i na sustav. Stoga je planirane uštede potrebno sagledavati u široj vremenskoj perspektivi i korelaciji s kvalitetom pružene zdravstvene usluge i učinkovitošću osiguranog liječenja.

U medijima je popraćen slučaj pacijentice kojoj je tzv. skupi lijek zamijenjen drugim, generičkim, nakon čije se primjene bolest ponovo aktivirala. Zbog nuspojava uzrokovanih

generičkim lijekom zatraženo je mišljenje Povjerenstva za lijekove, koje je odluku donosilo 48 dana, za koje vrijeme bolesnica nije dobivala nikakvu terapiju, a zdravstveno joj se stanje pogoršalo.

ZOZO-om je propisano kako se prava i obveze iz obveznoga zdravstvenog osiguranja, osiguravaju svim osiguranim osobama na načelima uzajamnosti, solidarnosti i jednakosti. Međutim, građani su sve češće onemogućeni pravodobno ostvariti svoja prava u medicinski optimalnom obimu. S druge strane, u medijima se objavljuju slučajevi povlaštenog tretmana osoba koje su, koristeći svoj društveni položaj, upravo kroz sustav javnog zdravstva ostvarile pravovremenu i prosječnom građaninu nedostupnu zdravstvenu uslugu.

Posljedice postojećeg stanja u zdravstvu vidljive su iz pritužbe koja nam je upućena zbog diskriminacije HIV pozitivnih osoba. Rezultat laboratorijske pretrage kojom se određuje količina i broj HIV virusa u krvi čeka se do šest mjeseci, dok je europski standard čekanja dva tjedna, što je bio slučaj i u Hrvatskoj sve do 2011. godine, kada je započelo smanjivanje proračunskih sredstava bolnica, zbog čega je došlo do nedostatka reagensa za navedenu pretragu. Financijski limiti koji su određeni ne omogućavaju skraćivanje liste čekanja pa se događaju i nenadoknativa kašnjenja u propisivanju optimalne terapije, čime su HIV pozitivni pacijenti stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na pacijente sa drugim dijagnozama, koji pravovremeno dobivaju svoje nalaze i njima prilagođenu terapiju. Na primjer, prema podacima objavljenim na web stranicama HZZO-a, oboljeli od dijabetesa za kontrolni se pregled mogu naručiti odmah, a nalazi najsloženijih dijabetoloških pretraga čekaju se najdulje tri tjedna. Laboratoriji koji te preglede obavljaju se nisu, unatoč strogoj štednji, susretali s nestašicom reagensa nužnih za nesmetani rad i učinkovitu skrb o pacijentima. Budući da to upućuje na moguću diskriminaciju HIV pozitivnih pacijenata, temeljem zdravstvenog stanja u području zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja, preporučili smo poduzimanje svih radnji koje će HIV pozitivnim pacijentima ponovo osigurati pravovremenu dostupnost potrebne dijagnostike i liječenja u skladu sa zakonom i standardom kliničke skrbi kakav je osiguran pacijentima s drugim oboljenjima. Osim toga, osiguravanjem dostatnih financijskih sredstava jedinom laboratoriju koji u RH izvodi predmetne dijagnostičke pretrage, kao i pravovremenom reakcijom na moguća pogoršanja, dugoročno se u sustavu štede financijska sredstva za liječenje HIV pozitivnih pacijenata.

Pritužbe građana pučkoj pravobraniteljici ukazale su i na podvojenost uloga strukovnih komora u zdravstvu koje su s jedne strane definirane kao staleške i stručno poslovne strukovne organizacije, dok su s druge strane ovlaštene pružati podršku pacijentima i nadzirati struku. Događa se da kao organizacije osnovane s ciljem zaštite prava i interesa svojih članova te brige o ugledu i unaprjeđenju struke ponekad jednostavno previde obvezu pružanja zaštite građanima u ostvarivanju prava na kvalitetnu uslugu. S druge strane, državna tijela, unatoč dodijeljenoj ovlasti, ne vrše nadzor nad zdravstvenim komorama koje se u praksi, pogrešno tumačeći propise, bave isključivo interesima svojih članova dok pacijenti moraju istraživati kome se mogu obratiti za pomoć.



Primjerice, zaprimili smo pritužbu koja se odnosi na kvalitetu rada liječnika dentalne medicine i sustav podrške pacijentima. Unatoč očigledno neprofesionalnog i nekvalitetnog protetskog rada doktora dentalne medicine koji nije prihvatio reklamaciju nego je uz dodatnu naplatu izvršio manje popravke, pritužiteljica se obratila Hrvatskoj komori dentalne medicine i nadležnom ministarstvu. Kako je stručni nadzor nad radom doktora dentalne medicine jedna je od javnih ovlasti koja je Zakonom o dentalnoj medicini (NN 121/03, 117/08 i 120/09, u daljnjem tekstu: ZDM) dodijeljena Komori, MZ je pritužbu preusmjerilo Komori sa zahtjevom da se traženi postupak provede. Ne prepoznavši Zakonom dodijeljenu javnu ovlast, Komora se pogrešno pozivala na odredbe Pravilnika o načinu obavljanja vještačenja kod pacijenata te Odluku o visini naknade za usluge koje obavlja Komora, pa je pritužiteljici uvjetovala provedbu stručnog nadzora nad radom doktora uplatom novčanog iznosa u visini od 2.500,00 kn, navodeći kako je riječ o stručnom vještačenju. Pritužiteljica je upozorena i kako se vještačenje neće provesti ukoliko u roku od osam dana ne izvrši uplatu te da će čitav postupak po njenoj pritužbi biti obustavljen.

Iako ZDM propisuje kako se izvanredni stručni nadzor nad stručnim radom doktora dentalne medicine obavlja u slučaju pisane i potpisane pritužbe na rad doktora dentalne medicine kao i u slučaju zahtjeva ministra zdravlja te drugih državnih tijela (u konkretnom slučaju postoji i pritužba i zahtjev MZ), uslijed pogrešnog tumačenja propisa usvojena je neprihvatljiva praksa da se svaki izvanredni stručni nadzor nad stručnim radom doktora dentalne medicine tretira kao vještačenje i da se kao takvo naplaćuje. Takva praksa posebno je teško pogodila pritužiteljicu koja je umirovljenica sa vrlo niskom mirovinom i nije mogla platiti traženo vještačenje. Uvjetovanje provedbe nadzora stručnog rada i standarda kvalitete, što je jedno od prava zajamčenih i Europskom poveljom o pravima pacijenata, uplatom određenog iznosa diskriminiraju se osobe slabijeg imovnog stanja koje zbog nedostatka financijskih sredstava ne mogu pokrenuti postupak za zaštitu svojih prava. Ovakvo tumačenje propisa ugrožava i pravo na sigurnost od štete prouzročene stručnim nemarom i pogreškom kroz pravo na obeštećenje, što je segment europskih pravila organiziranja i osiguravanja zdravstvenih usluga. Na kraju je provedeni nadzor nad zakonitošću rada Komore rezultirao i provođenjem stručnog nadzora nad radom prituženog liječnika dentalne medicine. Zabranjena je i naplata vještačenja u slučajevima rada po predstavkama građana čime se osigurava pravo na pritužbu, odštetu u slučaju nekvalitetne zdravstvene usluge ili prouzročene štete, a Komora mora izmijeniti svoje interne akte radi usklađivanja s propisima. Međutim, s aspekta zaštite prava pacijenta, čitav je postupak trajao neopravdano dugo.

Iako smo u prijašnjim Izješćima ukazivali na problem komunikacijskih barijera između nositelja sustava i korisnika usluga, na ovom području nije postignut napredak. Za upućivanje pritužbe najčešće su dostupni brojevi telefonskih automata sa unaprijed snimljenim standardiziranim informacijama. Bijeli telefon Ministarstvo zdravlja promiče pozivom građanima da se na njega jave sa pitanjima, prijedlozima ili kritikama, a u stvarnosti se radi o telefonskom automatu koji nudi tipizirane alternative uz mogućnost javljanja stvarne osobe koja, međutim, nije ovlaštena davati nikakve informacije niti preusmjeriti poziv na neku od

službi unutar Ministarstva. To posebno negativno utječe na osobe starije životne dobi te na osobe slabijeg imovnog stanja.

Postupajući po pritužbama, uočili smo da pacijenti koji se u udružuju u organizacije civilnog društva zbog sličnih dijagnoza, češće ostvaruju ciljeve od neorganiziranih pojedinaca. Primjerice, oboljelima od hepatitisa promijenjen je režim financiranja lijekova pa je udruga oboljelih od hepatitisa, prepoznavši to kao problem, koji bi mogao uzrokovati zastoje u liječenju, uputila otvoreno pismo ravnatelju HZZO-a ističući kako su spornom promjenom diskriminirani, nakon čega je donesena odluka da se sporni lijekovi plaćaju iz sredstava obveznog zdravstvenog osiguranja.

Govoreći o diskriminaciji temeljem zdravstvenog stanja, upitan je i Pravilnik o mjerilima i načinu utvrđivanja posebne psihičke i tjelesne zdravstvene sposobnosti za osobu koja se prima u policiju i policijskog službenika te o sastavu i načinu rada zdravstvenih komisija u ovlaštenim zdravstvenim ustanovama (NN 113/12) povodom kojeg smo zaprimili pritužbe osoba koje su željele upisati Policijsku akademiju. Naime, u njemu je nekoliko potencijalno diskriminatornih kontraindikacija za obavljanje policijskog posla. Primjerice, bolesti i stanja adneksa kože koji uzrokuju estetsko ili funkcionalno oštećenje (alopecija), ali i estetski nedostatak u obliku jednostranog rascjepa gornje usne u dužini oko 2 cm („zečja usna“).

ZSD dopušta iznimke kada se stavljanje u nepovoljniji položaj u odnosu na određeni posao ne smatra diskriminacijom, ali samo uz uvjet da su narav i uvjeti obavljanja posla takvi da značajke povezane s nekom od diskriminacijskih osnova predstavljaju stvarni ili odlučujući uvjet njegova obavljanja. Svrha postavljanja uvjeta mora biti opravdana specifičnostima i potrebama radnog mjesta i uvjetima njegova obavljanja, dok uvjet mora biti odmjeran. Stoga smo, radi procjene spornih kontraindikacija s aspekta diskriminacije, uz očitovanje nadležnog ministra i Sindikata policije, konzultirali i MZ, Medicinski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatski liječnički zbor i Ambulantu za trihologiju (poremećaje vlasi) Klinike za dermatovenerologiju KBC-a Zagreb. Sva očitovanja ukazivala su kako niti jedno od navedenih stanja samo po sebi nije zapreka za obavljanje policijskog posla. Za alopeciju je istaknuto i kako se jedino kroz temeljitu dijagnostičku obradu svakog bolesnika može utvrditi odnosno isključiti autoimunu etiologiju ili drugu sistemsku bolest, pa je u postupak utvrđivanja opravdanosti uvrštavanja alopecije u popis kontraindikacija za osobu koja se prima u policiju potreban multidisciplinarni pristup. Sporni Pravilnik, kao i onaj iz 2006. godine, po broju kontraindikacija je rigorozniji od Pravilnika o psihičkim, fizičkim i zdravstvenim sposobnostima koje moraju ispunjavati izvršitelji na poslovima ovlaštene službene osobe Ministarstva unutarnjih poslova iz 1993. godine (NN 8/93 i 88/94).

Uočljivost osobe bez kose ili s vidljivim ožiljkom ne može biti opravdanje za odbijanje upisa kandidata na obrazovanje za obavljanje policijskih poslova, jer postoji čitav spektar različitih karakteristika i osobnosti pojedinca koje ga čine lako prepoznatljivom. Na primjer, boja kože samo je jedna od karakteristika koja bi primjenom takvog kriterija mogla biti

kontraindicirana za obavljanje policijskog posla, a takav kriterij nedvojbeno bi predstavljao izravnu diskriminaciju.

Pravilnik sadži još neke upitne kontraindikacije, kao što su sve parcijalne ili totalne zubne proteze, izražena disebojeja, osobito lica, veće pigmentacije, depigmentacije i ožiljci na vidljivim mjestima, sve prirođene i stečene anomalije bez poremećaja funkcije, ili potencijalna opasnost za zdravlje prema anamnezi i čimbenicima koji utječu na zdravstveno stanje, odnosno bolesti i stanja koja uzrokuju isključivo estetska oštećenja. Stoga ga je potrebno temeljito analizirati i propitati sva njime propisana mjerila za utvrđivanje posebne psihičke i tjelesne zdravstvene sposobnosti za osobu koja se prima u policiju te policijskog službenika. MUP-u smo preporučili izmjenu Pravilnika vodeći računa o zabrani diskriminacije, no diskriminatornost Pravilnika se negira i ističe kako je u oba slučaja postupano u skladu sa propisima.

#### **PREPORUKE:**

75. Ministarstvu zdravlja i HZZO, da poduzmu sve radnje kojima će se HIV pozitivnim pacijentima ponovno osigurati pravovremena dostupnost potrebne dijagnostike i liječenja i tako omogućiti ostvarenje zdravstvene zaštite u skladu sa zakonom i standardom kliničke skrbi;
76. Ministarstvu unutarnjih poslova, da revidira popis kontraindikacija navedenih u Pravilniku o mjerilima i načinu utvrđivanja posebne psihičke i tjelesne zdravstvene sposobnosti za osobu koja se prima u policiju i policijskog službenika te o sastavu i načinu rada zdravstvenih komisija u ovlaštenim zdravstvenim ustanovama.

### **3.18. OBRAZOVANJE**

Hrvatski sabor donio je u listopadu 2014. godine Strategiju obrazovanja, znanosti i tehnologije (NN 124/14) što je svakako najznačajniji događaj u ovome području u izvještajnom razdoblju. Njome su definirani ključni ciljevi na kojima će se temeljiti reforma sustava obrazovanja, što je iznimno važno budući da je Nacionalno vijeće za odgoj i obrazovanje, kao stručno i strateško tijelo obrazovne politike u RH još 2013. preporučilo svim tijelima obrazovne politike da do donošenja Strategije, reduciraju svoje aktivnosti na donošenju novih i izmjenama postojećih zakonskih i podzakonskih akata, uvođenju novih kurikulumata te donošenju novih i mijenjanju postojećih udžbenika. Međutim, nakon što je Strategija donesena, Planom normativnih aktivnosti Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta za 2015. godinu nije predviđeno donošenje niti jednog sustavno važnog zakona iz područja obrazovanja.

Sustav obrazovanja u RH obuhvaća predškolski odgoj, osnovnoškolsko i srednjoškolsko obrazovanje te visoku naobrazbu. S obzirom da je pravobraniteljica za djecu nadležna za praćenje stanja u području obrazovanja djece, dakle predškolskog odgoja te osnovnog i

srednjeg obrazovanja, pučka pravobraniteljica u načelu prati samo područje visoke naobrazbe.

Pritužbe koje smo zaprimili uglavnom su se odnosile na kvalitetu studijskog procesa, studentski standard i ostvarivanje i zaštitu prava studenata. Najčešće su se odnosile na pitanje studentskog standarda i vezane su uz dodjelu državnih stipendija u kategoriji E, koja se odnosi na studente slabijeg socio-ekonomskog statusa. Već su i sami studenti u svojim pritužbama naveli kako Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta u njihovom slučaju nije povrijedilo odredbe Pravilnika o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na državnu stipendiju, ali da razlozi koji njih dovode u teške socio-ekonomske prilike Pravilnikom nisu propisani kao jedan od kriterija za dodjelu stipendije.

Pučka je pravobraniteljica pokrenula i postupak u slučaju triju studentica Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu kojima su, bez provedenog postupka propisanog Pravilnikom o stegovnoj odgovornosti studenata, izrečene stegovne mjere opomena pred isključenje, uz zabranu polaganja ispita na šest, devet i dvanaest mjeseci. Nakon brojnih napisa u medijima, ali i postupanja pučke pravobraniteljice, dekan Ekonomskog fakulteta poništio je odluke Povjerenstva za stegovni postupak.

#### **PREPORUKA:**

77. Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, da dopuni kriterije za dodjelu državnih stipendija u kategoriji E – studentima slabijeg socio-ekonomskog statusa, propisane Pravilnikom o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na državnu stipendiju.

### **3.19. DISKRIMINACIJA U PODRUČJU I TEMELJEM OBRAZOVANJA**

Većina pritužbi koje se odnose na diskriminaciju u području ili temeljem obrazovanja ukazuje kako sustav obrazovanja ne prati potrebe gospodarstva, dok poslodavci još uvijek ne prepoznaju niti pri zapošljavanju primjenjuju ishode reformiranog visokog obrazovanja.

Mala mogućnost zapošljavanja mladih pozitivno je utjecala na nastavak obrazovanja, motivirajući veliki broj završenih srednjoškolaca da nastave školovanje. Ipak, osobe iz siromašnijih obitelji i nižeg socio-ekonomskog statusa u visokoškolskom obrazovanju sudjeluju u manjem postotku. Podatci Instituta za društvena istraživanja, prema kojima oko 44% hrvatskih sedmaša i osmaša koristi instrukcije, samo su jedan od pokazatelja kako imovno stanje obitelji utječe na svladavanje školskog gradiva i mogućnost nastavka školovanja. S druge strane, zabrinjava i podatak prema kojemu čak 62% učenika osmih razreda, smatra kako su za upis na fakultet najvažniji snalažljivost i osobne veze roditelja.

Stupanj obrazovanja roditelja također ima značajan utjecaj na obrazovne i profesionalne ambicije i uspjeh pojedinca. Istraživanje „Mladi u vremenu krize“<sup>11</sup> pokazuje kako je dio mladih iz obitelji nižeg socijalnog statusa prisiljen odabrati zanimanja koja zahtijevaju najniže kvalifikacije, kako bi se što ranije zaposlili. Kako se visokoobrazovane osobe lakše zapošljavaju od onih koji su završili strukovne škole, začarani krug povezanosti obrazovanja i zapošljavanja na neki se način zatvara.

Kada govorimo o diskriminaciji u sustavu obrazovanju, a posebno osjetljivu skupinu čine mladi koji se nalaze u nekom od oblika institucionalne ili alternativne skrbi. Zagovaračka mreža za mlade koji izlaze iz alternativne skrbi ističe kako je sustav profesionalnog usmjeravanja za vrijeme institucionalizacije neprimjeren i izravno utječe na odabir daljeg obrazovanja. Osobe koje se nalaze u sustavu skrbi u pravilu se usmjeravaju na lakše i praktičnije obrazovanje, a za odabir je često ključna fizička blizina neke škole ili ranije ostvareni kontakti između škole i institucije. Zbog toga se mladi iz sustava alternativne skrbi češće školuju za zanimanja koja ne odgovaraju njihovim interesima i mogućnostima i koja, u konačnici, nisu prilagođena potrebama tržišta rada. Individualizirana podrška u prevladavanju obrazovnih teškoća nije im dostupna pa su, u usporedbi s općom populacijom, češće školovani za pomoćna zanimanja ili čak uključivani u prilagođene obrazovne programe. Završetkom takvog školovanja oni se zapošljavaju na slabije plaćenim radnim mjestima, često i kao nekvalificirana radna snaga. Učenik koji je stekao nižu razinu srednjoškolskog obrazovanja može, sukladno Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (u daljnjem tekstu: ZOOSŠ), u roku od dvije godine od dana završetka strukovnog programa nastaviti školovanje u statusu redovnog učenika. Istekom tog roka obrazovanje se može nastaviti samo uz plaćanje, a mladi iz alternativne skrbi najčešće nemaju potrebnu financijsku potporu pa im je otežano ili onemogućeno stjecanje više razine obrazovanja ili promjena kvalifikacije.

Pritužbe građana zbog diskriminacije ukazuju na problem netransparentnog zapošljavanja u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13 i 101/14, u daljnjem tekstu: ZZDVO) vrlo je općenit i propisuje, u skladu s ustavnim načelom dostupnosti javne službe pod jednakim uvjetima, obvezu raspisivanja natječaja za zapošljavanje u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Praksa da se, neovisno o stvarnim i objektivnim potrebama koje proizlaze iz određenog radnog mjesta u natjecajnim postupcima postavljaju uvjeti koji su u cijelosti prilagođeni kompetencijama točno određene osobe/kandidata, dovodi do nejednakog postupanja prema svim ostalim sudionicima raspisanog natječaja. Uz jednu od pritužbi smo zaprimili i zapisnik s izvanrednog sastanka kolegija fakultetskog zavoda koji se, raspravljajući o tome za koju će se konkretnu osobu raspisati natječaj za zapošljavanje docenta, poziva na naputak MZOS da prilikom novih

---

<sup>11</sup> Ilišin, Bouillet, Gvozdanić, Potočnik: Istraživanje Mladi u vremenu krize, Institut za društvena istraživanja u Zagrebu, [www.idi.hr/mladi-u-vremenu-krize](http://www.idi.hr/mladi-u-vremenu-krize)

zapošljavanja na docentska radna mjesta pravo prednosti imaju oni novaci kojima u sustavu znanosti tijekom naredne godine istječe ugovor o radu, što dovodi u pitanje smisao obveze raspisivanja javnog natječaja.

Neusklađena terminologija u propisima dodatno otežava međusobno usklađivanje sustava obrazovanja i tržišta rada. Iako bi poslodavci uvjete koji se tiču razine obrazovanja potrebne za određeno radno mjesto trebali temeljiti isključivo na ZZDVO ili razinama obrazovanja iz Hrvatskog kvalifikacijskog okvira, to još uvijek nije učinjeno. Primjerice, u Zakonu o plaćama u javnim službama još uvijek se koriste pojmovi VSS, VŠS i SSS, iako je takav koncept određivanja razine završenog obrazovanja napušten prelaskom na Bolonjski sustav visokog obrazovanja.

Obratio nam se pritužitelj koji navodi kako je završio specijalistički diplomski stručni studij, smjer cestovnog prometa i time stekao stručni naziv stručni specijalist inženjer prometa. Budući da ZoSPC propisuje da na poslovima stručnog nadzora nad radom autoškola, kao i na poslovima ispitivača za nastavne predmete Prometni propisi i sigurnosna pravila te Upravljanje vozilom, može raditi samo osoba sa završenim sveučilišnim diplomskim studijem prometnog smjera, upitno je radi li se o poslovima za čije je obavljanje odlučujući uvjet diploma sveučilišnog studija. Naime, sukladno ZZDVO, stručni studij pruža primjerenu razinu znanja i vještina za obavljanje stručnih zanimanja te osposobljava za neposredno uključivanje u radni proces. Autoškola je definirana kao stručna, a ne znanstvena organizacija. Međutim, ni MZOS niti AZZVO nisu nam dostavili stručno mišljenje bi li navedene poslove, s obzirom na ishode učenja specijalističkog diplomskog stručnog studija prometa i programa stručnog ispita za stručnog voditelja u autoškoli, mogao kompetentno obavljati stručni specijalist inženjer prometa ili je riječ o poslovima za čije je obavljanje nužna i odlučujuća diploma o završenom sveučilišnom studiju. Agencija je otklonila svoju nadležnost navodeći kako je riječ o tumačenju pojedinih zakonskih odredbi i stručnih termina, dok se Ministarstvo, krivo interpretirajući upit, fokusiralo na procjenu o ispunjavanju uvjeta za obavljanje tih poslova, za što je nadležan MUP, koji je ne navodeći podatke ponovio kako je upravo završeni sveučilišni diplomski studij nužan za obavljanje navedenih poslova jer se oni povjeravaju ovlaštenoj stručnoj organizaciji kao javna ovlast. Takvo je obrazloženje nametnulo potrebu usporedbe s radom u državnoj službi gdje se za gotovo sve poslove uz završen sveučilišni diplomski studij alternativno traži završen specijalistički diplomski stručni studij. Stoga držimo da sporna odredba ima diskriminatoran učinak te je propisane uvjete potrebno izmijeniti. Međutim, kako je izostalo tumačenje nadležnih tijela, MUP i dalje otklanja mogućnost izmjene spornih uvjeta.

Nažalost, i u ovom Izješću moramo upozoriti kako pravilnik kojim bi se odredila odgovarajuća vrsta obrazovanja suradnika u osnovnim školama, niti šest godina po isteku roka za njegovo donošenje, još uvijek nije donesen. Stoga je i dalje otvoren problem zapošljavanja diplomanata Hrvatskih studija Sveučilišta u Zagrebu u osnovnim školama. Iako njegovo donošenje ne znači i da će rješenje biti nužno povoljno za kroatologe, time bi se

postavila jasna i unaprijed poznata pravila, koja sada nedostaju. S obzirom da je u međuvremenu izmijenjen ZOOOSŠ, određen je i novi rok od godine dana za donošenje podzakonskih akata, pa je rješenje ovog problema i dalje prolongirano, a odgovarajuća vrsta obrazovanja učitelja, nastavnika i stručnih suradnika u osnovnim školama niti u narednom razdoblju neće biti usklađena sa ishodom reformiranog sustava visokog obrazovanja i nomenklaturom stručnih naziva koji se stječu završetkom po Bolonji ustrojenih sveučilišnih studija, a niti s važećim ZOOOSŠ.

U skladu s našom preporukom, MZOS je izmijenio uvjete za prijavu za smještaj u studentske i učeničke domove te je Odluka o kriterijima za raspodjelu mjesta redovitim studentima u studentskim domovima studentskih centara i učeničkim domovima u RH za akademsku godinu 2014./2015. također izmijenjena. Sukladno tome, uz prilaganje dokumentacije nadležnih tijela, na natječaj se mogu javiti svi studenti hrvatski državljani, dok su se ranije prihvaćali samo dokumenti nadležnih tijela iz RH pa hrvatski državljani s prebivalištem u inozemstvu nisu mogli sudjelovati u natječaju.

#### **PREPORUKE:**

78. Ministarstvima i drugim nadležnim tijelima, da potrebnu vrstu obrazovanja za pojedina radna mjesta usklade s Hrvatskim kvalifikacijskim okvirom i Bolonjskim sustavom vodeći računa o zapošljivosti diplomanata stručnih i specijalističkih diplomskih stručnih studija;
79. Ministarstvu unutarnjih poslova, da izmjeni ZoSPC u dijelu kojim se propisuju uvjeti za poslove stručnog nadzora nad radom autoškola i za poslove ispitivača za nastavne predmete Prometni propisi i sigurnosna pravila te Upravljanje vozilom;
80. Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, da donese Pravilnik o odgovarajućoj vrsti obrazovanja učitelja, nastavnika i stručnih suradnika koji će biti usklađen sa Zakonom o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju.

### **3.20. DISKRIMINACIJA TEMELJEM VJERE**

Diskriminacija temeljem vjere očituje se kao nepovoljno postupanje, često utemeljeno na stereotipima ili predrasudama, koje vodi do razlika u položaju i mogućnostima ravnopravnog sudjelovanja u društvenom životu vjernika različitih vjera ili osoba koje ne pripadaju niti jednoj vjeri.

Prema Popisu stanovništva iz 2011. godine, u RH su najzastupljeniji katolici, u koje se ubrajaju rimokatolici i grkokatolici (86,28%), slijede pravoslavci (4,44%) te muslimani (1,47%). Ireligioznima se izjasnilo 3,81% osoba, a 2,17% osoba nije se željelo izjasniti.

Tijekom 2014. godine napokon je prekinuta višegodišnja diskriminacija pojedinih manjinskih vjerskih zajednica potpisivanjem Ugovora između Vlade RH i Saveza crkava Riječ života, Crkve cjelovitog evanđelja i Protestantske reformirane kršćanske crkve o pitanjima od

zajedničkog interesa. Sklapanjem ovog Ugovora izvršena je presuda ESLJP iz 2010. godine, kojom je ocijenjeno kako je RH diskriminirala navedene vjerske zajednice, jer različito postupanje prema njima u odnosu na vjerske zajednice koje su ranije sklopile ugovore s Vladom RH, nije imalo „objektivno i razumno opravdanje“. Ovaj Ugovor razlikuje se od onih sklopljenih s drugim vjerskim zajednicama, utoliko što se njime rješavaju samo ona pitanja koja su u presudi ESLJP ocijenjena diskriminatornima, a koja se tiču vjerskog obrazovanja u javnim školama i predškolskim ustanovama te priznavanja vjerskih brakova od strane države.

Diskriminacija temeljem vjere ili osobnog uvjerenja očitovala se kroz više događaja tijekom 2014. godine, s kojima je pučka pravobraniteljica upoznata putem medija, očitovanja crkava, vjerskih zajednica i nevladinih organizacija ili iz zaprimljenih pritužbi građana.

Još u Izvješću za 2013. godinu upozorili smo na neprihvatljivo, formalističko tumačenje propisa Porezne uprave, prema kojem je oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretninama prilikom stjecanja vjerskih objekata moguće ostvariti jedino ukoliko je riječ o kupnji postojećih vjerskih objekata ili zemljišta za njihovu izgradnju, ali ne i kupnji stana ili poslovnog prostora za obavljanje vjerskog obreda. Takvo tumačenje Ustavni je sud u svojoj odluci U-III-3817/2009 iz 2012. godine, ocijenio gramatički formalno točnim, ali neživotnim, jer bi se po njemu oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretninama moglo realizirati samo kada bi vjerske zajednice kupovale već postojeće, odnosno sagrađene vjerske objekte jedna od druge. Slijedom toga smo Poreznoj upravi preporučili da postupi po Odluci Ustavnog suda, što još nije učinjeno.

Dakako, u RH dolazi i do povrede kršćanskih osjećaja vjernika pa tako Hrvatska biskupska konferencija navodi kako je kazališna predstava „Hrvatsko glumište“ u HNK-u Ivana pl. Zajca u Rijeci izazvala zgražanje vjernika zbog profaniziranja i obeščaćenja kršćanskih simbola koji se u predstavi koriste kao perverzni rekviziti, što je rezultiralo i potpisivanjem peticije za smjenom dvojice autora. HBK također ukazuje i kako nije dobro da se vojnici i policajci nalaze u društvu kapelana ukoliko žele napredovati unutar sustava te da su zabilježeni napadi i optužbe na račun katoličkih svećenika Zadarske nadbiskupije, koji su oklevetani te su protiv njih podnesene anonimne prijave.

Istovremeno, tijekom 2014. godine organiziran je skup pod nazivom Raskinimo vatikanske ugovore, u organizaciji koalicije udruga Glas razuma – Pokret za sekularnu Hrvatsku, Udruge za zaštitu prava ireligioznih osoba i promicanje ireligioznog poimanja svijeta Protagora te inicijative Nisam vjernik, koji smatraju da je posljedica sklapanja vatikanskih ugovora povlašten položaj katoličke crkve u odnosu na ostale crkve i vjerske zajednice te narušavanje Ustavom zajamčene sekularnosti. Povodom toga, Vlada RH se očitovala kako nema osobitog razloga za izmjenu sklopljenih ugovora sa Svetom Stolicom, no da će, ukoliko to nađe shodnim, predložiti izmjene pojedinih ugovora.

Udruga Protagora pritužila se na diskriminirajuću praksu, u pogledu odluke objavljene na web stranicama škole kojom su svi nastavnici i učenici pozvani da prvog dana školske godine



prisustvuju svetoj misi, zbog čega se postavilo pitanje nejednakog postupanja prema učenicima i nastavnicima koji nisu pripadnici većinske vjerske zajednice ili nisu vjernici. Škola je kao poslodavac, zanemarila pravo i perspektivu učitelja i razrednika da sukladno svojim vjerskim i filozofskim uvjerenjima slobodno odabere hoće li prisustvovati svetoj misi, čime ih je diskriminirala po vjerskoj osnovi. Stoga smo uputili preporuku za promjenom te prakse u odnosu na nastavnike, dok je u odnosu na učenike, postupala pravobraniteljica za djecu.

Zaprimili smo i upit HZZ-a, vezan uz sumnju na izravnu diskriminaciju po osnovi vjere u postupku zapošljavanja putem natječaja Katoličkog bogoslovnog fakulteta, jer se u natječajnoj dokumentaciji tražilo i prilaganje krsnog lista. Uvažavajući status Katoličke crkve i Katoličkog bogoslovnog fakulteta, i nadalje smo stava da se iznimka vjerskog etosa religijskih zajednica ne bi mogla primijeniti u slučaju zapošljavanja administrativnog osoblja. Crkve mogu osnivati škole i učilišta te njima upravljati po vlastitim pravilima, a njihova samostalnost ograničena je na poslanje i brigu za duhovni razvoj čovjeka, dok u određenim poslovima i pitanjima u domeni građanskog, radnog ili drugih grana prava, djelovanja crkava podliježe zakonodavstvu RH. Dapače, smatramo kako zapošljavanje ireligioznih osoba ili onih drugih vjera ili uvjerenja, kao administrativnog osoblja, ne bi ugrozilo ili umanjilo znanstveno i obrazovno djelovanje KBF-a, zbog čega smo uputili preporuku, a potom i upozorenje o potrebi revidiranja ovakve prakse.

Odlukom Ustavnog suda U-III-3785/2009 iz 2014. godine, potvrđeno je naše stajalište iz Izvješća o pojavama diskriminacije za 2011. godinu, kako je onemogućavanjem fotografiranja s maramom na glavi pripadnicama muslimanske vjeroispovijesti, bilo povrijeđeno Ustavno i Konvencijsko pravo na slobodno izražavanje vjere te da je došlo do neizravne diskriminacije temeljem vjere. U obrazloženju je naglašeno da su neke policijske postaje u isto vrijeme izdavale osobnu iskaznicu pripadnicama muslimanske vjeroispovijesti s fotografijama na kojima nose marame, a što je posebice problematično s aspekta pravne sigurnosti, odnosno neujednačenosti primjene propisa. Napominjemo da je još tijekom 2013. godine Pravilnikom o obrascima i evidenciji osobnih iskaznica (NN 69/13) sporna odredba izmijenjena.

#### **PREPORUKE:**

81. Poreznoj upravi, da postupi sukladno Odluci Ustavnog suda U-III-3817/2009 iz 2012. godine, odnosno da povuče mišljenje od 27. listopada 2005. godine o primjeni oslobođenja od plaćanja poreza na promet nekretnina;
82. Katoličkom bogoslovnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, da prilikom zapošljavanja administrativnog osoblja omogući prijavljivanje kandidata bez prilaganja krsnog lista te poznavanja i prihvaćanja kršćanskog nauka.

### 3.21. NEPRIHVATLJIVO I DISKRIMINATORNO IZRAŽAVANJE U JAVNOM PROSTORU

*„Naporni su vam djed ili baka? Želite ih se riješiti ali ne znate kako? Mi znamo! 100% legalno. Provjerite odmah.“*

Sloboda izražavanja jedno je od temeljnih prava demokratski uređenih država, no u nekim slučajevima može biti podvrgnuta ograničenjima koja su potrebna kako bi se zaštitila prava i ugled drugih.

Najekstremniji oblik govora kojim se potiče na nasilje i mržnju prema pojedincu ili skupini zbog neke osobine i koji predstavlja najteži oblik diskriminatornog izražavanja u javnom prostoru predstavlja kazneno djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju iz čl. 325. Kaznenog zakona. Prema podacima Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH tijekom 2014. godine vođeno je 29 postupaka vezanih uz ovo kazneno djelo, pri čemu 20 zbog govora mržnje prema pripadnicima nacionalnih manjina.

Nemamo uvida u cjelokupnu sudsku praksu vezano uz ovo kazneno djelo, iako je Vrhovni sud u nekoliko navrata sudovima naložio da se presude povezane s diskriminacijom, uključujući i one o govoru mržnje, dostavljaju pučkoj pravobraniteljici. Dodatno, od Općinskog kaznenog suda u Zagrebu u nekoliko smo navrata bezuspješno tražili odluku kojom je Zdravko Mamić oslobođen optužbe da je počinio kazneno djelo javnog poticanja na nasilje i mržnju.

Prema jednoj nepravomoćnoj prvostupanjskoj presudi, za govor mržnje nije dovoljno samo iskazati nesnošljivost, već treba pozivati i na nasilje, što se u slučaju objavljivanja komentara vezanih uz romsku nacionalnu manjinu “stiska...treba ih v nekakvu baraku i plina pustiti!!!”, nije dogodilo. Prvostupanjski sud koji je donio tu odluku traži zadovoljenje subjektivnog elementa kaznenog djela, odnosno namjere okrivljenika da potiče druge na mržnju. Ovaj stav nije potvrđen na višem sudu, dapače, presuda je ukinuta uz obrazloženje kako javno iznošenje mržnje predstavlja poticanje i drugih osoba da mrze određenu skupinu ljudi i da joj žele zlo koje se može realizirati i stvaranjem opće odbojnosti prema drugome, dok se poticanje na mržnju izvršava izražavanjem negativnih stavova, koji mogu i kod drugih osoba izazvati odbojnost prema onoj osobi ili skupini na koju se odnosi.

Žustra polemika vodila se oko predstave HNK u Rijeci za koju su vjernici upozoravali da vrijeđa kršćanske vrijednosti, a istodobno su redatelj i glumci bili žrtve neprimjerenih komentara i vrijeđanja na društvenoj mreži za koje je državno odvjetništvo procijenilo da ne predstavljaju kazneno djelo govora mržnje.

Ovi primjeri pokazuju kako je na sudskoj praksi da u budućnosti detaljno formira pravni standard govora mržnje kao kaznenog djela.

Pored kaznene kao najteže, za diskriminatorno izražavanje predviđa se i prekršajna i građanska odgovornost pojedinca ili skupine, pri čemu dio neprihvatljivog govora ne doseže do suda, ali podliježe osudi javnosti i za njega se također koristi termin „govor mržnje,“ ali u najširem smislu.

I tijekom protekle godine diskriminatorno izražavanje najvećim je dijelom bilo usmjereno na pripadnike nacionalnih manjina, posebice srpske i romske, što je bilo povezano s postavljanjem ćirilčnih natpisa i perpetuacijom stereotipa o Romima kao kradljivcima.

Medijsku pažnju izazvala je presuda županijskog suda u građanskom postupku prema kojoj se u izjavi „da je homoseksualnost bolest, a ne opredjeljenje“ nije radilo o diskriminaciji u smislu propisa, već o javnom stavu izrečenom temeljem slobode prava izražavanja, što opet govori u prilog tome da je granicu između dviju zaštićenih vrijednosti zaista teško objektivno odrediti. No također, uočeno je i intenziviranje neprihvatljivog i diskriminatornog govora prema osobama istospolne orijentacije u vrijeme održavanja Parade ponosa.

I marketing je sve češće platforma neprihvatljivog i diskriminatornog izričaja, pri čemu o primjeru oglasa za usluge jednog umirovljeničkog doma pišemo u poglavlju o dobnoj diskriminaciji. Brojne reakcije javnosti izazvala je i kampanja mobilnog operatera, a slični primjeri sve su češći u reklamnom prostoru, na što smo upozoravali ne samo odgovorne osobe, već i Sud časti Hrvatskog udruženja društava za tržišno komuniciranje.

### *3.21.1. Uloga medija*

Hrvatsko novinarsko društvo, odnosno Novinarsko vijeće časti, pratilo je poštivanje Kodeksa časti hrvatskih novinara te provodilo postupke radi njegova kršenja. Uočeno je kako postoje portali koji sustavno ne uvažavaju profesionalne novinarske standarde i objavljuju priloge huškačke naravi, na što se opetovano upozorava, no očigledno bez utjecaja.

Neprihvatljivim govorom u javnom prostoru bavilo se i Vijeće za elektroničke medije Agencije za elektroničke medije, koje je tijekom 2014. godine u 31 slučaju razmatralo kršenje odredbi Zakona o elektroničkim medijima o zabrani diskriminacije. Povreda je utvrđena u tek jednom slučaju, povodom teksta s naslovom „Vukovarci pozivaju Hrvate na bojkot srpskih proizvoda! Evo popisa trgovina u kojima neće kupovati dok ćirilica ne izađe iz Vukovara“, objavljenog zajedno s popisom trgovina, koji je kasnije uklonjen.

Tijekom 2014. godine analizirali smo sadržaj tekstova na internetskim portalima na temu migranata, tražitelja azila i azilanata u razdoblju od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2013. godine<sup>12</sup>, o čemu pišemo i u poglavlju Diskriminacija temeljem rase ili etničke pripadnosti ili nacionalnog podrijetla. Analiza je pokazala kako prevladavaju neutralno informativni

---

<sup>12</sup> Za analizu birali smo tekstove koji su objavljeni na najčitanijim internetskim portalima, a kriterij čitanosti određen je prema Gemius indeksu čitanosti iz siječnja 2014. godine i uključuje 8 internetskih portala na kojima je pronađeno 78 članaka. Prigodom pretraživanja portala koristili smo sljedeće ključne riječi: azilant/azilanti/tražitelji azila; govor mržnje/zločin iz mržnje; rasizam; netrpeljivost i migrant/imigrant.

tekstovi, utemeljeni na priopćenjima MUP-a, koji najčešće imaju negativan povod kao što je primjerice pokušaj ilegalnog ulaska u RH. Afirmativni tekstovi opisuju okolnosti života u zemljama iz kojih dolaze, njihovu borbu s birokracijom u Hrvatskoj i sl, a na više portala zabilježili smo i stereotipne i diskriminatorne tekstove.

Mnogi informativni, pa čak i analitički tekstovi, puni su stereotipa prema migrantima, uključujući i tražitelje azila i azilante no iskazanima kroz priče drugih, a ne izravnim novinarskim stavom, primjerice parafrazirajući neimenovane stanare naselja u kojem se nalazi prihvatilište za tražitelje azila. Stereotipizacija se ogleda u isticanju negativnih konotacija ili širenju straha („Stanari Dugava u strahu od azilanata: Oni stvaraju nered“) te nepotrebnom navođenju nacionalnog podrijetla počinitelja nekog kaznenog djela ili prekršaja („Sirijci pokušali ilegalno preko granice“). Katkada je osnovni naslov neutralan, no u kombinaciji s nadnaslovom ili podnaslovom dobiva negativnije i/ili stereotipizirajuće konotacije („Divlja noć: Imigranti demolirali cijelo prihvatilište pa gađali zaštitara“).

### *3.21.2. Diskriminatorni sadržaji na Internetu*

Zlouporebe Interneta su brojne i raznovrsne: od osnivanja grupa mržnje na različitim društvenim mrežama do publiciranja mrzilačkih komentara i sl. Interes mladih za Internet je velik i upravo su oni često žrtve govora mržnje. Prema podacima Regionalnog info centra za mlade Rijeka – UMKI, mladi od 15 do 30 godina niske su razine znanja o ljudskim pravima, zbog čega je i visoka razina neosvijestjenosti o kršenjima i mogućnostima zaštite, a visok postotak neprijavlivanja slučajeva govora mržnje na Internetu.

Poseban problem je identifikacija i pronalaženje počinitelja. Iako se sve više dionika različitim projektima uključuje u „pokret“ za sigurniji Internet i Internet bez mržnje, nažalost još uvijek su česti i komentari poput: „A kaj da delamo s njima - da ih steriliziramo?“ ili „Onda je bio početak, da smo sredili gamad danas toga ne bi bilo“.

Glavna značajka internetskih medija je njihova interaktivnost, što dovodi do ozbiljnih problema kod mogućnosti reagiranja na neprihvatljiv govor, budući da je to često gotovo nemoguće u realnom vremenu. Na pitanje, je li bolje uklanjati sve iole upitne komentare ili očuvati interaktivnost Interneta, nije jednostavno odgovoriti. No, i bez ukidanja svake mogućnosti komentiranja ili uz ograničavanje anonimnog, potrebno je ojačati administratorske kapacitete kako bi mogli žurnije reagirati i uklanjati neprihvatljive i mrzilačke komentare te o drastičnim slučajevima obavještavati tijela progona.

### *3.21.3. Netolerancija na sportskim natjecanjima*

Često se na sportskim natjecanjima, poglavito nogometnim, čuje diskriminatorno i neprihvatljivo skandiranje, pjevanje i 'hukanje', zbog čega su, prema uputama UEFA-e u dogovoru s MUP-om, u travnju 2014. uvedene mjere privremenog i trajnog prekida utakmica zbog neprihvatljivog ponašanja, odnosno vrijeđanja. Naime, događalo se da određene policijske uprave nisu dopuštale trajni prekid utakmice ili pražnjenje dijelova tribina zbog

sigurnosnih razloga pa se umjesto toga od domaćina utakmice tražilo da gledatelje upozorava putem razglasa.

Prema podacima Hrvatskog nogometnog saveza i tijekom 2014. godine su zbog diskriminirajućeg uzvikivanja prekidane utakmice Prve hrvatske nogometne lige, a plaćale su se i visoke kazne zbog prekršaja diskriminatornog ponašanja. Šest klubova kažnjeno je u iznosu od 155.000,00 kn zbog prekršaja svojih navijača, a HNS je od FIFA-e kažnjen s 80.000 eura zbog nereda na tribinama, upotrebe pirotehnike i isticanja transparenta s fašističkim simbolima dijela hrvatskih navijača na utakmici Italija-Hrvatska u Milanu. UEFA je kaznila GNK Dinamo, HNK Hajduk i HNK Rijeku zbog ponašanja navijača iznosima od 25.000 do 105.000 eura.

Pored toga, podnijeta su 204 optužna prijedloga zbog prekršaja počinjenih pjevanjem i/ili dobacivanjem poruke, čiji sadržaj iskazuje ili potiče mržnju na temelju rasne, nacionalne, regionalne ili vjerske pripadnosti iz Zakona o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima.

Svi ovi podatci ponovno pokazuju kako je krajnje vrijeme da se stanjem u sportu intenzivnije pozabave nadležna tijela, pri čemu prevenciji nasilja i odgoju mladih u odgovorne građane treba dati prioritet.

#### **PREPORUKE:**

83. Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, da provede mjeru uključivanja sadržaja o neprihvatljivosti svih oblika diskriminacije te sadržaje koji promiču toleranciju i uvažavanje različitosti u odgojno obrazovne programe za djecu i mlade iz Nacionalnog programa zaštite i promicanja ljudskih prava 2013. do 2016. godine;
84. Ministarstvu unutarnjih poslova, da kontinuirano radi na provedbi edukacije policijskih službenika o prekršajnoj i kaznenoj odgovornosti za djela vezana za govor mržnje te druga kaznena djela i prekršaje povezane s diskriminacijom;
85. Ministarstvu kulture, da pri izradi medijske politike posebnu pažnju posveti diskriminatornom i neprihvatljivom izražavanju u medijima te osmisli efikasne modele njegova suzbijanja;
86. Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH, da najmanje jednom godišnje organizira radionicu za urednike i novinare o pojavama diskriminacije i ulozi medija u njenom suzbijanju, a posebno onih koji prate probleme pripadnika nacionalnih manjina te prihvata i integracije migranata/tražitelja azila/azilanata.

## **3.22. IMOVINSKOPRAVNI ODNOSI**

### **3.22.1. Stanovanje**

Zakon o najmu stanova iz 1996. (u daljnjem tekstu: ZNS) godinama izaziva dvojbe u primjeni, jer regulira oprečna prava, s jedne strane vlasnika stanova, a s druge zaštićenih

najmoprimaca. Razumljiva su nezadovoljstva građana i udruga njegovim rješenjima, zbog čega je potrebno uložiti dodatne napore kako bi se ovaj problem što prije i na adekvatan način riješio, uzimajući u obzir prava svih na koje se ZNS odnosi.

Daljnje probleme u praksi izazvala je Odluka Ustavnog suda U-I-762/1996 kojom je 1998. godine ukinut velik broj odredbi ZNS-a koje se odnose na zaštićeni najam, a posebno ukidanje članka 40. stavka 2. Naime, to je omogućilo vlasnicima stanova pokretanje postupka iseljenja zaštićenih najmoprimaca (potomaka ranijeg nositelja stanarskog prava ili osobe koje po zakonu uzdržava), jer više nisu imali obvezu osigurati zaštićenim najmoprimcima drugi stan, zbog čega je dolazilo do njihovog iseljavanja na temelju sudskih presuda.

Pučki pravobranitelj je i ranijih godina zbog potrebe rješavanja problema nastalih primjenom ZNS-a, nakon ukidanja navedene odredbe upućivao preporuke o nužnosti izmjena Zakona o najmu stanova te o tome izvještavao Hrvatski sabor, a i tijekom 2014. godine, navedeni je problem ponovno zainteresirao javnost zbog problema deložacija.

Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja je krajem 2013. godine izradilo Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZNS-a, koji je bio u javnoj raspravi, ali još uvijek nije donesen. Pri njegovoj izradi svakako treba voditi računa o praksi ESLJP u odnosu na pravo na dom, prema kojoj bi redovni građanski sudovi u ovršnim postupcima za iseljenje dokaze trebali ocjenjivati provedbom testa razmjernosti, o kojem smo više pisali u poglavlju o ovrhama.

Građani i udruge su se obraćali pučkoj pravobraniteljici zbog problema uslijed različite prakse sudova u primjeni ZNS-a upravo kad je u pitanju iseljenje zaštićenog najmoprimca, a između ostalih i Udruga hrvatskog saveza stanara građana EU, koja predlaže da poštivanje prava na dom uz načelo razmjernosti, sukladno praksi ESLJP i Ustavnog suda, budu uneseni u Zakon o najmu stanova.

#### **PREPORUKA:**

87. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da Nacrt prijedloga Zakona o najmu stanova što prije uputi u zakonodavnu proceduru.

### **3.22.2. Građenje**

Područje građenja regulirano je s više zakona i podzakonskih akata, a naročito: Zakonom o gradnji (NN 153/13), Zakonom o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (NN 86/12 i 143/13), Zakonom o građevinskoj inspekciji (153/13), Zakonom o prostornom uređenju (NN 153/13), Uredbom o naknadi za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru (NN 98/12) te drugim podzakonskim aktima.

Pred Ustavnim sudom tijekom 2014. godine podneseno je više desetaka prijedloga građana za ocjenu suglasnosti pojedinih odredbi Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim

zgradama s Ustavom, kao i prijedlog za ocjenu navedenog Zakona u cjelini. Ustavni sud je u svim slučajevima donio rješenja kojima navedeni prijedlozi nisu prihvaćeni.

U 2014. godini građani su nam se obraćali pritužbama koje su se odnosile na: bespravno izgrađene objekte, postupke donošenja rješenja o izvedenom stanju (legalizaciju objekata), sudjelovanje u postupcima donošenja prostorno-planskih dokumenata, dugotrajnost postupaka povodom žalbe drugostupanjskom tijelu, kao i na nemogućnost dobivanja informacija o stanju spisa, pritužbe na rad građevinske inspekcije u postupcima legalizacije i bespravne gradnje te nedobivanje odgovora na prigovore i zahtjeve građana upućene MGPU i građevinskoj inspekciji. Ukupno smo zaprimili 197 pritužbi, što je više nego tijekom 2012. i 2013. godine. Razlog tome je što građani ili ne dobivaju ili dugo čekaju odgovor građevinske inspekcije i MGPU, a ni pučka pravobraniteljica nije ažurno dobivala odgovore i očitovanja na upite, čak ni povodom požurnica.

Pritužbe na bespravno izgrađene objekte podnosile su uglavnom osobe koje imaju pravni interes da se zgrade za koje je doneseno pravomoćno i izvršno rješenje o uklanjanju, stvarno i uklone iz prostora, pri čemu podnosioci pritužbi nisu od nadležnih tijela dobili pravodobnu informaciju da se postupci izvršenja rješenja o uklanjanju nezakonito izgrađenih zgrada, donesenih na temelju ranijih propisa, prekidaju za zgrade za koje je podnesen zahtjev o izvedenom stanju (legalizaciju) do pravomoćnog okončanja postupaka legalizacije.

U pogledu pritužbi o dugotrajnosti postupaka pred građevinskom inspekcijom, na nepostupanja po predstavkama građana, neprovođenje nadzora, kao i nemogućnost dobivanja pisanih ili usmenih obavijesti o njihovim podnescima, građevinska inspekcija se pučkoj pravobraniteljici očitovala kako podnositelji prijava pogrešno smatraju da se inspeksijski nadzor građenja obavlja po njihovom zahtjevu ili prijavi, odnosno da imaju položaj stranke u postupku po odredbama ZUP-a pa se po njihovoj prijavi mora postupati u određenom roku. Kako tome nije tako, a rok za provedbu inspeksijskog nadzora nije propisan Zakonom o građevinskoj inspekciji, građevinska inspekcija smatra da o svom nepostupanju ne treba obavijestiti podnositelje prijave. Međutim, Zakonom o građevinskoj inspekciji ipak je propisan rok u kojem je građevinski inspektor dužan obavijestiti poznatog podnosioca prijave da je u inspeksijskom nadzoru utvrđeno da nije povrijeđen propis. Kako je to propisano i člankom 42. ZUP-a, svim podnositeljima bilo koje vrste podneska tijelima državne uprave, svakako treba odgovoriti.

#### **PREPORUKA:**

88. Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, da sukladno Zakonu o građevinskoj inspekciji i ZUP-u obavještava građane o poduzetom povodom njihovih podnesaka.

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

Ovo upravno područje regulirano je Zakonom o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (NN 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02 i 81/02, u daljem tekstu: Zakon o naknadi). Kao i do sada, rješavanje u prvom stupnju odvija se u Uredima državne uprave po županijama, o žalbama odlučuje Ministarstvo pravosuđa, a upravni sporovi pokreću se tužbom i rješavaju na upravnim sudovima u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu.

U 2014. zaprimili smo 14 pritužbi, odnosno pet više nego u 2013. godini, što ukazuje na gubljenje strpljenja ovlaštenika naknade zbog dugotrajnog rješavanja u svakoj fazi postupka. Naime, u većini slučajeva radi se o osobama starije životne dobi, koje su u strahu da za života neće dobiti zadovoljštinu za nekretnine oduzete za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine. Stoga su i pritužbe po sadržaju gotovo uvijek požurnice zbog šutnje administracije, odnosno dugotrajnosti postupka.

Pravi primjer za to je pritužiteljica iz Zagreba koja je u zakonskom roku (1997. godine) podnijela zahtjev za povrat pokretnina u vlasništvo (sustavno složene zbirke starog oružja iz hrvatske prošlosti te starinskog namještaja), ali ne i u posjed, nego da joj se utvrdi naknada. Rješenje o tome je doneseno 2008. godine, ali naknada još uvijek nije utvrđena. Stoga je tijekom 2014. godine dostavila 11 podnesaka kako bi putem pučke pravobraniteljice požurila Ministarstvo pravosuđa za izradu Uredbe o posebnoj vrsti naknade za pokretnine sa svojstvom dobra koja su sastavni dio zbirki, muzeja, galerija i drugih ustanova.

Međutim, iako se Radna grupa za izradu Uredbe već nekoliko puta sastala i u tijeku je prikupljanje podataka o zahtjevima za utvrđivanje naknade za oduzete pokretnine iz nadležnih Ureda državne uprave po županijama pred kojima se vodi postupak povrata, kako se najčešće radi o kulturnim dobrima, svakako treba voditi računa da bude u skladu sa Zakonom o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN 69/99, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13 i 152/14), kojim je propisano da su kulturna dobra od interesa za RH preventivno zaštićena i predstavljaju nacionalno blago. Zakonom o naknadi prijašnjem se vlasniku takve pokretnine vraćaju u vlasništvo, ali ne i u posjed (ostaju u npr. muzeju), čime on ništa ne dobiva, jer nema pravo raspolaganja pa bi zbog toga trebao biti oštećen, a to vrlo važno pitanje nije riješeno već 15 godina.

Najveći broj pritužbi zaprimili smo s područja Zagreba, Zagrebačke te Osječko-baranjske županije gdje je i inače bio najveći broj zahtjeva za povrat, a slijede Vukovarsko-srijemska, Istarska i Dubrovačko-neretvanska županija.

U odnosu na podatke koje smo naveli u Izvješću za 2013. godinu, a koji su i uredima državne uprave po županijama nadležnim za imovinsko-pravne poslove bili poticaj za detaljniju analizu rješavanja postupaka povrata i snimanje stanja riješenih zahtjeva, uočavamo veliki pomak u njihovom rješavanju tijekom 2014. godine. Prepolovljen je broj predmeta u kojima



nije bila zakazana ni jedna rasprava, što je nedopustivo 18 godina od donošenja Zakona o naknadi. Međutim, iz očitovanja koja je pučka pravobraniteljica pribavila po pritužbama u kojima je provodila ispitni postupak u 2014. godine, ima više razloga zašto je tome tako.

Bez obzira što je postupak složen, sav teret dokazivanja na pravo za povrat ili utvrđivanje naknade za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine je isključivo na ovlaštenicima naknade, tj. bivšim vlasnicima ili nasljednicima prvog nasljednog reda. Oni vrlo teško dolaze do potrebnih i valjanih ispava na kojima se temelji zahtjev za povrat, a sve troškove u postupku snose isključivo ovlaštenici naknade, koji su većinom umirovljenici. Najčešći prigovori pritužitelja odnose se na visoke troškova vještačenja koje drugostupanjsko tijelo nalaže kada se u žalbi ističe neosnovano umanjen iznos vrijednosti nekretnine koja je predmet povrata. Stoga je u prilog ujednačenog vještačenja 2014. godine Vlada RH donijela Uredbu o procjeni vrijednosti nekretnina (NN 74/14) pri čemu se istovremeno primjenjuje i Pravilnik o metodama procjene vrijednosti nekretnine (NN 79/14), o čemu nismo zaprimili pritužbe.

Problemi vezani za dužinu trajanja postupka, često su prisutni i zbog ulaganja pravnih lijekova. Pritužitelji se pučkoj pravobraniteljici nerijetko pritužuju da neka državna odvjetništva ne dolaze na rasprave, a kao i Fond za naknadu oduzete imovine, u pravilu ulažu žalbe na prvostupanjska rješenja, često opreza radi. Na to smo ukazivali i prošle godine, ali bez rezultata.

Postupci povrata se, kao i mnogi drugi, učestalo stavljaju „na stranu“ kako bi se pristupilo prioritetnom rješavanju postupaka izvlaštenja, koji su izričito propisani kao hitni postupci. Trenutno je takav postupak u tijeku u Krapinsko-zagorskoj županiji, u kojem je obuhvaćeno preko 4.000 katastarskih čestica, a i drugi, isto tako opsežan je u pripremi.

Pozitivan pomak u rješavanju zahtjeva za povrat je davanje zamjenskog poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH, kada ovlaštenicima naknade za njihovo oduzeto poljoprivredno zemljište, isto nije moguće vratiti u vlasništvo. Za iznalaženje drugog odgovarajućeg zemljišta ovlaštena je Agencija za poljoprivredno zemljište, a takva nova mogućnost regulirana je Odlukom o kriterijima koju je donijela Vlada RH u travnju 2014. godine.

Zabilježeni su i slučajevi, koji mogu biti otegotni za ovlaštenike naknade koji su već realizirali svoje pravo na povrat u novcu ili u naturalnom obliku, kada se nakon više od 10 godina pojave drugi ovlaštenici naknade sa svojim pravom potraživanja. Naime, presudom Vrhovnog suda iz 2009. godine, uvedena je praksa da se naknadno pojavljeni ovlaštenici trebaju nagoditi s ovlaštenikom koji je već realizirao naknadu, a ako to ne uspije, trebaju to riješiti u građanskoj parnici pred sudom, a protekom desetak godina, ovlaštenici koji su dobili naknadu u novcu, taj novac najčešće više nemaju.

Problem predstavlja i neujednačena praksa Ministarstva pravosuđa, kao drugostupanjskog tijela, budući da se u dva pravno i činjenično ista slučaja, donose različita rješenja. O tome nam govore očitovanja iz Ureda državne uprave nadležna za rješavanje povrata iz tri

županije. Ista je situacija i sa postupanjem u upravnim sporovima, gdje se također u dva pravno i činjenično istovjetna slučaja donose različite presude. To je višestruko nedopustivo, jer dolazi do nejednake primjene zakona, a kod stranaka se javlja pravna nesigurnost.

#### **PREPORUKE:**

89. Uredima državne uprave u županijama te Gradu Zagrebu, da u suradnji s Agencijom za poljoprivredno zemljište, pronalaze zamjenska poljoprivredna zemljišta za potrebe povrata ovlaštenicima naknade, posebno kada je tako naloženo drugostupanjskim rješenjima i presudama upravnih sudova;
90. Vladi RH, da donese Uredbu za utvrđivanje posebne vrste naknade za pokretnine koje se smatraju kulturnom baštinom, a koje su sastavni dio zbirki, muzeja, galerija i drugih ustanova;
91. Ministarstvu pravosuđa, da ujednači pravnu praksu pri donošenju drugostupanjskih rješenja u postupcima povrata;
92. Ministarstvu pravosuđa, da osigura bolju dostupnost i brže davanje pravnih mišljenja uredima državne uprave u županijama nadležnim u postupcima povrata;
93. Visokom upravnom sudu RH, da ujednači sudsku praksu u upravnim sporovima koji se vode u postupcima povrata.

### **3.23. ZAŠTITA OKOLIŠA I JAVNO ZDRAVLJE**

Rad Ureda u ovom području obuhvaća praćenje funkcioniranja sustava zaštite okoliša u odnosu na pristup informacijama i sudjelovanje javnosti u procesima kreiranja i donošenja odluka, pristup pravosuđu u pitanjima vezanim za okoliš te utjecaj čimbenika okoliša na zdravlje ljudi.

Kao i prošle godine, u pritužbama se ponavljaju prijave akcidenata u industrijskim postrojenjima te sumnjiva postupanja s otpadom. Zabrinutost građana ponajviše se odnosi na ugrožavanje zdravlja i života te onečišćenje prirode. Međutim, očitovanja nadležnih tijela, prvenstveno Ministarstva zaštite okoliša i prirode, najčešće konstatiraju da povreda nema ili je postupak utvrđivanja u tijeku. Primjerice, sustav praćenja kvalitete zraka na području tri županije, koje smo pratili: Splitsko-dalmatinske, Istarske i Primorsko-goranske, redovito ne bilježi onečišćenja zraka koje građani prijavljuju, a koja su vidljiva golim okom te potkrijepljena fotodokumentacijom. MZOIP nema informaciju o priznatim naknadama šteta uzrokovanih onečišćenjem okoliša, koje su nanosene fizičkim i/ili pravnim osobama.

Pristup pravosuđu u pitanjima vezanim za okoliš otvorilo je pitanje „zviždača“ (zaposlenik, bivši zaposlenik ili član organizacije koji prijavi nelegalno postupanje odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti). S obzirom da u RH nije cjelovito propisana zaštita „zviždača“ u otkrivanju i procesuiranju korupcijskih kaznenih djela, „zviždač“ koji nam se pritužio na sumnjiv rad nekoliko tvrtki pri postupanju s medicinskim otpadom, nije zaštićen,

već je postao žrtva vodeći bitku za javni interes. Stoga je izuzetno važno propisati zaštitu zviždača koji prijavljuju nelegalna postupanja u okolišu.

Preporuke koje smo 2013. dali MZOIP-u i MZ-u manjim su dijelom provedene pa je i dalje potrebna jača suradnja na praćenju utjecaja okoliša na zdravlje. Naime, Hrvatski nacionalni portal Registra onečišćavanja okoliša (HNPROO) kao i Preglednik Registra onečišćavanja okoliša (ROO) javno su dostupni, no nedovoljno pregledni i ne sadrže ukupne brojčane podatke da bi zaista mogli poslužiti kao cjelovit popis mjesta s odlagalištima otpada i industrijskim izvorima onečišćenja. Sustavno prikupljanje i analiziranje podataka o utjecaju čimbenika okoliša na zdravlje, posebice u sredinama s izvorima onečišćenja, još uvijek se ne provodi.

Jedan od zaključaka posljednjeg Izješća o stanju okoliša u RH za razdoblje od 2009. do 2012. godine, koje je Vlada podnijela Hrvatskom saboru, upravo je izostanak sustavnog, interdisciplinarnog i dugoročnog praćenja i ocjene utjecaja štetnih čimbenika okoliša na zdravlje ljudi i kvalitetu života, kao i potreba uspostavljanja metodologije za procjenu utjecaja čimbenika okoliša na zdravlje (HIA – Health Impact Assessment). Europska agencija za okoliš (EEA), na čijoj se strukturi navedeno Izješće bazira, navodi kako je, budući da je izuzetno teško procijeniti interakciju okoliša i ljudskog zdravlja, važno primijeniti načelo predostrožnosti te kako zrak najviše zagađuje upotreba fosilnih goriva u proizvodnji električne energije, prometu, industriji i kućanstvima. Petogodišnje izvješće EEA „Europski okoliš – stanje i izgledi u 2015“ identificiralo je 30 postrojenja koja najviše štete okolišu i zdravlju, od kojih je 29 za proizvodnju energije, uglavnom na ugljen.

Planiranje korištenja ugljena kao energenta u budućoj termoelektrani Plomin C, izaziva veliku pažnju stručne i šire javnosti. Pučka pravobraniteljica zaprimila je pritužbu neformalne inicijative građana Istarske županije, koji su ponajviše zabrinuti zbog ugljena koji se planira uvoziti. Unatoč protivljenjima ekoloških udruga, Vlada je u svibnju 2014. donijela Odluku kojom se projekt “Rekonstrukcija TE Plomin – zamjena postojećeg bloka 1 s blokom C u cilju modernizacije i povećanja kapaciteta“, proglašava strateškim projektom (NN 61/14).

U Strateškom planu razvoja javnog zdravstva od 2013. do 2015. (u daljnjem tekstu Plan) čiji je glavni nositelj i koordinator Hrvatski zavod za javno zdravstvo, jedan od očekivanih rezultata je donesen zakonodavni okvir i uspostavljen sustav praćenja, ocjenjivanja, kontrole i prevencije zdravstvenih rizika koji su određeni čimbenicima okoliša. Da bi se to postiglo, trebalo je zakonski urediti organizaciju, funkcioniranje i financiranje zdravstvene ekologije, uvesti obveznu procjenu utjecaja na zdravlje prije izgradnje industrijskih objekata te razviti HIA i osigurati zakonske pretpostavke za njegovo provođenje.

Međutim, iz Izješća o provedenim aktivnostima Plana u 2013. godini, razvidno je da nedostaju provedbeni akti i održivi načini financiranja zdravstvene ekologije. Tijekom 2013. formirano je interdisciplinarno povjerenstvo pri MZ-u, koje osim koordinacije aktivnosti između MZOIP-a, MZ-a i drugih institucija, može predlagati zakonska rješenja u cilju uređenja

područja zdravstvene ekologije. Također, u procesu izrade strateških dokumenta zaštite okoliša, MZ u suradnji s HZJZ kontinuirano predlaže uvođenje principa prethodne ocjene utjecaja na zdravlje za industrijske objekte, no bez rezultata.

Studija o utjecaju na okoliš projekta Plomin C iz 2011. godine u jednom dijelu sadrži procjenu utjecaja na zdravlje i navodi kako u RH nema propisane metodologije za procjenu rizika po zdravlje i ekosustav, kao ni propisa o biološkom, humanom ili zdravstvenom monitoringu u sklopu poslova zaštite okoliša. Uvođenje HIA procedure svakako treba što prije realizirati, kako je i predviđeno Planom, što je posebice važno kada planiranje industrijskih projekata počiva na energentu koji šteti zdravlju i to u sredinama koje su od ranije izložene onečišćenjima iz više industrijskih izvora, kao što je Istarska županija (Plomin 1 i 2, tvornica Rockwool).

I u Studiji procjene mogućeg utjecaja ekoloških čimbenika na zdravstveno stanje stanovništva Nastavnog zavoda za javno zdravstvo Sisačko-moslavačke županije iz 2007. godine, navodi se kako na osnovu podataka o zdravstvenom stanju stanovništva nekog područja, odnosno rutinske zdravstvene statistike nije moguće procijeniti utjecaj zagađenja na zdravlje stanovništva. Pokušavajući saznati podatke o zdravstvenom stanju stanovništva Grada Kaštela i Grada Solina obzirom na postojeće izvore onečišćenje okoliša u razdoblju od 2004. do 2013. godine, od Nastavnog zavoda za javno zdravstvo Splitsko-dalmatinske županije i HZJZ-a zaprimili smo veliki broj tabelarnih podataka, ali bez analize u odnosu na čimbenike okoliša.

Još jedno pitanje, o kojem smo također zaprimili nekoliko pritužbi, a objedinjava područje javnog zdravlja, pristupa informacijama i interesa kapitala, odnosi se na elektromagnetsko zračenje baznih stanica pokretnih komunikacija. Javna rasprava o Pravilniku o zaštiti od elektromagnetskog zračenja (NN 146/14), koji određuje područja i granice zračenja, protekla je bez javno dostupne informacije o sastavu povjerenstva koje ga je izradilo niti je ista dostavljena na zahtjev pučke pravobraniteljice. Usto, čeka se i odgovor MZ-a o procjeni i izvješću o opasnostima i učincima neionizirajućeg zračenja na ljude i okoliš. Prema stavu Hrvatske udruge za zaštitu od elektromagnetskog zračenja, novi Pravilnik u više je segmenata snizio razinu zaštite od neionizirajućeg zračenja, što je dodatni razlog za njegovo ukidanje.

#### **PREPORUKE:**

94. Ministarstvu zaštite okoliša i prirode, da u suradnji s nadležnim tijelima izradi cjelovit popis mjesta s odlagalištima otpada i industrijskim izvorima onečišćenja okoliša;
95. Ministarstvu zaštite okoliša i prirode, da u suradnji s Ministarstvom zdravlja putem odgovarajućih propisa uvede obveznu procjenu utjecaja na zdravlje (HIA) prije izgradnje industrijskih objekata;
96. Ministarstvu zdravlja, da osigura sve potrebno za praćenje čimbenika okoliša i njihovog utjecaja na zdravlje, sukladno Strateškom planu razvoja javnog zdravstva od 2013. do 2015. godine;

97. Ministarstvu zdravlja, da izradi novi Pravilnik o zaštiti od elektromagnetskih polja, u skladu s Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.

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

Pučka pravobraniteljica štiti prava osoba lišenih slobode reagiranjem na pojedinačne pritužbe o kršenju njihovih prava te obilascima Nacionalnog preventivnog mehanizma usmjerenim na sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, poboljšanje uvjeta smještaja u mjestima lišenja slobode te otklanjanje sustavnih nedostataka sukladno zakonskim obvezama i međunarodnim standardima. Broj pritužbi osoba lišenih slobode pučkoj pravobraniteljici u 2014. godini (178), svrstava ovo područje među četiri najistaknutija te ukazuje na sustavne probleme zatvorskog sustava, kao što su zdravstvena skrb ili prenapučenost pojedinih odjela. Također, bilježimo i povećani broj pritužbi iz psihijatrijskih ustanova. Uz to, u kaznionicama i zatvorima bili smo u deset navrata, kada smo, sukladno ovlastima iz ZoPP-a, proveli više od 30 pojedinačnih ispitnih postupaka.

U trećoj godini djelovanja NPM-a obišli smo 22 mjesta u kojima se nalaze osobe lišene slobode, što je 83% više nego prethodne godine (sedam obilazaka u 2012. godini i 12 obilazaka u 2013. godini). Pri tome je posebna pažnja posvećena psihijatrijskim ustanovama za koje je, na temelju pet detaljnih izvješća o obilascima, pripremljeno Posebno izvješće pučke pravobraniteljice o stanju ljudskih prava u psihijatrijskim ustanovama. Druga važna tema NPM-a ove godine bila su prava tražitelja azila i nezakonitih migranata te smo prvi puta obišli Prihvatni centar za strance. Obilasci policijskih postaja u Sisačko-moslavačkoj i Zadarskoj županiji treće su područje djelovanja NPM-a u 2014. godini.

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

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

Tijekom 2014. godine zabilježili smo blagi pad broja pritužbi osoba lišenih slobode koje se nalaze u zatvorskom sustavu što, između ostaloga, proizlazi i iz činjenice da prošle godine, u okviru obavljanja poslova NPM-a, nismo obilazili kaznena tijela. Za razliku od prethodnih godina, kada su pritužbe radi uvjeta smještaja bile najzastupljenije, tijekom prošle godine najviše ih je bilo podneseno radi pružanja zdravstvene zaštite. Treće po učestalosti bile su pritužbe radi postupanja službenika.

Manju zastupljenost pritužbi radi uvjeta smještaja moguće je tumačiti smanjenjem napučenosti zatvorskog sustava. Naime, prema podacima Središnjeg ureda Uprave za zatvorski sustav Ministarstva pravosuđa (u daljnjem tekstu: Središnji ured), 31. prosinca 2014. godine ukupna napučenost zatvorskog sustava iznosila je 96%. Međutim, unatoč ovim zasigurno pozitivnim pokazateljima, napučenost zatvorenih uvjeta, u kojima su negativni učinci prenapučenosti najviše izraženi, iznosi 106%, pri čemu je napučenost nekih zatvora

iznad 140% (Zatvor u Osijeku 157%, u Požegi 141%, u Varaždinu 140%). Važno je napomenuti i da su u zakonske kapacitete uračunate i one prostorije koje su prije prenamjene bile korištene kao dnevni boravci, prostorije za slobodne aktivnosti ili za vjerske obrede. Njihovom prenamjenom povećan je kapacitet, no to povećanje se negativno odrazilo na svakodnevne aktivnosti zatvorenika i organizirano provođenje slobodnog vremena.

Uz neosiguravanje 4 m<sup>2</sup>, veliki broj zaprimljenih pritužbi odnosi se na neusklađenost prostorija u kojima zatvorenici borave sa zdravstvenim i higijenskim zahtjevima. Primjerice, povodom pritužbe grupe zatvorenika, u Zatvoru u Bjelovaru proveli smo ispitni postupak tijekom kojega smo utvrdili da su zidovi u sanitarnom čvoru zeleni od plijesni te da su na dijelu stropa, s vanjske strane sanitarnog čvora, vidljivi tragovi vlage. Na cijevima koje se nalaze na stropu sanitarnog čvora privezana je vrećica kako bi se spriječilo kapanje iz sanitarnog čvora s gornjeg kata po zatvorenicima dok obavljaju nuždu. Tijekom obilaska vrećica je bila puna tekućine. Iako su nakon provođenja ispitnog postupka utvrđeni nedostaci uklonjeni te iako uvažavamo činjenicu da je zbog starosti zgrade Zatvora, unatoč redovitim radovima, nemoguće izbjeći brojne kvarove, ovakvi uvjeti smještaja nisu dopustivi te mogu predstavljati ponižavajuće postupanje.

Pritužbe na kvalitetu pružanja zdravstvene zaštite najčešći su razlog zbog kojeg nam se pritužuju osobe lišene slobode. Jednako tako, u podacima koje nam je dostavio Središnji ured navodi se da je tijekom 2014. godine upraviteljima kaznonica i zatvora bilo podneseno ukupno 378 pritužbi od čega najviše, čak 135 odnosno 36%, radi pružanja zdravstvene zaštite, što ukazuje na potrebu sustavnih i organizacijskih promjena na ovom području.

Dio pritužbi na zdravstvenu zaštitu i nadalje se odnosi na dugo čekanje na obavljanje pojedinih specijalističkih pregleda, preporučenih operativnih zahvata te fizikalne terapije. Primjerice, za neke zatvorenike preporučena fizikalna terapija se ne može osigurati u odgovarajućem roku, što može dovesti i do trajnijih oštećenja. Tako je, u slučaju jednog zatvorenika, prema specijalističkom nalazu, invaliditet koji je kod njega nastupio mogao biti preveniran pravovremenim stacionarnim tretmanom, a sada mu je terapija potrebna radi pokušaja poboljšanja stanja, ali i prevencije nastupa još težeg invaliditeta. No, još uvijek nije upućen na stacionarnu fizikalnu terapiju jer mu povjerenstvo HZZO-a istu ne odobrava zbog toga što su oštećenja sada trajnijeg karaktera. Zbog velikog broja zatvorenika kojima je fizikalna terapija potrebna, ona se ne može pružiti u kaznenom tijelu u potrebnom opsegu do upućivanja na stacionarnu fizikalnu terapiju. Kako bi se to ubuduće omogućilo, kazneno tijelo razmatra kupnju nekoliko aparata potrebnih za provođenje fizikalne terapije.

Osobe lišene slobode i nadalje se pritužuju na način provođenja sigurnosnih mjera obveznog psihijatrijskog liječenja te obveznog liječenja od ovisnosti. Iz pritužbi pojedinih zatvorenika može se zaključiti da su tijekom izdržavanja kazne zatvora postali ovisnici o Suboxonu, što zahtijeva posebnu pozornost te potrebu uključivanja većeg broja stručnjaka, kako iz pravosudnog tako i iz zdravstvenog sustava, na što je ukazivano i u prošlogodišnjem izvješću.

Zatvorenici nepušači kontinuirano se pritužuju da su smješteni, protiv svoje volje, u iste sobe s pušačima te su stoga stalno izloženi pasivnom pušenju i boje se za svoje zdravlje, o čemu smo također već izvještavali. Zakon o ograničavanju uporabe duhanskih proizvoda odnosi se i na kaznena tijela. Uvažavajući činjenicu da je zbog prenapučenosti unutar pojedinih zatvora i kaznionica, vrlo teško osigurati posebne prostore za pušače, koje će im biti dostupne tijekom većeg dijela dana, to ne može biti dovoljan razlog za oslobađanje zatvorskog sustava od obveze zaštite zdravlja zatvorenika. Stoga i nadalje ukazujemo na potrebu poduzimanja odgovarajućih mjera koje bi osigurale zaštitu od pasivnog pušenja u zatvorskom sustavu.

Kako su od 2014. godine svi zatvorenici osigurani preko HZZO-a, jedan dio pritužbi bio je uzrokovan i činjenicom da zatvorski liječnici nisu mogli pisati uputnice i recepte, već je to trebao raditi izabrani liječnik. Neki od njih nisu niti vidjeli zatvorenike, već je svu zdravstvenu zaštitu na primarnoj razini de facto pružao zatvorski liječnik. U tijeku je dogovor između Ministarstva pravosuđa i Ministarstva zdravlja, oko iznalaženja organizacijskih rješenja kojima bi se omogućilo zatvorskim liječnicima pisanje uputnica i recepata, što će zasigurno unaprijediti pružanje odgovarajuće zdravstvene zaštite zatvorenicima, ali i otkloniti jedan od mogućih uzroka njihovog nezadovoljstva. No, ovakvih poteškoća ne bi bilo da zdravstvena zaštita zatvorenika organizacijski prijeđe pod Ministarstvo zdravlja, o čemu više pišemo u poglavlju koji se odnosi na Ocjenu stanja poštivanja prava osoba lišenih slobode.

Zaprimili smo i nekoliko pritužbi zatvorenika vegetarijanaca na kvalitetu prehrane. Tako je u jednom slučaju utvrđeno da su pojedini dnevni izračuni obroka udovoljavali propisanoj energetske vrijednosti od najmanje 3000 kcal samo zahvaljujući povećanim količinama kruha. Radi udovoljavanja propisanim energetskim i prehrambenim normama, pri izradi i planiranju vegetarijanskih jelovnika potrebno je konzultirati nutricionistu.

I nadalje su vrlo učestale pritužbe radi postupanja službenika kaznionica i zatvora, posebice odjela osiguranja. Došlo je do porasta pisanih i usmenih pritužbi zatvorenika da ih službenici odjela osiguranja vrijeđaju, omalovažavaju i nazivaju pogrđnim imenima. Dodatno zabrinjava što se veliki broj ovih pritužbi odnosi na vrijeđanje i uznemiravanje na osnovi nacionalnog podrijetla. Na ovu nedopustivu praksu ukazali smo Središnjem uredu, koji je svim kaznenim tijelima uputio dopis o nužnosti dosljednog provođenja svih zakonskih odredbi koje se odnose na zabranu diskriminacije po bilo kojoj osnovi. Također, Središnji ured obavijestio nas je da će procijeniti potrebu dodatne edukacije službenika o ljudskim pravima i zaštite zatvorenika od svih oblika okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja. Međutim, podsjećamo da nužnost sustavnog provođenja edukacija ove vrste nije pitanje procjene Središnjeg ureda, već je to obveza države koja proizlazi iz Konvencije protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.

Nedopustivo je provođenje stegovnih postupka protiv zatvorenika koji pokušaju suicid. Postupajući po pritužbi zatvorenika utvrdili smo kako je protiv njega pokrenut stegovni postupak radi pokušaja suicida te mu je izrečena stegovna mjera radi počinjenja težeg stegovnog prijestupa - namjerno ugrožavanje svojega zdravlja radi onesposobljavanja za



izvršavanje obveza. Ovakvo postupanje ne samo da ukazuje na apsolutno nerazumijevanje situacije u kojoj si neka osoba pokuša oduzeti život, već i na nepoznavanje ili arbitrarno tumačenje relevantne pravne norme. Iako je Središnji ured svim kaznenim tijelima dao uputu da se u slučaju pokušaja suicida ne provode stegovni postupci, potrebno je razmotriti zakonsko definiranje svih stegovnih prijestupa, kako bi svaka osoba unaprijed jasno znala i razumjela koja ponašanja predstavljaju stegovni prijestup. U tom kontekstu podsjećamo na odluku Ustavnog suda U-I-659/1994 u kojoj se navodi da će načelo vladavine prava biti poštivano samo u slučaju ako zakonske odredbe budu dovoljno određene i prema onima na koje se odnose, kako u pogledu njihovih prava i obveza, tako i u pogledu postupka u kojem se o tim pravima i obvezama odlučuje, a posljedice koje će izazvati u konkretnom slučaju primjerene legitimnim očekivanjima stranaka na koje se primjenjuju.

Također, zaprimili smo i nekoliko pritužbi u kojima zatvorenici ukazuju na odredbu kućnih redova kojom je propisano da odbijanje zakonite naredbe u odnosu na izvršavanje obveza iz pojedinačnog programa izvršavanja kazne zatvora predstavlja teži stegovni prijestup. Ova je odredba dvojbeno zbog činjenice da se stegovni prijestupi propisuju Zakonom o izvršavanju kazne zatvora (u daljnjem tekstu: ZIKZ), a ne kućnim redom, ali i činjenice da ZIKZ već propisuje odbijanje izvršavanja zakonite naredbe ovlaštene službene osobe kao stegovni prijestup.

S obzirom na to da već nekoliko godina ukazujemo na nedostatnu učinkovitost pravne zaštite osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu, u prošlogodišnjem izvješću Ministarstvu pravosuđa dali smo preporuku da se provede studija o učinkovitosti sredstava zaštite prava osoba lišenih slobode. Međutim, Središnji ured smatra da su učinkovita sredstva zaštite prava zatvorenika osigurana kroz postojeću zakonsku regulativu, usklađenu s međunarodnim standardima. Unatoč tome, pritužbe koje i nadalje zaprimamo to ne potvrđuju. Primjerice, postupajući po pritužbi zatvorenika utvrdili smo da niti na jednu, od ukupno jedanaest pritužbi koje je podnio upravitelju od kolovoza do prosinca 2014. godine, nije dobio pisani odgovor. U jednom smo ispitnom postupku utvrdili da je zatvorenik, sukladno čl. 17. ZIKZ-a, nadležnom sucu izvršenja podnio zahtjev za sudsku zaštitu, koji nije donio rješenje, već je na zahtjev odgovorio dopisom. ESLJP je u sličnim situacijama već donio presude protiv RH u kojima je utvrdio povredu prava na djelotvoran pravni lijek iz čl. 13. Konvencije (Štitić protiv Hrvatske, Pilčić protiv Hrvatske). Budući da se radi o postupanju sudbene vlasti, o tome smo obavijestili Vrhovni sud RH, koji najmanje jednom godišnje saziva sastanak sudaca izvršenja radi ujednačavanja provedbe ZIKZ-a.

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

U 2014. godini pritužbe osoba s duševnim smetnjama pretežito su se odnosile na prisilnu hospitalizaciju ili smještaj bez pristanka, kada je pristanak umjesto osobe dao njezin zakonski zastupnik te na smještaj u domove za psihički bolesne odrasle osobe, a obraćale su nam se osobe s duševnim smetnjama ili njihovi srodnici te nevladine udruge. Postupajući po

zaprimljenim pritužbama, sukladno ovlastima iz ZoPP-a, bili smo u pregledu Klinike za psihijatriju, KBC-a Osijek te Doma za psihički bolesne odrasle osobe u Bjelovaru.

U okviru postupanja po pritužbama, u skladu s našim ovlastima, nismo analizirali psihijatrijske prosudbe i proces dijagnosticiranja duševne bolesti te nismo donosili mišljenje je li sa stručne strane bilo opravdano u psihijatrijskoj ustanovi nekoga prisilno zadržati i prisilno smjestiti, iako su pritužitelji često imali od nas takva očekivanja, već smo ispitivali jesu li bila povrijeđena ustavna i zakonska prava pritužitelja. Mogućnost postupanja pučke pravobraniteljice prema sudovima propisana je samo u situacijama nepotrebnog odugovlačenja postupka ili očitoj zloupotrebi ovlasti, a što u konkretnim slučajevima nismo utvrdili. U situacijama neslaganja s postavljenim dijagnozama upućivali smo pritužitelje da svoje primjedbe na rad vještaka, mogu podnijeti predsjedniku suda koji je imenovao vještaka, a pritužbu na pojedinog liječnika mogu podnijeti ravnatelju ustanove u kojoj liječnik radi te Hrvatskoj liječničkoj komori.

I nadalje postoje problemi, na koje smo ukazivali u prošlogodišnjem izvješću, koji mogu dovesti do neujednačenog postupanja prema prisilno hospitaliziranim osobama s duševnim smetnjama te kršenja njihovih prava.

Jedan od razloga neujednačenog postupanja prema prisilno hospitaliziranim osobama s duševnim smetnjama je i činjenica da neke psihijatrijske ustanove nemaju zatvoreni odjel na kojem se treba provesti mjera prisilnog liječenja pa je i to ponekad jedan od razloga za primjenu sredstava fizičkog sputavanja, što je nedopustivo. Pacijente za koje je potrebno liječenje na zatvorenom odjelu, ne bi trebalo liječiti u psihijatrijskim ustanovama koje ga nemaju.

Prisilno uzimanje psihofarmaka i nadalje je jedan od razloga pritužbi osoba s duševnim smetnjama koje se nalaze na bolničkom liječenju, pri čemu je bilo pritužbi i na nedobrovoljnu medikaciju u slučajevima tzv. „dobrovoljnog smještaja“. Jedna pritužiteljica je navela kako je trebala izabrati hoće li potpisati da pristaje na hospitalizaciju ili će biti pokrenut postupak njenog prisilnog smještaja, a ovako uvjetovan pristanak zasigurno se ne može tretirati slobodnim i informiranim, iako je pritužiteljica suglasnost za smještaj u psihijatrijsku ustanovu potpisala.

Pritužbe smo zaprimali i radi uskraćivanja prava na drugo mišljenje, sukladno Zakonu o zaštiti prava pacijenata, a to pravo imaju kako osobe na slobodi, tako i osobe lišene slobode. Davanje drugog stručnog mišljenja nije isto što i provođenje medicinskog, odnosno psihijatrijskog, vještačenja u sudskom postupku budući da sud nije vezan prijedlozima stranaka u postupku, a dokaze ocjenjuje pojedinačno. Kako odluku suda smije mijenjati i ukidati samo sud u čiju nadležnost spada predmet u postupku propisanom zakonom, te smo pritužitelje upućivali na korištenje pravnih lijekova.

### *4.1.3. Pritužbe građana na rad policije prilikom oduzimanja slobode*

Građani se na postupanje policijskih službenika prilikom oduzimanja slobode uglavnom pritužuju u kontekstu pretjerano grubog postupanja. Tako navode da osim neljubaznog ophođenja, od strane policijskih službenika doživljavaju i grubo fizičko postupanje u vidu zavrtnja ruku i prejakog stezanja sredstava za vezivanje. Također, navode da njihove napomene o lošem zdravstvenom stanju uzrokovanom trenutnim okolnostima ili dugotrajnom bolešću, nisu uvijek rezultirale pravovremenim pozivanjem liječnika ili odvođenjem u zdravstvenu ustanovu, već im je takva pomoć pružena znatno kasnije. Na potrebu izmjene ZKP-a, na način da uhićene osobe imaju pravo na liječnički pregled, a ne samo na hitnu medicinsku pomoć, ukazali smo u prošlogodišnjem izvješću.

Policijski službenici su tijekom 2014. godine u 4.608 slučajeva primijenili sredstva prisile – uporabom tjelesne snage, raspšivača s nadražujućom tvari i palice, u 3.536 slučajeva sredstva za vezivanje, a u 16 slučajeva vatreno oružje. U jednom slučaju uporaba vatrenog oružja ocijenjena je neopravdanom.

## 4.2. NACIONALNI PREVENTIVNI MEHANIZAM

### *4.2.1. Obilasci psihijatrijskih ustanova*

Tijekom 2014. godine, u okviru obavljanja poslova NPM-a, posebna pozornost posvećena je području smještaja osoba s duševnim smetnjama u psihijatrijske ustanove te je izvršen nenajavljeni obilazak pet psihijatrijskih ustanova<sup>13</sup> koje se ističu svojom veličinom i značenjem: Klinike za psihijatriju Vrapče; Neuropsihijatrijske bolnice „Dr. Ivan Barbot“; Psihijatrijske bolnice Rab; Psihijatrijske bolnice Ugljan te Psihijatrijske bolnice Lopača. Obilascima ovih ustanova, koji su trajali od dva do četiri dana, dobio se uvid u prava različitih kategorija osoba koje se u njima nalaze: prisilno smještene neubrojive osobe (cjelokupna forenzička psihijatrija smještena je u Vrapču, Popovači, Rabu i Ugljanu), osobe s težim duševnim smetnjama koje ozbiljno i izravno ugrožavaju vlastiti život ili zdravlje ili sigurnost, odnosno život ili zdravlje ili sigurnost drugih osoba, a koje su prisilno smještene temeljem odluke županijskog suda (tzv. „civilno“ prisilno smještene osobe), djece s duševnim smetnjama (Lopača), korisnika socijalne usluge dugotrajnog smještaja (Ugljan, Lopača) te osoba koje same plaćaju bolnički smještaj u psihijatrijskim ustanovama (Lopača). Tijekom obilazaka nisu bila obuhvaćena sva prava osoba s duševnim smetnjama, već samo ona kojima se bave nacionalni preventivni mehanizmi. Slijedom toga, u okviru ovih obilazaka nismo analizirali psihijatrijske prosudbe i proces dijagnosticiranja duševne bolesti niti smo donosili mišljenja je li sa stručne strane bilo opravdano prisilno zadržati ili prisilno smjestiti pojedine osobe.

---

<sup>13</sup> Nakon obilazaka, pored pojedinačnih izvješća izrađeno je i Posebno izvješće o ljudskim pravima osoba s duševnim smetnjama u psihijatrijskim ustanovama u okviru djelovanja Nacionalnog preventivnog mehanizma.

Tijekom obilazaka na snazi je bio Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama iz 1997. godine (NN 11/97, 27/98, 128/99 i 79/02, u daljnjem tekstu: ZZODS/97), a ako je novim ZZODS-om (NN 76/14, u daljnjem tekstu: ZZODS/14), koji je u primjeni od 1. siječnja 2015. godine, drugačije regulirano neko pravo na koje se referira, to u tekstu posebno ističemo.

U pregledanim psihijatrijskim ustanovama nalazilo se ukupno 2.107 pacijenata, pri čemu je najviše pacijenata bilo u NPB Popovača, a najmanje u PB Lopača. U PB Ugljan i PB Lopača bilo je smješteno i ukupno 39 korisnika socijalne usluge dugotrajnog smještaja, temeljem rješenja centara za socijalnu skrb, koji se u psihijatrijskim ustanovama ne nalaze na liječenju, već im se pružaju usluge smještaja izvan vlastite obitelji.

**Tablica:** Prikaz kapaciteta, broja pacijenata i korisnika te popunjenost pregledanih ustanova

	Kapacitet	Broj pacijenata	Broj korisnika	Popunjenost (%)
NPB Popovača	699	623	-	89,1%
PB Ugljan	483	376	19	81,8%
PB Lopača	181	126	20	80,6%
PB Rab	480	363	-	75,6%
KP Vrapče	881	619	-	70,2%
Ukupno	2 724	2 107	39	77,3%

Najveći broj osoba u pregledane je psihijatrijske ustanove smješten temeljem vlastitog dobrovoljnog pristanka (dobrovoljni smještaj) ili, ako osoba nije sposobna dati pristanak, temeljem pristanka njihovog zakonskog zastupnika ili nadležnog centra za socijalnu skrb (smještaj bez pristanka). Udio prisilno smještenih osoba u ukupnom broju pacijenata iznosi 18%, a pri tome je potrebno razlikovati „civilni“ prisilni smještaj (glava V ZZODS-a/97) od prisilnog smještaja nebrojivih osoba kojima je prisilni smještaj odredio sud u kaznenom postupku (glava VII ZZODS-a/97).

**Tablica:** Prikaz broja dobrovoljno smještenih osoba, osoba smještenih bez pristanka i prisilno smještenih osoba na dan obilaska

	Ukupan broj pacijenata	Dobrovoljno smješteni i smješteni bez pristanka	Prisilno smješteni pacijenti	
			Civilni	Nebrojivi
NPB Popovača	623	426	6	191
PB Ugljan	376	325	6	45
PB Lopača	126	126	-	-
PB Rab	363	310	8	45
KP Vrapče	619	545	11	63
Ukupno	2 107	1 731	32	344

Od ukupnog broja pacijenata i korisnika koji su se nalazili u ustanovama tijekom obilazaka 59% bili su muškarci, a 41% žene. Samo u KP Vrapče bilo je više žena nego muškaraca. PB

Lopača jedina je od pregledanih ustanova u kojoj se smještaju i djeca, a tijekom obilaska u njoj je bilo šest dječaka u dobi od 14 do 16 godina.

Uz postojanje pojedinačnih izuzetaka, psihijatrijske ustanove u pravilu potiču posjete članova obitelji te se omogućuju posjeti i izvan termina predviđenih kućnim redom, što je posebice vidljivo u ustanovama koje se nalaze na otocima.

Pored primjera dobre prakse, utvrđeni su i neki problemi koji su zajednički svim pregledanim psihijatrijskim ustanovama.

Uvjeti smještaja na većini pregledanih odjela nisu zadovoljavajući posebno radi prenapučenosti soba. Iako je prosječna popunjenost njihovih kapaciteta 77%, kod računanja nisu uzimani u obzir standardi smještaja, kojima je propisano da spavaonica može imati najviše 4 kreveta, a da za svaki krevet treba osigurati površinu za odrasle osobe od 6 m<sup>2</sup>. Sobe u kojima su smješteni pacijenti u pravilu su premalene u odnosu na broj kreveta koji je veći od propisanog pa se u nekim bolnicama nalazi i po 14 kreveta u sobi.

U svih pet psihijatrijskih ustanova evidentan je problem nedostatka osoblja, što se odražava na kvalitetu skrbi i ostvarenje prava pacijenata. U svim ustanovama radi se u smjenama, ali u poslijepodnevnim i noćnim satima nedostatak osoblja dodatno je izražen. U većini ustanova utvrđen je nedostatak vođenja evidencija o primjeni mjera prisile; evidencije pacijenata ovisno o tome jesu li sami dali pristanak, jesu li smješteni temeljem smještaja bez pristanka ili su prisilno smješteni; te evidencija podnesenih pritužbi pacijenata, što u konačnici povećava rizik od kršenja njihovih prava.

Utvrđeno je i postojanje većeg broja osoba, koje se, prema mišljenju njihovih liječnika, nakon završenog liječenja bez zdravstvene potrebe još uvijek nalaze u bolnici, budući ih se, bez organiziranog prihvata, ne može otpustiti.

U sve četiri psihijatrijske ustanove koje se nalaze u Mreži javne zdravstvene službe zamijećeno je i generiranje gubitaka u 2014. godini radi smanjivanja sredstava od strane HZZO-a. Najveće učešće u ukupnim rashodima imaju rashodi za zaposlene, pri čemu je važno istaknuti da, u svim ustanovama koje smo obišli, zaposlenih ima manje od propisanog minimuma.

Nakon svakog obilaska, pojedinačna izvješća s upozorenjima i preporukama dana su ustanovama koje smo obišli, Ministarstvu zdravlja, Ministarstvu socijalne politike i mladih te u pojedinim slučajevima i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje, Gradskoj skupštini Grada Zagreba te Gradskom vijeću Grada Rijeke. Izvješće o učinjenom po preporukama su nam dostavila sva navedena tijela i institucije, uz izuzetak Ministarstva zdravlja, koje je nam dostavilo odgovor samo u slučaju zaprimljenog izvješća o obilasku PB Lopača i to o namjeri provođenja zdravstveno – inspekcijskog nadzora.

Postupajući po preporukama NPM-a, Ministarstvo socijalne politike i mladih dostavilo je i napatuk svim CZSS u vezi s traženjem odgovarajućeg smještaja za osobe čije je liječenje završeno, a potrebno im je osigurati smještaj izvan vlastite obitelji te u vezi s provođenjem obveze centara da prate prilike u kojima štićenik živi.

### ***Neuropsihijatrijska bolnica „Dr. Ivan Barbot“***

Kao županijska bolnica Sisačko-moslavačke županije, zbrinjava pacijente ove županije (172.439 stanovnika), ali se u nju upućuju i pacijenti sa šireg područja, od ruba zagrebačkog prstena do istočne granice Hrvatske (oko 1 mil. stanovnika).

NPM je obišao odjele Zavoda za forenzičku psihijatriju, psihogerijatrije, akutne i subakutne psihijatrije, odjel za produljeno liječenje, za neuroze i granična stanja te službu za radno-okupacijsku terapiju i rehabilitaciju. Za vrijeme obilaska nije zaprimljena niti jedna pritužba pacijenata radi lošeg tretmana od strane djelatnika Bolnice, niti je utvrđeno nečovječno odnosno ponižavajuće postupanje. Iako su zabilježeni pojedini slučajevi međusobnih sukoba, nije prisutan problem nasilja među pacijentima. Pacijentice su smještene u zasebne odjele, osim jednog mješovitog odjela na Zavodu za forenzičku psihijatriju. Nema smještenih maloljetnika, već se oni liječe ambulantno.

Bolnica je trenutno u sanaciji zbog financijskih gubitaka, a sredstva koja joj HZZO dodjeljuje nisu dostatna za pokrivanje troškova zbrinjavanja pacijenata.

Na Zavodu za forenzičku psihijatriju, za razliku od pacijenata koji mogu biti smješteni u manjim sobama i apartmanima, pacijentice su u nepovoljnijem položaju jer su, radi znatno manjeg broja, smještene u velikoj sobi u kojoj se nalazi devet kreveta.

Niti u jednom slučaju nismo utvrdili primjenu fizičke sile radi kažnjavanja pacijenata niti smo utvrdili slučajeve primjene mjera prisile koji bi predstavljali mučenje ili nečovječno postupanje. Međutim, utvrdili smo postupanja suprotna međunarodnim standardima, koja mogu uzrokovati kršenje prava osoba s duševnim smetnjama te predstavljati ponižavajuće postupanje, kao što je primjerice sputavanje u hodnicima, pred drugim pacijentima. Primjerice, na Zavodu za forenzičku psihijatriju, u pojedinim slučajevima, sputanu osobu smješta se na krevet koji se u takvim situacijama nalazi na sredini hodnika, pred ostalim pacijentima. Ovakvo postupanje suprotno je smjernicama koje je Europski odbor za sprječavanje mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (u daljnjem tekstu: CPT) dao u svom Izvješću o posjeti RH 2007. godine, sukladno kojima sputani pacijenti ne smiju biti izloženi pogledima drugih pacijenata, jer to kod sputane osobe može prouzročiti osjećaj manje vrijednosti te predstavljati ponižavajuće postupanje. Jednako tako, kad se sputavanje provodi pred drugim pacijentima mogući su fizički napadi na sputanog pacijenta pa takva praksa može predstavljati i sigurnosni problem. Izdvajanje kao mjera prisile se ne primjenjuje.

NPB Popovača postupila je po svim upozorenjima i preporukama danima u izvješću o obilasku.

### ***Psihijatrijska bolnica Ugljan***

Kao županijska bolnica, zbrinjava pacijente Zadarske županije (170.017 stanovnika), ali se u nju upućuju i pacijenti s područja Splitsko-dalmatinske, Dubrovačko-neretvanske i Šibensko-kninske županije (oko 700.000 stanovnika) te iz ostalih krajeva Hrvatske.

NPM je obišao odjele: za forenzičku psihijatriju, za prijam i intermedijarno liječenje (akutni muški), za demencije, psihijatriju starije životne dobi i palijativnu skrb duševnih bolesnika, za demencije i deterioracije, za produljeno liječenje, odjel socijalne skrbi, nezdravstvene službe te odsjek za radno-okupacijsku terapiju i rehabilitaciju.

Nismo uočili postupanja koja bi mogla predstavljati mučenje te neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje pacijenata. Zabilježen je manji broj pritužbi pacijenata na kvalitetu prehrane, uvjete smještaja, nedovoljne kontakte liječnika s pacijentima te na tretman od strane djelatnika. Zabilježen je i određeni broj sukobljavanja, iako ne u mjeri koja bi ukazivala na ozbiljan problem nasilja među pacijentima. U odnosu na ranije informacije koje su upućivale na problem nošenja civilne odjeće, sada se pacijentima dopušta nošenje civilne odjeće, no i dalje nemaju svi tu mogućnost.

Na Odjelu za forenzičku psihijatriju, radi viška slobodnih kreveta, smještavaju se pacijenti koji nisu forenzički, bez jasnog terapijskog razloga. Iako ovakve situacije nisu protuzakonite, smještajem neforenzičkih pacijenata na forenzičke odjele tim se pacijentima ne osiguravaju odgovarajući uvjeti za njihovo liječenje, rehabilitaciju i resocijalizaciju. Nadalje, ustanova je sklopila ugovor o međusobnim odnosima s ministarstvom nadležnim za poslove socijalne skrbi te obavlja i socijalnu djelatnost. No, kod pružanja socijalne usluge dugotrajnog smještaja nisu pružene sve usluge sukladno propisanim standardima već se neki korisnici, primjerice, nalaze i na bolničkim odjelima. Pri tome se tu ne radi o korisnicima koji su zbog pogoršanja zdravstvenog stanja smješteni na odjel temeljem uputnice za bolničko liječenje, već oni de facto žive na tim bolničkim odjelima. Neki se nalaze i na zatvorenim odjelima, u uvjetima koji ne omogućavaju privatnost. Pojedini korisnici su naveli kako su htjeli premještanje u socijalnu ustanovu, ali su im njihovi skrbnici rekli da za njih tamo nema mjesta.

Na Odjelu za demencije, psihijatriju starije životne dobi i palijativnu skrb duševnih bolesnika postoje čak dvije sobe u kojima se nalazi po 14 pacijentica, između kreveta je izrazito mali prostor te radi nedostatka prostora većina nema noćne ormariće u kojima mogu držati osobne stvari, a privatnost je gotovo onemogućena. Na istom odjelu u sanitarnim čvorovima su čučavci, što s obzirom na dob i zdravstveno stanje pacijenata, doista nije primjereno.

Mjera izdvajanja može trajati do sedam dana, a provodi se u prostorijama koje su, u pravilu, opremljene kao klasične bolesničke sobe. Za vrijeme sputavanja osoba je smještena

odvojeno od ostalih pacijenata, a njezino stanje nadzire se video nadzorom uz redovit obilazak zdravstvenih radnika.

U okviru radne terapije ne postoji program resocijalizacije koji osposobljava pacijente za samostalni život i rad u zajednici, kao što je trening socijalnih vještina (kuhanje, spremanje, raspolaganje novcem), što je posebice bitno za pacijente koji se nalaze na Odjelu za produljeno liječenje.

PB Ugljan postupila je po svim upozorenjima i preporukama danima u izvješću o obilasku.

### ***Psihijatrijska bolnica Rab***

Ovoj županijskoj bolnici gravitira oko 500.000 stanovnika iz Primorsko-goranske, Ličko-senjske i Istarske županije.

NPM je obišao odjele za prijem, akutnu i intenzivnu skrb, za neurokognitivnu rehabilitaciju i za forenzičku psihijatriju te odsjeke za integrativnu rehabilitaciju, za produženo liječenje i za refrakterne funkcionalne psihoze.

Tijekom obilaska nisu uočena postupanja koja bi mogla predstavljati mučenje te neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje pacijenata.

U 2014. godini Bolnica je zbog smanjivanja sredstava od strane HZZO-a počela generirati gubitke te se procjenjuje da bi za održanje pozitivnog poslovanja trebalo smanjiti uobičajenu aktivnost za najmanje 30%.

Zamjetna su velika nastojanja i ulaganja u poboljšanje uvjeta smještaja pacijenata. Tako je, primjerice, Odjel za neurokognitivnu rehabilitaciju u potpunosti usklađen sa standardima. No i u ovoj ustanovi uvjeti smještaja na pojedinim odjelima nisu odgovarajući. Primjerice, na Odjelu za produženo liječenje, većina spavaonica ima osam kreveta. Na Odjelu za prijem, akutnu i intenzivnu skrb posjete se odvijaju u prostoru ispred sobe voditelja, koji je za tu namjenu u potpunosti neodgovarajući, a nema niti stolice.

Izdvajanje, kao mjera prisile, uopće se ne primjenjuje, a ne koristi se niti kožno remenje za sputavanje pacijenata.

Ova ustanova ističe se kao primjer dobre prakse uređenja i organizacije radne terapije. Prostorije u kojima se ona odvija su prostrane, čiste i moderno uređene te su ponuđene razne radno terapijske aktivnosti. U vrijeme obilaska u tijeku je bila i izgradnja posebnog vrta za rad s pacijentima koji boluju od raznih oblika demencija.

PB Rab postupila je po svim upozorenjima i preporukama danima u izvješću o obilasku.



### ***Psihijatrijska bolnica Lopača***

PB Lopača je specijalna bolnica čiji je osnivač Grad Rijeka. U njoj se zbrinjavaju pacijenti iz Primorsko-goranske županije (300.000 stanovnika), ali i ostalih područja Hrvatske. U vrijeme obilaska samo je 10 kreveta za djecu i adolescente bilo u Mreži javne zdravstvene službe. Pored zdravstvene djelatnosti, ima odobrenje i za obavljanje djelatnosti socijalne skrbi izvan vlastite obitelji za najviše 20 korisnika, psihički bolesnih odraslih osoba.

NPM je obišao sve odjele na kojima se nalaze pacijenti i korisnici.

Ustanova se nalazi u zaleđu Rijeke, ali javnim prijevozom nije povezana s prvim većim naseljem, što otežava resocijalizaciju pacijenata i korisnika te posjete članova njihovih obitelji. Korisnici socijalne usluge dugotrajnog smještaja ne nalaze se u posebnoj organizacijskoj jedinici, već su razmješteni po odjelima. Pacijentice i korisnice smještene su u prostorno odvojenom ženskom dijelu Odjela integralne psihijatrije, dok na ostalim odjelima, koji su mješoviti, imaju zasebne sobe. Maloljetnici su odvojeni od odraslih osoba, na Jedinici za djecu i adolescente.

Financiranje PB Lopača je specifično u odnosu na ostale četiri psihijatrijske ustanove. Dok se ostale nalaze u Mreži javne zdravstvene službe te se troškovi liječenja plaćaju preko HZZO-a, u PB Lopača je samo 10 kreveta za adolescente bilo uključeno u Mrežu. Grad Rijeka plaća smještaj za 50-ak socijalno ugroženih pacijenata, a za 20 korisnika je sklopljen ugovor s MSPM i oni se ne nalaze na bolničkom liječenju nego im se pruža socijalna usluga dugotrajnog smještaja. Ostali odrasli pacijenti sami (ili njihovi skrbnici) plaćaju sve troškove liječenja, uključujući i bolnički smještaj, iako su u pravilu zdravstveno osigurani preko HZZO-a. Ugovor o bolničkim uslugama koji pri tome sklapaju je tipski i njime je predviđeno plaćanje pologa u iznosu od pet do osam tisuća kuna. Odlukom o socijalnoj skrbi Gradskog vijeća Grada Rijeke, kao pravo iz socijalne skrbi utvrđeno je i pobliže uređeno pravo na smještaj u PB Lopača, u koju se može, na teret Grada, smjestiti socijalno ugrožena osoba – kronični psihijatrijski bolesnik i/ili gerijatrijski bolesnik, na temelju nalaza i mišljenja psihijatra, ako ispunjava socijalni uvjet ili uvjet prihoda. Iz toga se može zaključiti da Grad Rijeka sufinancira obavljanje socijalne djelatnosti Bolnice, za osobe izvan ugovorenog broja s MSPM, bez da su utvrđeni uvjeti za pružanje socijalne usluge dugotrajnog smještaja za taj veći broj korisnika. Ako se ovdje ipak radi o podmiranju troškova bolničkog liječenja, upitno je zašto se osobe s duševnim smetnjama, za koje Grad Rijeka podmiruje troškove, ne upućuju na liječenje u psihijatrijske ustanove na području Primorsko-goranske županije, a koje se nalaze u Mreži javne zdravstvene službe, na teret HZZO-a. Naime, standard smještaja u PB Lopača ne samo da nije bolji u odnosu na smještajne uvjete u tim psihijatrijskim ustanovama, već je u pojedinim segmentima i lošiji.

Prostor Jedinice za djecu i adolescente neadekvatan je za njihov smještaj. Radi se o zadnjoj etaži u zgradi iznad Jedinice socijalne psihijatrije u kojoj su kronični pacijenti, a prostor je odvojen dvostrukim zaključavanjem željeznih vrata. Sam prostor i sobe u kojima borave djeca, s minimalno namještaja i praznih zidova, nije prilagođen njihovim potrebama i dobi,

ne djeluje poticajno, a kupaonica i WC su u jako lošem stanju (slomljena vrata, bez kvake i umjetnog svjetla).

Primjer dobre prakse uređenja koje je potpuno u skladu s propisanim standardima, jest Odjel za organski uvjetovane psihičke poremećaje.

Pritužbe se u pravilu podnose usmeno, o čemu ne postoji evidencija. Izostanak pisanih pritužbi proizlazi i iz činjenice da pacijenti nisu dovoljno informirani o svojim pravima te da nisu osigurani optimalni uvjeti za podnošenje pisanih pritužbi, budući da u cijeloj ustanovi postoji samo jedna Knjiga žalbi, no ona nije lako dostupna.

Kao jedna od mjera prisile, primjenjuje se izdvajanje pacijenata u trajanju do dva dana. Sputavanja traju do tri sata, a pacijenti su za to vrijeme u svojim sobama izloženi pogledima drugih pacijenata ili su, ukoliko se procijeni potrebnim, sputani u sobi za pojačani nadzor koja je pod video nadzorom. Pojedini pacijenti su nam se pritužili da su tijekom sputavanja bili smješteni u sobu s video nadzorom, a da ih više od četiri sata nitko od zdravstvenih radnika nije obišao.

Niti jednim aktom psihijatrijske ustanove nisu propisani poslovi koje mogu raditi pacijenti u okviru radne terapije, kao ni visina naknade koju za to trebaju dobiti. Nekolicina pacijenata zatečena je u pranju podova i zidova, dok su neki navodili da, u okviru radne terapije, peglaju, nose umrle osobe i slično, što je nedopustivo.

PB Lopača djelomično je postupila po danim preporukama i upozorenjima NPM-a.

### ***Klinika za psihijatriju Vrapče***

Klinika za psihijatriju Vrapče najveća je psihijatrijska ustanova u RH, u kojoj se liječe pacijenti iz Grada Zagreba, Zagrebačke i Krapinsko-zagorske županije, ali i najteži pacijenti iz cijele RH.

NPM nije uočio postupanja koja bi mogla predstavljati mučenje te neljudsko postupanje, ali su zabilježena postupanja koja se mogu ocijeniti ponižavajućim.

Uvjeti smještaja bolesnika na Odjelu psihogerijatrije, u derutnoj zgradi, ispod su prihvatljive razine. Krov prokišnjava, a žbuka je dijelom otpala pa je nužna žurna sanacija, adaptacija i rekonstrukcija zgrade. Na uvjete smještaja utječe i prenapučenost bolesničkih soba te je nužno i smanjivanje broja kreveta po sobama. Smještaj u ovakve krajnje neprimjerene uvjete predstavlja ponižavajuće postupanje.

Krajnje su neprimjereni i smještajni uvjeti u kojima se liječe forenzički pacijenti, jer ne zadovoljavaju sigurnosne uvjete niti omogućuju stvaranje terapijskog okružja te uzrokuju kršenja prava neubrojivih osoba. U dva je navrata (2003. i 2007. godine) CPT ukazivao na krajnju neprimjerenost uvjeta na Zavodu za forenzičku psihijatriju te preporučio žurnost u izgradnji nove zgrade.

Primjer dobrih uvjeta smještaja, u skladu s propisanim standardima, jest Zavod za dijagnostiku i intenzivno liječenje.

U načelu se pacijente informira o razlozima propisivanja lijekova, o njihovim terapijskim učincima te o mogućim nuspojavama i štetnim posljedicama. Međutim, na nekim odjelima i zavodima, gdje je mali broj liječnika na veliki broj bolesnika, informiranje nije uvijek zadovoljavajuće. U vezi s korištenjem sredstava sputavanja, na Klinici se u pojedinim situacijama uz magnetni remen ili zaštitnu košulju kumulativno koristi i kožni remen. Također, kao sredstvo prisile, koristi se i izdvajanje, koje u pravilu traje do 2 sata tijekom kojih se osobu smještava u posebno osiguranu prostoriju bez opasnih stvari. Primjer dobre prakse je vođenje jedinstvene evidencije sputavanja za cijelu ustanovu, a podatci o primjeni mjera prisile svako se jutro dostavljaju ravnatelju i glavnoj medicinskoj sestri Klinike, a od uvođenja jedinstvene evidencije broj sputavanja je u padu, čemu je dodatno doprinijela i svakodnevna analiza podataka.

Propisana su radna mjesta za pacijente u radnoj terapiji te iznosi naknade koja im se isplaćuje za obavljene poslove. KP Vrapče postupila je po svim upozorenjima i preporukama danima u izvješću o obilasku.

#### *4.2.2. Obilazak Prihvatnog centra za strance (Ježevo)*

NPM je nenajavljeno obišao Prihvatni Centar za strance (u daljnjem tekstu: Centar), jedini objekt za smještaj stranaca nezakonitih migranata u RH, ukupnog kapaciteta 96 osoba. U njemu se odlukom MUP-a prisilno smještaju stranci koji su u postupku prisilnog udaljenja, kao i tražitelji azila, u zakonom propisanim situacijama. Pregledane su sve prostorije u kojima mogu boraviti, a posebna pozornost posvećena je uvjetima smještaja. U vrijeme obilaska u Centru je bilo smješteno 30 punoljetnih muškaraca te nije utvrđena prenapučenost. Žene i djeca smještaju se odvojeno od muškaraca.

Budući da prostorije Centra nije moguće građevinski doraditi kako bi se omogućilo razdvajanje smještaja tražitelja azila i ilegalnih migranata, potrebno ih je barem razdvojiti po sobama, što bi bilo skladu sa zaključnim razmatranjima Odbora UN-a protiv mučenja iz 2014. godine i Direktivom o prihvatu.

Prava prisilno smještenih stranaca za vrijeme boravka u Centru se poštuju, međutim uočeni su određeni organizacijski i smještajni nedostaci. Primjerice, nigdje u Centru ne postoje izvješena osnovna prava koja stranac ima prilikom boravka u ustanovi. Psihološka pomoć u Centru nije osigurana, a postojeća sistematizacija ne predviđa niti jedno mjesto psihologa. Budući da se radi o osobama koje su lišene slobode i koje su vjerojatno proživljavale traume, u Centru je nužno osigurati psihološku pomoć.

Stranci se mogu pritužiti bilo kojem službeniku usmeno, o čemu se sastavlja izvješće koje se uvrštava u Knjigu događaja, ili se mogu predbilježiti za razgovor s policijskim službenikom ili

voditeljem Centra. Ne postoji poseban sandučić za podnošenje pritužbi niti posebni obrasci za njihovo podnošenje, već stranci mogu zatražiti papir i olovku.

U postupku donošenja rješenja o protjerivanju, stranac koji nezakonito boravi i stranac na kratkotrajnom boravku u RH, ima pravo na besplatnu pravnu pomoć čije troškove snosi MUP. U trenutku NPM obilaska, još uvijek im nije bilo omogućeno koristiti to pravo jer nije bio završen postupak odabira pružatelja pravne pomoći sukladno Pravilniku o besplatnoj pravnoj pomoći u postupku protjerivanja i povratka stranca. Također, za strance nije osigurano pravo na besplatnu pravnu pomoć u samom postupku donošenja odluke o prisilnom smještaju u Centar, već je besplatna pravna pomoć osigurana samo u žalbenom postupku protiv rješenja o protjerivanju ili povratku.

Zdravstvena skrb u Centru nije primjerena i u suprotnosti je s Pravilima boravka u Prihvatnom centru za strance (NN 66/13). Ambulanta ne djeluje od siječnja 2014. godine pa liječnik i medicinska sestra dva puta tjedno dolaze u Centar što onemogućuje obavljanje zdravstvenog pregleda prilikom dolaska, a radi nedostataka liječnika i medicinske sestre, lijekove dijeli policijski službenik, što je neprimjereno.

Upotreba palice kao sredstva prisile krajnja je mjera, tek ako se remećenje reda ne može suzbiti na drugi način, dok se sredstva za vezivanje koriste preventivno, primjerice kada postoji rizik od bijega prilikom ulaska u prijevozno sredstvo. Međutim, policajci nose palice na vidljivom mjestu, što je suprotno preporukama CPT-a iz 2008. godine.

Sukladno Pravilniku o postupanju prema strancima (NN 14/13, 26/13, 86/13 i 126/14), strancu se može odrediti mjera strožeg policijskog nadzora koja podrazumijeva smještaj u prostoriju pojačanog nadzora uz ograničenje prava na primanje posjeta, što je u suprotnosti sa Zakonom o strancima kojim je propisano da će se mjera strožeg policijskog nadzora provoditi samo odvajanjem od ostalih i ograničenjem slobode kretanja unutar Centra, zbog čega bi Pravilnik svakako trebalo uskladiti sa Zakonom.

#### *4.2.3. Obilasci policijskih postaja i pritvorskih jedinica*

NPM je obišao prostorije za osobe lišene slobode u PU zadarskoj na šest mjesta i PU sisačko-moslavačkoj na devet, kako bi utvrdili način postupanja prema osobama lišenim slobode te uvjete boravka u prostorijama u kojima su te osobe pritvorene ili smještene, radi jačanja zaštite od mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.

#### ***Policijska uprava zadarska: policijske postaje u Pagu, Obrovcu, Benkovcu, Biogradu na Moru, II. policijska postaja u Zadru i Pritvorska jedinica***

Prostorije za smještaj osoba lišenih slobode prilikom obilazaka bile su uredne, opremljene ležajem na drvenom ili betonskom postolju, s madracom i čistom posteljinom. Opremljene su video nadzorom, a u njima nije dostupna pitka voda. U većini prostorija se nalazi wc, osim

u postajama u Pagu i Zadru, gdje je sanitarni čvor odvojen. U nekim prostorijama postoji betonsko postolje za sjedenje, ali stola nema niti u jednoj prostoriji.

PU zadarska kao pritvorsku jedinicu koristi prostorije za osobe lišene slobode u II. policijskoj postaji Zadar. Preporuke za unapređenje uvjeta smještaja i funkcioniranje službe pritvorskih nadzornika odnose se na omogućavanje direktne komunikacije zvonom na poziv između pritvorene osobe i pritvorskog nadzornika. Također, preporučili smo da se poveća broj raspoloživih pritvorskih prostorija te da ih se odvoji od onih koje koristi II. PP Zadar. Potrebno je omogućiti i korištenje tuša, kojeg nemaju ni policijske postaje, kao i uvesti video nadzor u prostorije u kojima je smještena uhićena osoba te osigurati prostor za šetnju i boravak na svježem zraku. Pritvorski nadzornici ne trebaju istovremeno obavljati i druge poslove, primjerice u operativno komunikacijskom centru. U budućim kadrovskim rješenjima, potrebno je voditi brigu o zapošljavanju policijskih službenica.

Nakon obilaska policijskih postaja u Pagu, Obrovcu, Benkovcu, Biogradu na Moru i Zadru, preporučili smo omogućavanje nesmetane komunikacije smještene osobe iz prostorije s policijskim službenikom, izravnog dotoka svježeg zraka u prostorije za smještaj osoba lišenih slobode, dostupnost pitke vode i korištenje wc-a u prostoriji te tuša u sanitarnom čvoru, korištenje stola i stolice u prostoriji, uvođenje video nadzora u svim prostorijama u kojima se nalaze ili kreću osobe lišene slobode. Za postaju u Obrovcu posebno je preporučeno onemogućavanje video nadzora nad wc-om, dok je za istu postaju te onu u Benkovcu preporučeno ažurno ispunjavanje i vođenje svih dokumenata koji prate tijek postupka lišenja slobode. Također, potrebno je, kao i u postaji u Pagu, osigurati dostatna sredstava za obroke za osobe lišene slobode, kako to ne bi ovisilo o njihovim financijskim mogućnostima. Postaje koje evidencije vode samo u elektronskom obliku, trebaju ih voditi i pisano.

***Policijska uprava sisačko-moslavačka: policijske postaje u Kutini, Novskoj, Hrvatskoj Kostajnici, Dvoru, Gvozdu, Petrinji, Sunji, Sisku, Glini i Pritvorska jedinica***

Prostorije za osobe lišene slobode u običnim policijskim postajama, osim u Petrinji te u Pritvorskoj jedinici, bile su uredne, opremljene ležajem na drvenom ili betonskom postolju, s madracom ili strunjačom i čistom posteljinom te opremljene video nadzorom. Pitka voda nije dostupna, osim u Gvozdu. U većini prostorija se nalazio i wc-čučavac, osim u postajama u Petrinji i Sisku, gdje se nalazi u posebnom sanitarnom čvoru. Poseban problem u većini postaja predstavlja video nadzor wc-a. Stola i stolice nema niti u jednoj prostoriji. Sredstva za obroke osoba lišenim slobode osigurana su proračunom, osim u Novskoj i Gvozdu, gdje trošak obroka osoba snosi sama.

PU sisačko-moslavačka kao pritvorsku jedinicu koristi prostoriju za osobe lišene slobode u PP Sisak, a ukoliko je potrebno pritvaranje više osoba istovremeno, koriste se kapaciteti u postajama u Kutini i Novskoj.

Pritvorskoj jedinici preporučili smo povećanje broja pritvorskih prostorija i omogućavanje direktne komunikacije između pritvorenika i pritvorskog nadzornika zvonom za poziv te

dostupnost pitke vode kao i korištenja stola i stolice. Potrebno je uvesti video nadzor u svim prostorijama gdje se kreću pritvorenici, osigurati posebne prostorije za komunikaciju između pritvorenika i odvjetnika kao i prostor za šetnju i boravak na svježem zraku te omogućiti tuširanje za pritvorene osobe kada su smještene u Novskoj. Nadalje, preporučili smo i unaprjeđenje uvjeta rada za pritvorske nadzornike jer postojeći nisu zadovoljavajući zbog derutnosti radnog prostora i starosti sredstava za rad, a uz to oni istovremeno ne trebaju obavljati i poslove u operativno komunikacijskom centru.

Nakon obilaska prostorija za osobe lišene slobode u policijskim postajama Kutini, Novskoj, Hrvatskoj Kostajnici, Dvoru, Gvozdu, Petrinji, Sunji, Sisku i Glini preporučili smo omogućavanje nesmetanog pozivanja iz prostorije putem zvona, uvođenje video nadzora u svim prostorijama u kojima se nalaze ili kreću osobe lišene slobode, onemogućavanje video nadzora nad wc-čučavcem, dostupnost pitke vode (osim u Gvozdu) i izravnog dotoka svježeg zraka (za postaje u Kutini, Dvoru, Gvozdu). Postaji u Petrinji posebno je preporučeno uvođenje grijanja te primjerenije održavanje čistoće prostorija i sanitarnog čvora.

#### *4.2.4. Izmjene i dopune Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu*

Kako bi se povećala učinkovitost obavljanja poslova NPM-a, u 2014. godini je započeo postupak izmjena i dopuna Zakona o nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (NN 18/11, u daljnjem tekstu: ZNPM). Ministarstvo pravosuđa u dva je navrata provelo javnu raspravu, svaki put u trajanju od 30 dana, tijekom kojih smo i na našoj web stranici pozivali zainteresiranu javnost da se uključi u raspravu te prijedlozima i komentarima doprinese kreiranju ovog propisa. Predložene izmjene usmjerene su na omogućavanje aktivnijeg sudjelovanja udruga i neovisnih stručnjaka te uključivanje posebnih pravobraniteljica u obavljanje poslova NPM-a. Jednako tako, predloženim izmjenama omogućit će se i veći broj obilazaka mjesta u kojima se nalaze ili bi se mogle nalaziti osobe lišene slobode.

Omogućavanje aktivnije suradnje s neograničenim brojem udruga i neovisnih stručnjaka, umjesto samo sa po dva predstavnika udruga i akademske zajednice, iznimno je važno i korisno. Naime, imajući na umu različitost područja i brojnost izazova s kojima se svakodnevno suočavamo u obavljanju poslova NPM-a te cijeneći ulogu i značaj udruga, akademske zajednice i drugih neovisnih stručnjaka, vjerujemo da će ova izmjena omogućiti sveobuhvatniji pristup jačanju zaštite osoba lišenih slobode od mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.

Jednako tako, propisivanjem suradnje s posebnim pravobraniteljicama, zaštita pojedinih posebno ranjivih skupina osoba lišenih slobode dodatno će se osnažiti. Kako i posebne pravobraniteljice, sukladno svojim nadležnostima, obilaze mjesta u kojima se nalaze osobe lišene slobode, svojim će saznanjima uvelike doprinijeti učinkovitosti obavljanja poslova NPM-a.

Jedan od poticaja za izmjenu ZNPM-a jest i omogućavanje češćih obilazaka mjesta gdje se nalaze ili bi se mogle nalaziti osobe lišene slobode, bez znatnijeg povećanja financijskih sredstava, budući da se predloženim izmjenama omogućava provođenje obilazaka i bez predstavnika akademske zajednice ili udruga. Ovakva zakonska rješenja prisutna su i u zakonodavstvima većine država u kojima je obavljanje poslova NPM-a, jednako kao i u RH, u nadležnosti ombudsmana. Ujedno, time se izbjegava situacija da se radi bolesti predstavnika tijekom obilaska on mora otkazati ili se ne može smatrati obilaskom NPM-a, što se dogodilo u praksi. Predložene izmjene zasigurno će otkloniti nedostatke uočene od početka primjene ZNPM-a prije dvije i pol godine, što će zasigurno rezultirati jačanjem zaštite osoba lišenih slobode od mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.

#### *4.2.5. Međunarodna suradnja u sklopu obavljanja poslova NPM-a*

##### ***Neovisno izvješće pučke pravobraniteljice UN Odboru protiv mučenja***

Temeljem akreditacije neovisne nacionalne institucije sa statusom A, pučka pravobraniteljica je dostavila UN Odboru protiv mučenja Neovisno izvješće povodom razmatranja Drugog periodičnog izvještaja RH o primjeni Konvencije protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja, o kojem je Odbor raspravljao u studenom 2014. godine. Preporuke iz Neovisnog izvješća odnosile su se na: način uspostavljanja i djelovanja NPM-a, rad i kapacitete Ureda pučke pravobraniteljice, podnesene pritužbe vezane za postupanja koja mogu predstavljati mučenje ili nečovječno postupanje te uvjete smještaja u mjestima u kojima se nalaze osobe lišene slobode. Također, ukazali smo i na probleme vezane za: zadržavanja i provođenje zdravstvene zaštite u policijskim postajama i pritvorskim jedinicama, provođenje istražnog zatvora i prenapučenost zatvorskog sustava, uvjete u kojima kaznu zatvora izdržavaju maloljetnici te probleme s kojima se susreću osobe lišene slobode u psihijatrijskim institucijama. Dostavili smo i niz preporuka radi jačanja prava i poboljšanja uvjeta u kojima se nalaze osobe lišene slobode. Nakon održane sjednice, Odbor je u svojim zaključnim razmatranjima dao preporuke ponajviše vezano za: prava uhićenika na pristup odvjetniku, nedovoljan nadzor mjesta gdje se nalaze osobe lišene slobode, amnestije za kaznena djela mučenja, nasilje nad ženama te situaciju u kojoj se nalaze pacijenti u psihijatrijskim ustanovama. Istaknut je trud koji Ured pučke pravobraniteljice u sklopu obavljanja poslova NPM-a ulaže u zaštitu i jačanje prava osoba lišenih slobode te je naglašena zabrinutost radi nedovoljnog nadzora mjesta u kojima se nalaze osobe lišene slobode, uzrokovanog nedostatkom resursa. U skladu s tim, Odbor je pozvao RH da pučkoj pravobraniteljici osigura dostatne financijske i ljudske resurse za obavljanje poslova NPM-a, kako bi se učinkovito i redovno mogli provoditi nenajavljeni obilasci mjesta u kojima se nalaze osobe lišene slobode.

### *Suradnja s drugim državama i međunarodnim organizacijama*

Tijekom prošle godine sudjelovali smo na tri sastanka Mreže NPM-a jugoistočne Europe koja obuhvaća predstavnike Albanije, Austrije, Bugarske, Crne Gore, Hrvatske, Makedonije, Slovenije i Srbije. Prvi sastanak održan je u Ljubljani, na temu izrade godišnjih NPM izvješća, drugi u Skopju na temu nadzora u psihijatrijskim ustanovama radi zaštite od mučenja ili nečovječnog postupanja, a treći je kao OPCAT forum održan u Beogradu, na temu prevencije mučenja i borbe protiv nekažnjivosti.

U lipnju 2014. sudjelovali smo na Simpoziju o ranjivosti i problemima djece lišene slobode, koji se održao u Ženevi u organizaciji Asocijacije za prevenciju mučenja (APT).

U sklopu projekta Europske komisije, makedonski NPM bio je u posjeti hrvatskom, s ciljem upoznavanja s primjerima dobre prakse u dosadašnjem radu, posebice tretmana osoba lišenih slobode, uz poseban naglasak na posebno ranjive skupine, žene i osobe s duševnim smetnjama.

Također, u sklopu rada na području azila i migracija, u Beču smo sudjelovali na sastanku radne skupine za azil i migracije Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI) te na sastanku Vijeća Europe, ENNHRI, Agencije za temeljna prava (FRA) i Europske Mreže za jednakost (EQUINET), o pravima migranata i tražitelja azila.

Na poziv Ludwig Boltzmann Instituta iz Beča i Centra za implementaciju ljudskih prava pri Sveučilištu u Bristolu, u Beču smo sudjelovali na radionici o jačanju učinkovite provedbe „follow up preporuka“ protiv mučenja, danih od strane ovlaštenih međunarodnih tijela.

#### *4.2.6. Kapaciteti Ureda pučke pravobraniteljice za obavljanje poslova NPM-a*

U Uredu pučke pravobraniteljice ustrojena je Služba za osobe lišene slobode i NPM kojom rukovodi zamjenik pučke pravobraniteljice. Tijekom 2014. godine u ovoj su službi zaposlene dvije osobe pa tako ukupno šest osoba obavlja poslove NPM-a i postupa prema pritužbama. Ujedno, tijekom 2015. godine, u sklopu predviđenih sredstava planira se dodatno ojačati kapacitete zapošljavanjem još dva savjetnika u Službi.

Državnim proračunom RH za 2014. godinu, na posebnoj aktivnosti unutar proračuna Ureda pučke pravobraniteljice, za obavljanje poslova NPM-a bilo je osigurano 111.000,00 kn, a isti je iznos osiguran i za 2015. godinu. To ne uključuje izdatke za zaposlene, već se odnosi na materijalne troškove za provođenje aktivnosti NPM-a. Nesporno je da će izmjene ZNPM-a omogućiti da se s postojećim sredstvima obavi veći broj obilazaka u odnosu na prethodne godine, međutim za obavljanje poslova u punom opsegu i na način koji proizlazi iz Dodatnog protokola uz UN Konvenciju protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja te ZNPM-a, bit će nužna daljnja jačanja kako ljudskih tako i materijalnih kapaciteta Ureda.



### 4.3. OCJENA STANJA POŠTIVANJA PRAVA OSOBA LIŠENIH SLOBODE

#### 4.3.1. Osobe s duševnim smetnjama u psihijatrijskim ustanovama

Osobe s duševnim smetnjama, kao jedna od najranjivijih skupina građana, izloženije su kršenjima ljudskih prava, neovisno o tome nalaze li se u psihijatrijskoj ustanovi ili izvan nje. Iako je postupanje zdravstvenih djelatnika prema osobama s duševnim smetnjama u pravilu vrlo profesionalno te NPM prilikom obilazaka psihijatrijskih ustanova nije utvrdio postupanja koja predstavljaju mučenje i nečovječno postupanje, utvrđena su postupanja koja mogu predstavljati ponižavajuće postupanje te kršenja pojedinih ustavnih i zakonskih prava osoba s duševnim smetnjama.

Nepotrebna ograničavanja ili kršenja prava osoba s duševnim smetnjama proizlaze iz normativnih nedostataka, nedovoljnih materijalnih i ljudskih resursa, a ponekad i iz nedovoljnog poznavanja međunarodnih standarda i odredbi ZZODS-a. Stoga je neophodno, prije svega unaprijeđenjem propisa, kontinuiranim edukacijama zdravstvenih radnika i osiguravanjem potrebnih financijskih sredstava, otkloniti navedene nedostatke.

Osoba s duševnim smetnjama može biti smještena u psihijatrijsku ustanovu dobrovoljno, a o smještaju bez pristanka govorimo u slučajevima hospitalizacije osoba lišenih poslovne sposobnosti, kada pristanak daje njezin zakonski zastupnik ili nadležni centar za socijalnu skrb. No, osoba može biti smještena u psihijatrijsku ustanovu i prisilno, sudskom odlukom. Niti jedna duševna bolest sama po sebi ne može biti dovoljan razlog da se nekoga prisilno uputi u psihijatrijsku ustanovu; za to je nužno da osoba s težim duševnim smetnjama i zbog svoje duševne smetnje, ozbiljno i izravno ugrožava vlastiti život ili zdravlje, odnosno život ili zdravlje ili sigurnost drugih osoba (čl. 22. ZZODS/97), odnosno ako je u kaznenom postupku proglašena nebrojivom te joj je radi postojanja težih duševnih smetnji i opasnosti za okolinu sud odredio prisilni smještaj (čl. 44. ZZODS/97).

U psihijatrijskim ustanovama smještene su i osobe za koje, prema mišljenju liječnika, više nema medicinskih razloga za bolničko liječenje, a još uvijek se nalaze u bolnici jer zbog svog psihofizičkog stanja i uvjeta u kojima žive izvan ustanove, nisu sposobne brinuti se o sebi, niti imaju rođake ili druge osobe koje su po zakonu dužne i mogu brinuti o njima. U pravilu se ne nalaze na zatvorenim odjelima bolnica, no ipak se bez zdravstvene potrebe nalaze na liječenju u zdravstvenoj ustanovi, ponekad čak i po 30 godina.

Pitanje njihovog smještaja nakon otpusta trebalo bi riješiti u suradnji s nadležnim centrima za socijalnu skrb. Pri tome valja imati na umu da nedostaje smještajnih kapaciteta namijenjenih dugotrajnom smještaju osoba s duševnim smetnjama, budući da se postojeći kapaciteti ustanova socijalne skrbi postupno smanjuju, a još uvijek za ovu kategoriju korisnika nije dovoljno razvijeno specijalizirano udomiteljstvo, niti ima dovoljno njima namijenjenih jedinica za organizirano stanovanje. Unatoč tome, zadaća sustava socijalne

skrbi je angažiranije pristupiti ovom problemu kako bi se izbjeglo bespotrebno zadržavanje u psihijatrijskim bolnicama onih osoba kojima više nije neophodno bolničko liječenje.

Centri za socijalnu skrb u pravilu neredovito posjećuju svoje štićenike smještene u psihijatrijsku ustanovu, a neki i godinama ne dolaze, iako sukladno Obiteljskom zakonu imaju obvezu pratiti prilike u kojima štićenik živi. Socijalni radnici zaposleni u bolnicama, za sve pacijente koji su lišeni poslovne sposobnosti, a nalaze se u bolnici dulje od godinu dana, trebali bi analizirati učestalost posjeta djelatnika centara za socijalnu skrb, posebice tamo gdje su skrbnici ujedno i djelatnici centra te o istom izvijestiti ravnatelje tih centara.

S druge strane, nužno je i angažiranije uključivanje zdravstvenog sustava, kako bi se pružila psihosocijalna podrška i dodatno ojačale obitelji u koje se vraćaju osobe s duševnim smetnjama. U tom smislu, evidentan je nedostatak odgovarajućih službi za zaštitu mentalnog zdravlja na lokalnoj razini, koje bi svojim djelovanjem, između ostalog, smanjile institucionalizaciju osoba s duševnim smetnjama i olakšale im ostanak u vlastitim obiteljima. Nikako se ne smije prepustiti obiteljima da se same, bez organizirane pomoći na lokalnoj razini, nose s problemima mentalnog zdravlja. Također, bez osiguravanja odgovarajuće psihijatrijske skrbi u ambulantnim uvjetima u lokalnoj zajednici postoji visoki rizik da se velikom broju pacijenata zdravlje pogorša brzo nakon izlaska iz bolnice. Nedostatak financijskih sredstava ne može biti razlog nepostojanja učinkovite stručne potpore na lokalnoj razini, jer u konačnici, smještaj izvan vlastite obitelji, u okviru socijalne skrbi, predstavlja zasigurno veći trošak.

Zakonom je dana mogućnost da zdravstvene ustanove obavljaju i socijalnu djelatnost te su tako PB Ugljan i PB Lopača sklopile ugovor o međusobnim odnosima s ministarstvom nadležnim za poslove socijalne skrbi. Tu se ne radi o korisnicima koji su zbog pogoršanja zdravstvenog stanja smješteni na odjel temeljem uputnice za bolničko liječenje, već korisnici žive na tim bolničkim odjelima. Neki se nalaze i na zatvorenim odjelima, u uvjetima koji ne dopuštaju privatnost, a u razgovoru navode da su htjeli premještaj iz bolnice u neku socijalnu ustanovu, ali da su im njihovi skrbnici rekli da za njih nema mjesta. Navedene dvije bolnice u dovoljnoj mjeri ne rade razliku između pacijenata i korisnika usluga temeljem prava iz socijalne skrbi, što nije dobro.

Upitna je i pravna osnova ograničavanja slobode kretanja korisnicima socijalne usluge dugotrajnog smještaja, odnosno zaključavanje odjela gdje su smješteni korisnici te postojanje rešetki na prozorima, osim za oboljele od Alzheimerove demencije i drugih demencija (srednji/srednje teški stadij bolesti), jer je u pružanju socijalnih usluga naglasak na socijalnom uključivanju i na psihosocijalnoj rehabilitaciji. Stječe se dojam da to nije u ovom slučaju cilj smještaja korisnika. Naime, ne dovodi se u pitanje svrha sklapanja ugovora o pružanju socijalnih usluga, no mora biti jasno koje usluge se pružaju tim korisnicima i tko je za njih zadužen. Nadalje, ako se ocjenjuje da je za određene korisnike, temeljem praćenja njihovog zdravstvenog stanja, potreban pojačani nadzor i praćenje druge osobe u

zadovoljenju njihovih potreba odnosno zaključavanje prostora u kojima borave, potrebno je propisati uvjete, način i trajanje takvog postupanja.

Uvjeti smještaja osoba s duševnim smetnjama nisu na odgovarajućoj razini. Osobito su zabrinjavajući veličina soba i broj pacijenata u sobama, dostupnost ormarića za držanje osobnih stvari, čistoća i opremljenost kupaonica te postojanje odgovarajućih prostorija za posjete i pušenje. Takvi uvjeti su u suprotnosti sa standardima propisanim Pravilnikom o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme za obavljanje zdravstvene djelatnosti te preporukama CPT-a, ugrožavaju pravo na privatnost, ograničavaju pravo kretanja, otežavaju liječenje i rehabilitaciju, a u određenim slučajevima može se raditi o ponižavajućem postupanju pa je u određenim ustanovama nužno žurno pristupiti adaptaciji, kako bi se osigurali primjereni smještajni uvjeti.

Također, osobe s duševnim smetnjama vrlo često nisu u dovoljnoj mjeri informirane o svojim pravima i načinima njihove zaštite, a situaciju dodatno otežava i činjenica da odvjetnici postavljeni po službenoj dužnosti, čija je zadaća zaštita prava prisilno smještenih osoba, nerijetko uopće ne kontaktiraju sa svojim strankama. S obzirom na to, potrebno je osobe s duševnim smetnjama, ali i njihove osobe od povjerenja i zakonske zastupnike, usmenim i pisanim putem upoznati sa svim pravima, ali i zadaćama koje sukladno odredbama ZZODS-a ima postavljeni punomoćnik iz redova odvjetnika. U nekim se situacijama ograničavalo pravo osobe s duševnim smetnjama, smještene u psihijatrijsku ustanovu, da postavlja zahtjeve i izjavljuje bez nadzora i ograničenja prigovore, žalbe i druge pravne lijekove nadležnim pravosudnim i drugim državnim tijelima. Također, u više navrata pacijenti su se pritužili da nisu bili upoznati sa sudskim odlukama, prije svega s rješenjima o produljenju prisilnog smještaja. Budući da se na taj način onemogućava podnošenje pravnih lijekova, radi se o ograničavanju i povredi ustavnog prava na žalbu.

Budući da se pritužbe čelniku ustanove ili odjela u pravilu podnose usmeno, nisu ustrojene evidencije pritužbi pa nije moguće utvrditi koliko često se pacijenti pritužuju te koji su najčešći uzroci pritužbi. Nesporno je da bi upravo ti podatci mogli poslužiti za unaprjeđenje postupanja prema osobama s duševnim smetnjama te za uklanjanje potencijalnih uzroka njihovih nezadovoljstava. Slijedom toga, uzimajući u obzir i odredbe ZZODS-a/14, u svakoj se psihijatrijskoj ustanovi treba ustrojiti i voditi evidencija pritužbi.

Zakon ne izjednačava prisilnu hospitalizaciju s podvrgavanjem liječničkom postupku bez pristanka osobe, osim ako bi bez provođenja tog postupka nastupilo teško oštećenje zdravlja. Pri tome treba, u mjeri u kojoj je to moguće, objasniti osobi moguće postupke i uključiti je u planiranje svog liječenja. U većini slučajeva, prisilni smještaj se ipak nedovoljno razlikuje od tzv. prisilnog liječenja. U pravilu, liječnici smatraju da je samim određivanjem prisilnog smještaja de facto dana suglasnost za sve liječničke postupke koji su potrebni. Do toga dolazi prvenstveno zbog nedovoljne educiranosti o ZZODS-u, što je svakako potrebno promijeniti. Također, u većini slučajeva prisutan je i paternalizam u liječenju, što ne potiče

pacijente na aktivniju ulogu i pristup u svom liječenju. No i dobrovoljnost samog pristanka na liječenje u pojedinim slučajevima može biti krajnje upitan.

Uporaba mjera prisile prema osobi smještenoj u psihijatrijsku ustanovu dopuštena je samo iznimno, ako je to jedino sredstvo da se otkloni neposredna opasnost koja proizlazi iz njezina ponašanja. Radi se o iznimnim situacijama kada uobičajenim metodama liječenja i postupanja nije moguće kontrolirati agresivnog pacijenta, već je nužno fizički ograničiti njegovo kretanje i djelovanje ili ga izdvojiti od drugih pacijenata. Ni u jednom slučaju nismo utvrdili primjenu fizičke sile radi kažnjavanja pacijenata, niti smo utvrdili slučajeve primjene mjera prisile koji bi predstavljali mučenje ili nečovječno postupanje. Međutim, utvrdili smo postupanja suprotna međunarodnim standardima, koja mogu uzrokovati kršenje prava osoba s duševnim smetnjama te predstavljati ponižavajuće postupanje, kao što je primjerice sputavanje u hodnicima, pred drugim pacijentima. Jednako tako, postoji velika neujednačenost u primjeni mjera prisile, i to ne samo između psihijatrijskih ustanova, nego i između pojedinih odjela unutar ustanova, što je neprihvatljivo.

Jasno definirana i propisana pravila primjene mjera prisile nedvojbeno su jedno od temeljnih jamstva poštivanja prava osoba s duševnim smetnjama. Međutim, ni ZZODS-om/97, niti provedbenim propisima nisu bile propisane vrste sredstava za fizičko sputavanje agresivnog pacijenta, kao ni okolnosti pod kojima je pojedino sredstvo bilo dopušteno primijeniti. ZZODS/14 također ne propisuje vrstu i način primjene mjera prisile, na što smo ukazivali i tijekom njegova donošenja, već ih ministar propisuje pravilnikom. Budući da se radi o ograničavanju prava i sloboda ove posebno ranjive skupine građana, nije jasan razlog zbog kojeg primjena mjera prisile nije propisana zakonom, na jednak način kako je to u glavi XXII Zakona o policijskim poslovima i ovlastima ili glavi XX Zakona o izvršavanju kazne zatvora.

Budući da su normativni nedostaci najveći izvor potencijalne opasnosti od neodgovarajuće primjene mjera prisile, zakonom je potrebno propisati vrste mjera prisile te uvjete i način njihove primjene. U svim psihijatrijskim ustanovama u RH potrebno je dosljedno voditi evidencije o primjeni mjera prisile te osigurati učinkovit i djelotvoran sustav pritužbi na postupak njihove primjene, a osobe s duševnim smetnjama, njihove zakonske zastupnike odnosno osobe od povjerenja, tijekom ili nakon prestanka primjene informirati o pravu na podnošenje pritužbe.

U tom smislu potrebno je i u Pravilniku o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme za obavljanje zdravstvene djelatnosti propisati uvjete kojima moraju udovoljavati sve zdravstvene ustanove ili njezine jedinice za obavljanje specijalističko-konzilijarnog i bolničkog liječenja iz područja psihijatrije u kojima se provodi prisilno zadržavanje i prisilni smještaj osoba s duševnim smetnjama.

Utvrđeni su i slučajevi sputavanja koja se provode na zahtjev pacijenta, čemu je potrebno pristupiti s dodatnim oprezom te u svakom pojedinačnom slučaju utvrditi je li sputavanje doista posljednje sredstvo ili je ipak moguće uz uobičajene metode i deeskalacijske postupke

neutralizirati agresivno ponašanje. Neovisno o tome što se sputavanje provodi na zahtjev pacijenta, neophodno je detaljno evidentirati postupke koji su mu prethodili te ga prekinuti čim to pacijent zatraži. Također, u praksi se koriste i sputavanja odnosno imobilizacije u preventivne svrhe, u pravilu pacijenata starije životne dobi. Najčešće se radi o sprečavanju ozljeđivanja uslijed pada s kreveta ili radi potpore sjedenju u stolcu te u svrhu olakšavanja primanja infuzije. Sprječavanje padova i pomoć osobama da sjede na stolicama, a ne provode cijeli dan u krevetu, zasigurno je pozitivno i neophodno, no u te je svrhe potrebno koristiti prilagođenu opremu, a ne pacijente vezati plahtama za stolicu. I ovu je vrstu sputavanja, unatoč činjenici da se poduzima u preventivne svrhe, potrebno dosljedno evidentirati.

Kako prisilni smještaj i smještaj bez pristanka te primjene sredstava prisile predstavljaju ograničavanje prava na slobodu, ovi postupci moraju biti u središtu pozornosti svih službi koje ih provode. Pri tome je država dužna osigurati jasna pravila postupanja i predvidjeti odgovarajuće i djelotvorne zaštitne mehanizme koji će sprečavati mogućnost zlouporabe.

Iako su u okviru radne terapije utvrđeni primjeri dobre prakse, uočene su i nepravilnosti. Radna mjesta za pacijente u radnoj terapiji te eventualni iznos naknade koja im se isplaćuje, potrebno je propisati. Nedopustivo je da pacijenti/korisnici, u okviru radne terapije, obavljaju poslove koji se nalaze u opisu poslova zaposlenika bolnice kao što su peglanje rublja, prenošenje umrlih osoba i slično. Također, niti jedna radnja u radnoj terapiji koju pacijent doživljava ponižavajućom ne može se smatrati radno terapijskom aktivnošću. Prisila na radnu terapiju, i bilo koja druga prisila koja nije zakonski utemeljena, predstavlja kršenje prava osoba s duševnim smetnjama i postupanje suprotno temeljnim načelima propisanim ZZODS-om i Zakonom o zaštiti prava pacijenata.

Budući da nedovoljan broj osoblja u psihijatrijskim ustanovama utječe ne samo na kvalitetu skrbi o pacijentima, već dovodi i do kršenja njihovih prava, potrebno ga je uskladiti s Pravilnikom o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme za obavljanje zdravstvene djelatnosti.

Uz uvažavanje teške financijske situacije u sustavu zdravstvene skrbi, ne smije se dogoditi da smanjenje proračuna psihijatrijskih ustanova, dovede do kršenja prava pacijenata. Iako je racionalizacija poslovanja bolnica potrebna, nastojanja da se smanje troškovi liječenja mogu imati i negativni utjecaj na kvalitetu, zbog čega HZZO treba priznati stvarne troškove liječenja. Također, na bolničkom liječenju nalazi se i manji broj pacijenata koji nisu zdravstveno osigurani pa se troškovi njihovog liječenja ne mogu fakturirati, zbog čega terete samu psihijatrijsku ustanovu, što bi također trebalo riješiti na odgovarajući način.

Osobama s duševnim smetnjama, koje nemaju regulirano dopunsko zdravstveno osiguranje, naplaćuje se participacija tijekom prisilnog smještaja u psihijatrijske ustanove, ako njihova dijagnoza nije navedena u odluci HZZO-a o popisu dijagnoza za koju u cijelosti liječenje pokriva obvezno zdravstveno osiguranje. Takvo postupanje je nedopustivo te se prisilno

smještenoj osobi, bez obzira na njezinu dijagnozu, niti u kojem slučaju ne bi smjelo naplaćivati sudjelovanje u troškovima liječenja. HZZO je opravdavao naplatu participacije prisilno smještenoj osobi primjenom Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju. No, kako se ovdje, do stupanja na snagu ZZODS-a/14, radilo o očitoj neusklađenosti zakona, dio prisilno smještenih osoba bio je doveden u apsurdnu situaciju da im se naplaćivalo sudjelovanje u troškovima liječenja koje nisu mogli prekinuti svojom voljom. Kako je ZZODS-om/14 propisano da se u državnom proračunu osiguravaju samo sredstva za troškove prisilnog smještaja u psihijatrijskoj ustanovi nebrojivih osoba, nužna je njegova dopuna, tako da se sredstva za sve prisilno smještene osobe osiguravaju u državnom proračunu te usklađivanje propisa koji uređuju participaciju u troškovima liječenja.

U vezi s problemom plaćanja troškova bolničkog liječenja u PB Lopača, pacijenti koji su sami dali pristanak na smještaj i s PB Lopača potpisali Ugovor o bolničkim uslugama, pristali su na plaćanje svih troškova liječenja. No, upitna je situacija za pacijente za koje je suglasnost dao zakonski zastupnik ili CZSS, a sami plaćaju troškove bolničkih usluga. Tako je, primjerice, 2007. godine u Bolnicu na liječenje smješten pacijent M. S. iz Zagreba, osoba lišena poslovne sposobnosti, koji troškove plaća sam iz obiteljske mirovine. U međuvremenu mu je prodan stan u Zagrebu. Nalazi se u dijelu Bolnice koji je namijenjen smještaju korisnika dugotrajnog smještaja, po Zakonu o socijalnoj skrbi, za koje nije neophodan stalni liječnički nadzor, iako on nema taj status. Iz razgovora s liječnikom razvidno je da mu više nije neophodno bolničko liječenje, no i nadalje ostaje na smještaju u Bolnici.

Budući da PB Lopača nije uključena u Mrežu javne zdravstvene službe, predlaže se da se osobe koje nisu samostalno dale pristanak na smještaj, a troškove snose same, premjeste u psihijatrijsku ustanovu koja je u Mreži.

#### *4.3.2. Osobe lišene slobode u zatvorskom sustavu*

Ocjenu stanja poštivanja ljudskih prava osoba lišenih slobode u zatvorskom sustavu temeljimo na podacima koje smo prikupili postupajući po pritužbama i provodeći ispitne postupke u zatvorima i kaznionicama te na dostavljenim izvješćima Središnjeg ureda. Jednako tako, u obzir su uzeti i brojni drugi izvori informacija kao što su dokumenti i izvješća domaćih i međunarodnih tijela koja se odnose i na osobe lišene slobode u RH, primjerice izvješće Ustavnog suda o uvjetima života u zatvoru (NN 86/14), Zaključna razmatranja Odbora protiv mučenja UN-a iz prosinca 2014. godine te relevantna praksa Ustavnog suda i ESLJP, posebice u predmetima protiv RH.

Budući da je prenapučenost bila jedan od najvećih problema s kojim se zatvorski sustav suočavao posljednjih desetak godina, podatak da je 31. prosinca 2014. godine bilo više raspoloživih mjesta nego osoba lišenih slobode, smatramo pozitivnim i ohrabrujućim. Međutim, činjenica da kapaciteti zatvorenih uvjeta još uvijek nisu dostatni te da je prenapučenost pojedinih zatvora i iznad 140%, ukazuje na potrebu poduzimanja daljnjih

mjera i aktivnosti usmjerenih na rješavanje ovog i nadalje velikog problema. Pri tome je potrebno spomenuti kako podatci o broju istražnih zatvorenika ukazuju na veliku vjerojatnost da je trend smanjenja prenapučenosti samo privremen.

Naime, prenapučenost nije samo nemogućnost osiguravanja 4 m<sup>2</sup> za svaku osobu, već ona za sobom povlači i ograničavanje niza drugih propisanih prava, kao što je smještaj primjeren ljudskom dostojanstvu i zdravstvenim standardima, boravak na svježem zraku, pružanje zdravstvene zaštite ili rad osoba lišenih slobode, te uvelike utječe na organizaciju i kvalitetu svakodnevnih aktivnosti osoba lišenih slobode odnosno na postizanje svrhe izvršavanja kazne zatvora. Situaciju dodatno otežava i činjenica da popunjenost sistematiziranih radnih mjesta u ustrojstvenim jedinicama Uprave za zatvorski sustav iznosi 67%, odnosno da nedostaje 1.334 službenika. S obzirom da osoba koja se nalazi na izdržavanju kazne zatvora zadržava sva temeljna ljudska prava, osim onih čije oduzimanje ili ograničenje proizlazi iz sudske odluke, država je dužna, unatoč teškoj financijskoj situaciji, osigurati uvjete koji će jamčiti poštivanje svih prava osoba lišenih slobode.

Uvažavajući trend smanjenja ukupne napučenosti zatvorskog sustava u posljednjih pet godina, odustajanje od izgradnje novih kaznenih tijela moglo bi se opravdati, ali samo pod uvjetom da se povećaju kapaciteti u zatvorenim uvjetima te da se sva predviđena ili osigurana sredstva za izgradnju ulože u unaprjeđenje postojećih uvjeta smještaja, koji će osiguravati postupanje sukladno pravnim standardima poštovanja dostojanstva osuđenika iz članka 23. i 25. Ustava.

Sudeći prema broju i sadržaju pritužbi zatvorenika na kvalitetu zdravstvene zaštite koja im se osigurava u zatvorskom sustavu, radi se i nadalje o vrlo važnom problemu. Kada država lišava građane njihove slobode, ona preuzima na sebe odgovornost skrbi o njihovom zdravlju, u smislu sveukupnih uvjeta u kojima izdržavaju kaznu zatvora, uključujući i osiguranje liječenja, mjera i aktivnosti zdravstvene zaštite koji su kvalitetom i opsegom određeni za osigurane osobe iz obveznog zdravstvenog osiguranja. Zatvorenici nikako ne bi smjeli, zbog uvjeta izdržavanja kazne zatvora te neodgovarajuće kvalitete pružene zdravstvene zaštite, nakon izdržane kazne biti u lošijem zdravstvenom stanju nego što su bili kad su upućeni na izvršavanje kazne zatvora. Na ovu odgovornost ukazuje i praksa ESLJP, o kojoj smo više pisali u prošlogodišnjem izvješću. Dakle, kvaliteta zdravstvene zaštite koja se osigurava osobama lišenima slobode mora biti jednaka onoj koja se osigurava osobama na slobodi, koje su zdravstveno osigurane. No i nadalje je prisutan veći dio problema, na koje smo ukazivali i prošlih godina, a koji značajno otežavaju pružanje zadovoljavajuće kvalitete zdravstvene zaštite osobama lišenim slobode.

Iako je sukladno odlukama ESLJP, za zaštitu zdravlja neophodno osigurati tretman odgovarajući dijagnozi, a ne samo obaviti preglede i dijagnosticirati bolest, kvaliteta zdravstvene zaštite u zatvorskom sustavu još se uvijek promatra kroz broj obavljenih pregleda. Jedan dio problema zasigurno i nadalje proizlazi iz nedovoljnog broja zdravstvenih radnika, kako onih zaposlenih, tako i onih angažiranih preko ugovora o djelu u kaznenim

tijelima. Primjerice, u nekim zatvorima i kaznionicama, zbog nedostatka stomatologa, osiguravaju se u pravilu samo hitne stomatološke usluge (pretežito vađenje zubi).

U nekim zatvorima i kaznionicama i nadalje je pravosudni policajac nazočan u ambulanti tijekom liječničkog pregleda zatvorenika, izuzev psihijatrijskog. Prisutnost nezdravstvenog radnika liječničkim pregledima, ukoliko nije iz sigurnosnih razloga, krši pravo na privatnost zatvorenika. Liječnički pregledi, u pravilu, trebali bi se obavljati samo izuzetno (iz razloga sigurnosne procjene) u nazočnosti pravosudnog policajca, a činjenica lišenja slobode ne može značiti i da se osoba automatski lišava i prava kao pacijenta na privatnost.

Također, u nekim se zatvorima i kaznionicama i nadalje uočava problem nedovoljnog poštivanja tajnosti kad se u obrascu zahtjeva za liječničkim pregledom kojeg predaju nezdravstvenim radnicima odnosno pravosudnim policajcima, traži da navedu razloge zbog kojih traže pregled kod liječnika. Zatvorenicima se mora omogućiti korištenje usluga službe za zdravstvenu zaštitu, na povjerljiv način.

Što se tiče sigurnosnih mjera obveznog psihijatrijskog liječenja i obveznog liječenja od ovisnosti, kako bi se mogla ostvariti njihova svrha, potrebno je propisati i načine njihovog provođenja, koji su sada, ovisno o kaznenom tijelu u kojem se provode, često neujednačeni. ZIKZ-om je predviđeno da zatvorenici kojima je uz kaznu zatvora izrečena sigurnosna mjera obveznog liječenja od ovisnosti i zatvorenici ovisnici koji su u postupak liječenja od ovisnosti uključeni za vrijeme izdržavanja kazne, kaznu zatvora izdržavaju u posebnoj socijalno-terapijskoj kaznionici ili na posebnom socijalno-terapijskom odjelu kaznionice. Nažalost, takva posebna kaznionica, odnosno posebni odjel, do danas nije ustrojen.

Od prve polovice 2014. godine svim zatvorenicima reguliran je status osiguranika iz obveznog zdravstvenog osiguranja HZZO-a. Pored niza prednosti, kod jednog dijela zatvorenika slabijeg imovinskog statusa, koji ne ispunjavaju uvjete za plaćanje dopunskog osiguranja na teret državnog proračuna, došlo je do odbijanja pregleda i lijekova za koje trebaju plaćati participaciju. Imovinski status zatvorenika ne bi smio biti razlog o kojem ovisi kvaliteta pružene zdravstvene zaštite te bi Središnji ured trebao razmotriti mogućnost plaćanja troškova participacije ili troškova dopunskog osiguranja za jedan dio zatvorenika.

U cilju izjednačavanja kvalitete zdravstvene zaštite koja se pruža osobama lišenim slobode s onom koja se pruža osobama u općoj populaciji nužno je, sukladno odluci Ustavnog suda U-III/64744/2009, uspostaviti i djelotvorno provoditi nadzor nad kvalitetom zdravstvene zaštite u cijelom zatvorskom sustavu. Iako je od odluke prošlo već više od četiri godine, to još nije učinjeno.

Uzimajući u obzir postojeće stanje, kvaliteta pružanja zdravstvene zaštite unaprijedila bi se kada bi organizacijski i financijski bila dijelom Ministarstva zdravlja. To je najučinkovitiji način osiguranja provedbe članka 40. Preporuke o Europskim zatvorskim pravilima (2006) Odbora ministara Vijeća Europe. Navedeno rješenje prisutno je već godinama u nekim europskim državama (primjerice u Norveškoj, Francuskoj, Velikoj Britaniji), a slovenska iskustva



pokazuju da je, prelaskom zdravstvene zaštite zatvorenika u javnu zdravstvenu mrežu, kvaliteta pružene zdravstvene zaštite unaprijeđena, na što ukazuje i značajno smanjenje broja pritužbi zatvorenika slovenskom ombudsmanu. Također, to bi bio i optimalan način za osiguranje profesionalne nezavisnosti liječnika te autonomnosti pacijenta, koja je i unutar zatvorskog sustava od osnovne važnosti.

Budući da su normativne manjkavosti ZIKZ-a, o čemu smo detaljnije pisali u prošlogodišnjem izvješću, i nadalje prisutne, informaciju da će se tijekom 2015. godine pristupiti izradi novog ZIKZ-a smatramo pozitivnom te očekujemo da će se novim zakonom dodatno osnažiti zaštita prava zatvorenika i unaprijediti postupanje prema njima. Jednako tako, pozitivnim ocjenjujemo i donošenje Pravilnika o načinu provedbe nadzora izvršavanja istražnog zatvora u domu (NN 151/14), jer će doprinijeti ne samo humanizaciji i poštivanju ljudskih prava istražnih zatvorenika već i smanjenju napučenosti zatvorenih uvjeta.

Međutim, u cilju daljnjeg jačanja prava istražnih zatvorenika nužno je izmijeniti Zakon o kaznenom postupku (u daljnjem tekstu: ZKP), u dijelu koji se odnosi na izvršenje istražnog zatvora. Naime, ta glava ZKP-a nije značajnije mijenjana još od 1997. i sadrži brojne nedorečenosti i pravne praznine, posebice u dijelu propisivanja stegovnih prijestupa i postupanja po pritužbama. Također, čl. 139. ZKP-a stavlja istražne zatvorenike, pri komunikaciji s pučkom pravobraniteljicom, u nepovoljniji položaj u odnosu na osobe koje se nalaze na izdržavanju kazne zatvora. Stoga je nužno, na jednak način kao što je to u ZIKZ-u, propisati da istražni zatvorenik ima pravo bez nadzora sadržaja podnositi pritužbe pučkoj pravobraniteljici te na taj način ZKP uskladiti sa ZoPP-om koji propisuje da osobe lišene slobode podnose pritužbu i dobivaju odgovor od pučkog pravobranitelja u zatvorenoj omotnici, bez ograničenja i nadzora sadržaja.

Propisi koji se odnose na izdržavanje kazne zatvora i nadalje nisu usklađeni zbog čega ne postoji mogućnost izvršavanja kazne sukladno važećim zakonskim odredbama. Naime, Kaznenim zakonom, koji je na snazi već više od dvije godine, propisano je da se kazne zatvora do jedne godine mogu izvršavati u domu. Međutim, kako ZIKZ, kojim se uređuje izvršavanje kazne zatvora, taj način ne propisuje, ova se odredba, koja bi nedvojbeno doprinijela individualizaciji izvršenja kazne zatvora i smanjenju napučenosti, i nadalje ne primjenjuje.

Nedostatna učinkovitost pravne zaštite svakako je jedan od problema s kojim se suočavaju osobe lišene slobode u zatvorskom sustavu. Upravitelji zatvora i kaznionica i nadalje na pritužbe zatvorenika ne odgovaraju u zakonskom roku od 15 dana. Ponekad pritužitelji uopće ne dobiju odgovor na pritužbu, a ponekad ga dobiju nakon nekoliko mjeseci, čime ovo pravno sredstvo postaje nedjelotvorno i gubi svoj smisao. Podatak Središnjeg ureda, prema kojem niti jedan istražni zatvorenik tijekom prošle godine, u devet od ukupno četrnaest zatvora, nije podnio pritužbu upravitelju, može se tumačiti i kao odraz nepovjerenja istražnih zatvorenika u učinkovitost pritužbe kao jednog od temeljnih sredstava za zaštitu njihovih prava. Jednako tako, zatvorenici nam se nerijetko pritužuju i na dugotrajnost postupanja

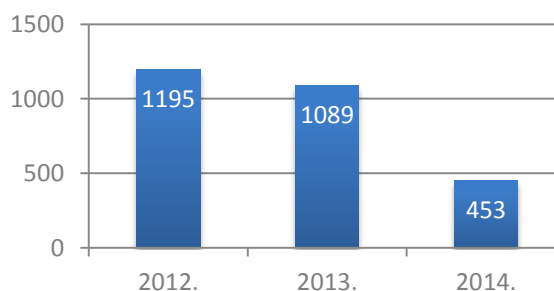
sudaca izvršenja ili na nepostupanje po podnesenim zahtjevima za sudsku zaštitu. Na ovaj je problem u nekoliko slučaja protiv RH ukazao i ESLJP, utvrdivši povredu prava zatvorenika na djelotvorno pravno sredstvo iz čl. 13. Konvencije. Zadnja takva odluka donesena je početkom prosinca 2014. godine u predmetu Lonić protiv Hrvatske. Stoga je nužno dodatno osnažiti mehanizme pravne zaštite koji osobama lišenim slobode stoje na raspolaganju te pravna sredstva učiniti djelotvornima i u praksi.

#### 4.3.3. Tražitelji azila, azilanti i nezakoniti migranti

Osiguranje poštivanja temeljnih ljudskih prava azilanata unutar sustava azila u RH postaje sve aktualnije, posebice kada je dio zajedničkog sustava azila EU. Navedenim pitanjima bavi se prvenstveno MUP, međunarodne organizacije (UNHCR) te razne nevladine organizacije s kojima redovito surađujemo.

Iako je nacionalno zakonodavstvo usklađeno sa pravnim okvirom EU, svake godine preko 80% tražitelja azila napušta RH prije nego što je o njihovom zahtjevu odlučeno, pa je najveći broj zahtjeva (251) riješen obustavom postupka. Naime, slijedom primjene Dublinske uredbe<sup>14</sup> te uvođenjem obveznog uzimanja otisaka prstiju tražitelja azila koji se šalju u središnji sustav baze podataka (Eurodac) utvrđuje se država članica koja je odgovorna za odlučivanje o zahtjevu za azil, a u većini slučajeva radi se o onoj državi u kojoj je tražitelj azila prvi put podnio zahtjev. Budući da je većina tražitelja azila u RH već ranije podnijela zahtjev za azil u drugim državama EU, oni često žele izbjeći vraćanje u tu državu jer im je cilj doći do one koja pripada Schengenskom prostoru, gdje ne postoji unutarnja kontrola granica. Tako u RH broj podnesenih zahtjeva za azil pada, što se može vidjeti i na donjem grafikonu.

**Grafikon:** Broj podnesenih zahtjeva za azilom (prema podacima MUP-a)



Najviše tražitelja azila bilo je iz Alžira, Sirije, Pakistana, Egipta, Maroka, Nigerije, Bangladeša, Tunisa, Afganistana te Ukrajine. Odobreno je ukupno 16 azila i 10 supsidijarnih zaštita.

<sup>14</sup> Uredba Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje (Dublinska uredba II) i Uredba Europskog Parlamenta i Vijeća br. 604/2013 od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koju je u jednoj od država članica, podnio državljanin treće države ili osoba bez državljanstva (Dublinska uredba II)

O zahtjevima za azil u prvom stupnju odlučuje Odjel za azil MUP-a, a protiv prvostupanjskih rješenja može se pokrenuti tužba pred upravnim sudom. Najveći broj predmeta zaprima Upravni sud u Zagrebu, a u većini slučajeva tražitelji azila se ne pojavljuju na raspravama pa se donose negativne odluke. Prema podatcima CMS-a, tražitelji azila su problematičnim ocijenili prevođenje tijekom postupka, što bi svakako trebalo poboljšati.

U RH, svi tražitelji azila smješteni su u dva objekta - prihvatilištima u Kutini i Zagrebu - s ukupnim kapacitetom za smještaj 700 osoba. Međutim, nema odgovarajućeg rješenja za slučaj većeg i naglog priljeva tražitelja azila te bi trebalo osigurati dodatne kapacitete. Takva mogućnost je primjerice postojala u prosincu 2014. godine, kada je više od stotinu radnika četiri propale tuzlanske tvrtke krenulo prema Hrvatskoj s namjerom da zatraže azil.

Jedan od osnovnih problema u prihvatilištima je nedostatna zdravstvena zaštita pa tako od veljače do travnja 2014. godine u Prihvatilištu u Zagrebu nije bilo liječnika, a nakon toga bio je prisutan samo dva sata dnevno. Prihvatilište u Kutini, koje je od lipnja 2014. namijenjeno za smještaj ranjivih skupina tražitelja azila (djeca bez pratnje, obitelji, žene, starije osobe), također još nema liječnika pa se u slučaju potrebe prevoze iz Kutine u Zagreb. Budući da troškove liječenja za osobe pod međunarodnom zaštitom više ne plaća HZZO, već izravno Ministarstvo zdravlja, liječnici o tome nisu dovoljno informirani pa ih odbijaju primiti, a jedan od problema je i neosiguravanje prevođenja kod posjeta liječniku.

Iako Zakon o azilu propisuje da će se osobama pod međunarodnom zaštitom omogućiti učenje hrvatskog jezika, povijesti i kulture, tečaj hrvatskog jezika ne provodi se još od 2010. godine, što znatno otežava njihovu integraciju u društvo, posebice kada se radi o daljnjem obrazovanju i pronalaženju zaposlenja. MZOS je u studenom 2014. donijelo Odluku o programu učenja hrvatskoga jezika (NN 154/14) te se obvezalo da će tečajevi biti organizirani početkom 2015. godine.

Osim nepoznavanja hrvatskog jezika, pri traženju zaposlenja azilanti nemaju istu početnu poziciju kao ostali, jer se susreću s problemom nepriznavanja ranijih kvalifikacija. Često se radi o osobama koje nisu sa sobom ponijele dokumente o završenom školovanju ili stečeno obrazovanje ne odgovara onome u Hrvatskoj pa se nisu u mogućnosti niti dodatno se obrazovati kroz programe HZZ-a. Iako je Zakonom o azilu regulirano da se odluka o nepriznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija ne može isključivo temeljiti na činjenici da ne postoje službeni dokumenti, u praksi se to ne provodi.

Nakon proteka dvije godine u kojima im je osiguran smještaj, ukoliko ne nađu zaposlenje, često se događa da azilanti ne mogu snositi troškove stanovanja pa nerijetko završavaju u smještaju za beskućnike. Međutim, oni koji se uspiju zaposliti, susreću se s problemima prilikom stjecanja nekretnina. Iako bi prema Konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951. godine, nakon tri godine boravka trebali biti izuzeti od primjene načela reciprociteta prilikom stjecanja nekretnina, takvo rješenje se u praksi ne provodi pa stjecanje prava vlasništva za azilante ovisi o državi iz koje osoba dolazi. Radi toga bi trebalo poboljšati zakonodavni oblik

kojim bi se regulirali izuzetci od odredbe reciprociteta prilikom stjecanja nekretnina za azilante.

Tijekom 2014. godine u RH je zatečeno 3.569 nezakonitih migranata i izvršeno 1.408 prisilnih udaljenja. Iako je Zakonom o strancima propisano da MUP osigurava učinkovit sustav nadzora prisilnih udaljenja, on do sada nije bio proveden, ali su prvi nadzori planirani za prvu polovicu 2015. godine, nakon što sklopi sporazume s organizacijama koje će ga provoditi.

U RH je u 2014. godini postojao jedan objekt za smještanje stranaca ilegalnih migranata, i to u Prihvatnom centru za strance u Ježevu. U tijeku je izgradnja još dva Tranzitna prihvatna centra, u Trilju i Tovarniku, te uređenje dijela objekta jedinice interventne policije u Sisku.

#### *4.3.4. Osobe lišene slobode u policijskim postajama i pritvorskim jedinicama*

Iako postupanje policijskih službenika prema osobama lišenim slobode generalno ocjenjujemo profesionalnim, ipak postoje okolnosti koje u praksi mogu dovesti do kršenja ljudskih prava. Ograničenost proračunskih sredstava policijskih postaja onemogućuje ulaganja u unapređenje uvjeta smještaja prostorija za osobe lišene slobode, čak i kada se radi o minimalnom trošku. Jedan od značajnijih nedostataka koje smo uočili tijekom obilazaka policijskih postaja je nepostojanje ažurnih evidencija, na što smo posebno ukazali Ravnateljstvu policije, a o čemu govori i Odluka Ustavnog suda U-III-6559/2010. Također, na postojanje nedostataka u postupanju policijskih službenika ukazao je i ESLJP u predmetima Mađer protiv RH i Đurđević protiv RH.

Sukladno Konvenciji UN-a protiv mučenja, svaka država članica brine se da nadležna tijela, bez odgode, provedu nepristranu istragu svaki put kad postoje opravdani razlozi za sumnju da je počinjeno mučenje. Ispunjenju ove međunarodne obveze svakako ne ide u prilog okolnost da građani koji se pritužuju Povjerenstvu za postupanje po pritužbama u MUP-u čekaju odluke duže od godinu dana, o čemu više pišemo u poglavlju o postupanju policijskih službenika. Ostaje za vidjeti hoće li novo rješenje iz Zakona o policiji, kojim se predviđa osnivanje povjerenstva pri svakoj policijskoj upravi, doprinijeti implementaciji navedene Odluke Ustavnog suda o potrebi stvarne neovisnosti istražitelja, mogućnosti javne provjere istrage te djelotvornog pristupa podnositelja prigovora istražnom postupku.

U cilju unapređenja postupanja policijskih službenika, posebice u najranijoj fazi lišavanja slobode, kada su prava uhićenika najizloženija kršenjima, nužno je sustavno provoditi edukacije svih policijskih službenika o ljudskim pravima i međunarodnim standardima postupanja prema osobama lišenim slobode.

**PREPORUKE:****Osobe lišene slobode u zatvorskom sustavu:**

98. Ministarstvu pravosuđa, da uvjete smještaja prilagode međunarodnim i zakonskim standardima;
99. Ministarstvu pravosuđa i Ministarstvu zdravlja, da izdvoje pružanje zdravstvene zaštite osobama lišenima slobode iz sustava pravosuđa i uključe ga u zdravstveni sustav;
100. Ministarstvu pravosuđa, da do izdvajanja pružanja zdravstvene zaštite osobama lišenima slobode iz sustava pravosuđa, osigura potreban broj zdravstvenih radnika te unaprijedi kvalitetu zdravstvene zaštite koja se pruža osobama lišenim slobode;
101. Ministarstvu pravosuđa, da uskladi propise koji se odnose na izdržavanje kazne zatvora te ukloni ukazane nedostatke ZIKZ-a i ZKP-a;
102. Ministarstvu pravosuđa, da sustavno provodi edukacije službenika o zaštiti zatvorenika od svih oblika okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja;

**Osobe s duševnim smetnjama u psihijatrijskim ustanovama:**

*Pored preporuka danih u tekstu Posebnog izvješća o ljudskim pravima osoba s duševnim smetnjama u psihijatrijskim ustanovama u okviru djelovanja Nacionalnog preventivnog mehanizma u 2014. godini, preporuča se i:*

103. Ministarstvu pravosuđa, da u ZZODS-u propiše vrste mjera prisile te svrhu i uvjete njihove primjene prema osobama s težim duševnim smetnjama koje su smještene u psihijatrijsku ustanovu, kao i eventualna ograničenja primjene prema određenim kategorijama osoba;
104. Ministarstvu zdravlja, da u Pravilniku o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme za obavljanje zdravstvene djelatnosti propiše uvjete kojima moraju udovoljavati sve zdravstvene ustanove u kojima se provodi prisilno zadržavanje i prisilni smještaj osoba s duševnim smetnjama;

**Osobe lišene slobode u policijskim postajama:**

105. Ministarstvu unutarnjih poslova, da nastavi s poboljšanjem uvjeta smještaja u prostorijama za osobe lišene slobode u policijskim postajama;
106. Ministarstvu unutarnjih poslova, da osigura dovoljan broj pritvorskih nadzornika, unaprijedi njihove uvjete rada i sredstva za rad te da obavljaju isključivo te poslove;

**Tražitelji azila, azilanti i nezakoniti migranti:**

107. Ministarstvu unutarnjih poslova, da osigura trajne i odgovarajuće uvjete u Prihvatilištu za tražitelje azila s dovoljnim kapacitetom za slučaj naglog i velikog priljeva tražitelja;
108. Ministarstvu zdravlja, da omogući pružanje zdravstvene zaštite u Prihvatilištu za tražitelje azila u Kutini te informira liječnike da troškove liječenja za osobe pod međunarodnom zaštitom plaća izravno Ministarstvo zdravlja;
109. Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, da sukladno Zakonu o azilu, osobama pod međunarodnom zaštitom omogući učenje hrvatskog jezika radi lakše integracije i pristupa tržištu rada;

110. Ministarstvu pravosuđa, da zakonom regulira izuzetke od odredbe reciprociteta prilikom stjecanja nekretnina za azilante;
111. Prihvatnom centru za strance, da razdvoji tražitelje azila i ilegalne migrante po sobama, osigura pružanje psihološke pomoći, a mjeru strožeg policijskog nadzora provodi sukladno Zakonu o strancima;
112. Ministarstvu unutarnjih poslova, da razmotri mogućnost pružanja besplatne pravne pomoći strancima u postupku donošenja odluke o smještaju u Prihvatni centar za strance;
113. Ministarstvu zdravlja, da Prihvatnom centru za strance omogući rad ambulante sukladno propisanoj zdravstvenoj zaštiti.

## 5. OPĆE INICIJATIVE

### 5.1. POPLAVE I PROGlašENJE KATASTROFE NA PODRUČJU VUKOVARSKO-SRIJEMSKJE ŽUPANIJE

Prošla je godina obilježena velikom i učestalom prirodnom nepogodom čije se posljedice još uvijek saniraju. Čak šesnaest hrvatskih županija tijekom 2014. godine proglasilo je elementarnu nepogodu, a u svibnju je na području Vukovarsko-srijemske županije Vlada RH proglasila katastrofu.

Nakon proglašanja katastrofe, donesen je Zakon o saniranju posljedica katastrofe na području Vukovarsko-srijemske županije (NN 77/14) i posebni programi vezano za: obnovu zgrada i vodnih građevina, zaštitu zdravlja životinja i ljudi, gospodarenje otpadom, hrvatske branitelje iz Domovinskog rata i članove njihovih obitelji, privremeni smještaj stradalnika za vrijeme obnove stambenih zgrada, komunalne javne radove i pomoć poslodavcima, zaštitu zdravlja ljudi, obnovu kulturnih dobara i kulturne infrastrukture te uspostavljanje kulturnih djelatnosti, obrazovanje, cestovnu infrastrukturu i program pravne pomoći.

Od posljedica poplave su smrtno stradale dvije osobe, evakuirano je više tisuća ljudi i nastala je šteta velikih razmjera. Usto, radi se o području od posebne državne skrbi s velikim udjelom stanovništva u sustavu socijalne skrbi. Pristup institucijama bio je otežan, pa tako i pučkoj pravobraniteljici, i zbog toga smo se već od kraja svibnja u okviru svojih nadležnosti, osim praćenja svih dostupnih izvora informacija, aktivno uključili u komunikaciju kako sa stradalim građanima, tako i s nadležnim javnopravnim tijelima, udrugama i drugim dionicima. Naše aktivnosti, između ostaloga, rezultirale su i podnošenjem Posebnog izvješća Hrvatskom saboru o ljudskim pravima u kontekstu katastrofe uzrokovane poplavom u Vukovarsko-srijemskoj županiji.

Izješće sadrži preporuke za unapređenje sustava i učinkovitiju zaštitu ljudskih prava u potencijalnim kriznim situacijama poput ove, a temelji se na podacima iz zaprimljenih očitovanja i s internetskih stranica nadležnih tijela državne, regionalne i lokalne samouprave te organizacija civilnog društva, podacima i zapažanjima prikupljenim nestrukturiranim intervjuima prilikom terenskih obilazaka poplavljenih područja, zaprimljenim pritužbama građana, medijskim člancima te analizom postojećih propisa izravno ili neizravno vezanih uz ovu poplavu. Poslano je 35 dopisa i 10 požurnica nadležnim tijelima i organizacijama: Vladi RH, Stožeru zaštite i spašavanja, ministarstvima socijalne politike i mladih, zdravlja, graditeljstva i prostornog uređenja, vanjskih i europskih poslova, unutarnjih poslova, branitelja, obrane, gospodarstva, rada i mirovinskog sustava, zaštite okoliša i prirode, Uredu državne uprave u Vukovarsko-srijemskoj županiji, Gradu Županji, Hrvatskom zavodu za zapošljavanje, HEP-u, Hrvatskim šumama, Državnom uredu za obnovu i stambeno

zbrinjavanje, Hrvatskom Crvenom križu, Društvu za psihološku pomoć i Centru za mir Vukovar.

Ova je katastrofa ukazala na niz važnih pitanja koja iziskuju sadržajnu raspravu svih ključnih dionika te potrebu za iznalaženjem sustavnih rješenja u sličnim potencijalnim situacijama ugroženosti ljudskih života, a odnose se na: sustav zaštite i spašavanja i različite mogućnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave unutar istoga; pružanje različitih vrsta pomoći (posebice psihosocijalne); vođenje pravovremene, sveobuhvatne i cjelovite službene evidencije stradalih osoba; standardizaciju kolektivnog smještaja; odlučivanje o kriterijima i načinima distribucije novčane pomoći; kontrolu javnih radova, obnove te nastalih troškova i pitanje informiranosti građana.

Na ovom se iskustvu zorno pokazala međusobna povezanost i ovisnost prethodno navedenih pitanja. Primjerice, nije bio utvrđen status stradalnika prema prethodno utvrđenim kriterijima niti je bila vođena cjelovita službena evidencija stradalih osoba, kao ni pomoći koja im se pružila. HCK je u katastrofi vodio evidenciju evakuiranih osoba i evidenciju za službu traženja i spašavanja, koje ne mogu zamijeniti cjelovitu službenu evidenciju.

Potreba za standardizacijom kolektivnog smještaja također je pitanje koje bi trebalo sustavno urediti. Ujednačeni standardi koji odgovaraju potrebama stradalih osoba i vremenskim uvjetima, ovisno o dobu godine, trebali bi biti unaprijed određeni, uz posebnu pažnju posvećenu potrebama ranjivih skupina, primjerice, pri korištenju sanitarnih prostorija, prostoru za odmor i sl. Ova je situacija još jednom podsjetila i na potrebu donošenja Strategije socijalnog stanovanja.

Kriteriji za dodjelu novčane humanitarne pomoći moraju biti unaprijed utvrđeni i transparentno objavljeni. Pri dodjeli novčane pomoći treba voditi računa o svima koji su stradali, ovisno o stupnju stradavanja, a ne činjenici vlasništva nad nekretninom. Slijedom toga, odluka HCK-a kojom se uvažila preporuka pučke pravobraniteljice te je drugi krug novčane pomoći isplaćen stradalim osobama kao i u prvom krugu, umjesto samo onima koji su stekli pravo na obnovu, zasigurno predstavlja pozitivnu promjenu i važan rezultat Izješća.

Područja od posebne državne skrbi, koja čine trećinu Hrvatske, imaju slabije mogućnosti ulaganja u kvalitetan sustav zaštite i spašavanja od njezinih ostalih razvijenijih dijelova, što se mora uzeti u obzir prilikom planiranja njegove nadogradnje. Kako bi sustav u izvanrednim situacijama poput ove djelovao kao cjelina, potrebna je bolja koordinacija i suradnja svih tijela na svim razinama vlasti i na jasno uspostavljenom sustavu odlučivanja. Takvom je suradnjom potrebno jasno i transparentno propisati odgovornosti i vrste poslova koje treba provoditi u cilju učinkovite zaštite ljudi, javnih dobara i imovine.

Vlada RH je u svome Mišljenju na Izješće koje je 19. veljače 2015. uputila predsjedniku Hrvatskoga sabora, prepoznala potrebu daljnjeg unaprjeđenja učinkovitosti sustava zaštite i spašavanja te navela kako će to učiniti Prijedlogom zakona o sustavu civilne zaštite.



Međutim, navedeni zakonski prijedlog, kao ni Prijedlog zakona o humanitarnoj pomoći, u dostatnoj mjeri ne predstavljaju sveobuhvatno i sustavno rješenje. Manjak međusobne koordinacije posebice je vidljiv na pitanju vođenja cjelovite službene evidencije stradalih osoba koja nije predviđena niti u jednom od ovih zakonskih prijedloga.

## 5.2. OKRUGLI STOL O SIROMAŠTVU I STARIJIM OSOBAMA

S ciljem obilježavanja Međunarodnog dana starijih osoba, Međunarodnog dana borbe protiv siromaštva i Svjetskog dana beskućnika, u listopadu smo organizirali Okrugli stol o siromaštvu i starijim osobama. Naime, stopa rizika od siromaštva za umirovljenike u 2012. godini iznosila je 21,8%, 10% hrvatskih građana starijih od 60 godina ne prima mirovine, a državna potpora za starije osobe bez mirovine još uvijek nije uvedena. Socijalna sigurnost starijih osoba i beskućništvo područja su u koja je zasigurno potrebno uložiti dodatne napore, a ekonomska kriza ne smije utjecati na kvalitetu skrbi o najranjivijim skupinama stanovništva, koje svakako uključuju i osobe starije životne dobi, kako i osobe koje žive u ekstremnom siromaštvu.

Uz uvodna obraćanja pučke pravobraniteljice, predsjednika saborskog Odbora za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo te ravnateljice Doma Medveščak, izlaganja su održali bivši beskućnik, predstavnici Ministarstva socijalne politike i mladih i Ministarstva rada i mirovinskog sustava, Grada Zagreba, Studija socijalnog rada, Sindikata umirovljenika Hrvatske te Udruge Most iz Splita.

Uz poimanje siromaštva kao društvenog stanja koje dovodi do isključivanja čovjeka iz društvenih aktivnosti, predstavljene su dostupne usluge sustava socijalne skrbi usmjerene na brigu o osobama starije životne dobi, kao i aktivnosti lokalnih zajednica na ovom području. Iako su vidljivi brojni pomaci, velike su razlike između pojedinih dijelova RH pa tako pojedini gradovi i općine, unatoč potrebi, nemaju prihvatilište odnosno prenoćište za beskućnike. Područje socijalnog stanovanja najranjivijih skupina građana još uvijek nije adekvatno regulirano, a svaki peti korisnik usluga prihvatilišta stariji je od 60 godina.

Predstavljeni su i problemi vezano uz mirovinski sustav za čije su funkcioniranje doprinosi nedostatni pa je jedan od predloženih rješenja i njihovo ponovo uključivanje u sustav rada. Profesionalna rehabilitacija istaknuta je kao sustav koji bi mogao poboljšati materijalnu situaciju osoba starije životne dobi čija je radna sposobnost umanjena.

Izuzetno je značajan i angažman organizacija civilnog društva. Pri tome, podjednako važnu ulogu imaju organizacije koje skrbe o osobama starije životne dobi, kao i organizacije koje ih okupljaju u cilju zaštite njihovih interesa. Upravo takve udruge angažirane su oko rješavanja problema ekonomskog zlostavljanja osoba starije životne dobi kroz ugovore o dosmrtnom uzdržavanju, uspostave pravne regulative za njihovu zaštitu od svih oblika zlostavljanja te rješavanja drugih problema s kojima se susreću u svakodnevnom životu. Suradnja s drugim dionicima treba se i dalje razvijati, no ne smije ostati „zamjena“ za neriješena pitanja unutar

formalnog sustava skrbi. Također, više je napora potrebno uložiti u adekvatno i dostupno informiranje starijih osoba o pravima koja imaju, kao i svim drugim pitanjima koja se na njih odnose.

Prikupljanje i obrada podataka, koji trenutno i ne postoje, najbolja su osnova za rad na unaprjeđenju sustava skrbi o osobama starije životne dobi, uz dosljednu implementaciju propisa i njihovom unaprjeđenju.

### 5.3. KONFERENCIJA „SUZBIJAMO LI DISKRIMINACIJU? PRIMJENA ZAKONA O SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE U HRVATSKOJ“

Konferenciju „Suzbijamo li diskriminaciju? Primjena Zakona o suzbijanju diskriminacije u Hrvatskoj“ organizirali smo u sklopu projekta kojeg provodimo u suradnji s Uredom za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, a održana je u prosincu u Zagrebu. Konferencija je okupila stručnjake i stručnjakinje s područja suzbijanja diskriminacije, suce i sutkinje, odvjetnike i odvjetnice, predstavnike i predstavnice neovisnih i državnih tijela, organizacija civilnog društva te akademske zajednice. Svrha ove Konferencije bila je upravo okupiti dionike koji su uključeni u suzbijanje diskriminacije i kao izlagače i kao sudionike te tako potaknuti raspravu o primjeni Zakona od njegovog stupanja na snagu 2009. godine, a prisustvovalo joj je oko 130 sudionika.

Radom Konferencije obuhvatili smo četiri tematske sesije. Na prvoj, izlagali su suci i sutkinje te predstavnica Ministarstva pravosuđa, a fokus je bio na primjeni Zakona o suzbijanju diskriminacije na sudovima. Drugom sesijom naziva „Diskriminirane društvene skupine i uloga pravobraniteljskih institucija“ obuhvaćen je rad pravobraniteljskih institucija, u skladu s njihovim nadležnostima dok su u trećoj predstavnici nevladinih organizacija, sindikata te Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina izlagali o ulozi svojih organizacija i institucija u sustavu te do sada poduzetim aktivnostima u suzbijanju diskriminacije. Posljednja sesija „Uloga medija u suzbijanju diskriminacije i promicanju jednakosti“ sadržala je izlaganje predsjednika Hrvatskog novinarskog društva, predsjednice Vijeća za elektroničke medije te profesorice s Fakulteta političkih znanosti, a bila je posvećena pojavama neprihvatljivog, diskriminatornog govora i govora mržnje u javnom prostoru te načinima na koje postojeće institucije i tijela rade na njihovom sprječavanju i sankcioniranju.

sagledavajući različite perspektive, dobili smo cjelovitu sliku o tome koliko je uspostavljeni sustav za zaštitu od diskriminacije učinkovit te omogućuje li Zakon o suzbijanju diskriminacije, u praksi, učinkovitu zaštitu žrtvama. Zaključci rada konferencije ukazali su na potrebu opsežnijih izmjena samog Zakona, potrebu edukacije ključnih dionika, posebice sudaca i sutkinja, potrebu veće vidljivost pravobraniteljskih institucija kao i rada na promociji i podizanju razine svijesti, kako bi se povećao broj prijava na diskriminaciju.

## 6. SUDJELOVANJE U IZRADI PROPISA

Tijekom 2014. godine, sudjelovali smo u postupku izrade 15 nacrtu propisa iz područja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, temeljem ZoPP, ZSD I ZNPM, najčešće već za vrijeme trajanja rasprave, ali i u kasnijem tijeku postupka – davanjem mišljenja nositelju izrade propisa, ili odborima Hrvatskog sabora. O sudjelovanju kod donošenju izmjena Zakona o Nacionalnom preventivnom mehanizmu, pišemo u četvrtom poglavlju.

### *Ovršni zakon*

Ponukani pritužbama građana koji su nam se obraćali tražeći informacije ili pomoć te ukazujući na brojne probleme s kojima su se susretali tijekom ovršnih postupaka u 2014. godini, uputili smo prijedloge amandmana na Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona.

Naši prijedlozi bili su primarno usmjereni u osnaživanje procesne uloge ovršenika u postupku, kojom bi se dodatno mogla zaštititi njegova prava i interesi. Primjerice, predložili smo da se u slučajevima kada dostava nije moguća niti nakon što je ponovljena, obavi ne samo isticanjem na internetskoj e-oglasnoj ploči sudova, nego istovremeno i na oglasnoj ploči suda. Naime, još uvijek značajan broj građana (osobito nezaposleni i umirovljenici), nemaju računalo, nije im dostupan Internet pa tako niti internetske stranice sudova. Zbog računanja rokova, predložili smo da oglašavanje na oba načina bude istovremeno. Također, predložili smo i to da se žalba ne odbacuje ako ovršenik uz nju ne priloži sve isprave na koje se poziva, već da ga se pozove da ju u roku od osam dana dopuni ili ispravi, a tek ukoliko to ne učini, da se odbaci, kako bi njegovo pravo na pristup sudu uistinu bilo zajamčeno. Na ovaj način, pružila bi se dodatna mogućnost ovršenima, koji ponekad i radi neukosti i neinformiranosti ne dostave sve potrebne dokumente, da zaštite svoja prava. Isti prijedlog uputili smo za situaciju kada prigovor ovršenika nije obrazložen i/ili kada ovršenik uz prigovor nije priložio isprave na koje se u njemu poziva.

Također, predložili smo i da se ograniči ovrha, na primanjima građana koji ih ostvaruju samo na temelju ugovora o djelu, ugovora o autorskom djelu, nakladničkog ugovora i ugovora o djelu redovitog studenta, u slučajevima kada ne prelaze visinu dvije trećine prosječne neto plaće, kako bi se zaštitio njihov egzistencijalni minimum.

Vezano uz odredbu koja se odnosi na gubitak posjeda nekretnine, podržali smo uvođenje statusa najmoprimca u slučajevima kada prodana nekretnina predstavlja nekretninu u kojoj ovršenik stanuje, osobito jer je produžen rok korištenja nekretnine sa 6 mjeseci na godinu dana od dana donošenja zaključka o predaji nekretnine, uz obvezu plaćanja najma. Upozorili smo i na nedorečenost odredbi kojima se omogućava ovrhovoditelju da ovršeniku, umjesto korištenja nekretnine u statusu najmoprimca, osigura za korištenje drugu, zamjensku nekretninu, koja je dovoljna za zadovoljenje njegovih osnovnih stambenih potreba. Smatrajući da je potrebno preciznije regulirati što je „odgovarajuća nekretnina“, kako bi se

izbjegla različita tumačenja ovrhovoditelja ili ovršenika, predložili smo da se odgovarajućom nekretninom smatra nekretnina minimalne neto površine 35 m<sup>2</sup> za ovršenika te po 10 m<sup>2</sup> za svakog sljedećeg uzdržavanog člana obitelji, kako je to predviđeno Zakonom o obnovi, ili da Vlada RH propiše mjerila kojima se utvrđuje pravo ovršenika na odgovarajuću nekretninu.

U Ovršnom zakonu (NN 93/14) usvojen je jedino naš prijedlog odredbe o ograničenju ovrhe i u slučaju kada se ovrha provodi na primanjima ovršenika koja nisu plaća, mirovina niti primici od obavljanja samostalne djelatnosti obrta, od slobodnih zanimanja, od poljoprivrede i šumarstva, od imovine i imovinskih prava, od kapitala, kao niti primici od osiguranja (drugi dohodak prema posebnim propisima) i imaju karakter stalnih i jedinih novčanih primanja građana (ovršenika). Ostali naši prijedlozi nisu usvojeni.

### **Zakon o udrugama**

Konačni prijedlog Zakona o udrugama, nakon kvalitetno provedenog procesa savjetovanja sa zainteresiranom javnosti, usvojio je preporuke i primjedbe upućene nakon prvog čitanja u Hrvatskom saboru. Pozdravili smo uvođenje načela neovisnosti, javnosti, demokratskog ustroja, neprofitnosti i slobode djelovanja u javnom životu te uvođenje pojma općeg dobra i djelovanja za opće dobro kao vrijednosnih smjernica i temelja za njihovo djelovanje, kao i pojma socijalnog poduzetništva.

### **Obiteljski zakon**

Tijekom javne rasprave o Konačnom prijedlogu Obiteljskog zakona predložili smo da se provede cjelovita i potpuna reforma skrbništva, posebice u odnosu na članak 12. Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom te da se veći dio ovlasti centara za socijalnu skrb iz područja skrbništva prenese na sudove.

Predloženo je i da se zakonom pobliže navede koji bi to bili „drugi razlozi“ iz kojih bi centar za socijalnu skrb mogao upravnim aktom osobi imenovati posebnog skrbnika, jer se ovakvom stipulacijom daje preširoka ovlasti centrima, a njihovom različitim i pogrešnom primjenom moglo bi doći do kršenja osnovnih ljudskih prava i sloboda i ograničavanja postupanja i raspolaganja osobe koja nije lišena poslovne sposobnosti, već joj je imenovan poseban skrbnik. Također je predloženo da se u ovim situacijama ne bi trebao imenovati djelatnik centra za socijalnu skrb za posebnog skrbnika, već zaposlenik Centra za posebno skrbništvo. U protivnom, radilo bi se o nejednakom postupanju i lošijoj skrbničkoj zaštiti, ali i o mogućoj koliziji interesa, na koju upućuju i presude ESLJP.

Vezano za odredbe o sudjelovanju u biomedicinskom istraživanju, predložili smo da se usklade sa Zakonom o zaštiti osoba s duševnim smetnjama kojim je određeno da pristanak na posebni medicinski postupak i biomedicinsko istraživanje umjesto osobe s duševnim smetnjama ne može dati zakonski zastupnik.

Budući da je propisana obveza uzdržavanja punoljetnog djeteta, predloženo je da se određeni minimalni novčani iznosi za uzdržavanje odnose i na punoljetnu djecu koju su roditelji dužni uzdržavati, a ne stanuju s njima.

Glede troškova vještačenja tijekom postupka lišenja/vraćanja poslovne sposobnosti predloženo je da terete sredstva suda, kao što je uređeno u postupku utvrđivanja očinstva. U protivnom, određeni sudovi će obustavljati postupke pokrenute radi vraćanja poslovne sposobnosti, jer stranka (štićenik ili centar za socijalnu skrb) nema sredstva za ovu namjenu.

### ***Zakon o privremenom uzdržavanju***

Tijekom javne rasprave o Nacrtu prijedloga Zakona o privremenom uzdržavanju, predložili smo osnivanje fonda za privremeno uzdržavanje zbog efikasnijeg i kvalitetnijeg postupanja radi zaštite prava uzdržavanih osoba te da se omogući privremeno uzdržavanje i punoljetnoj djeci koja se nalaze na redovitom školovanju, posebice onima koji žive u siromašnim jednoroditeljskih obiteljima, čime bi im se pomoglo u nastavku školovanja.

Nadalje, predloženo je da se pravo na privremeno uzdržavanje može priznati u ukupnom trajanju do pet godina, jer većina roditelja i djece nakon tri godine korištenja ovog prava ponovno ostaju bez iznosa potrebnih za uzdržavanje i time se dovode u stanje materijalne deprivacije.

S obzirom da je u postupku utvrđivanja pretpostavki za pravo na privremeno uzdržavanje dovoljno učiniti vjerojatnim da baka i djed, po roditelju koji ne izvršava obvezu uzdržavanja, ne doprinose u uzdržavanju unuka, istaknuli smo mogućnost zlouporabe, primjerice u slučaju da roditelj s kojim dijete stanuje izjavi da djed i baka ne doprinose u uzdržavanju unuka iako to čine. Kako se radi o postupcima u kojima sudjeluje više stranaka s protivnim interesima predloženo je brisanje dijela odredbi koje dozvoljavaju utvrđivanje činjenica bez provođenja ispitnog postupka.

Predložena je mogućnost pokretanja upravnog spora protiv rješenja centra za socijalnu skrb kojim se nalaže obvezniku uzdržavanja (dužniku) isplata RH na ime isplaćenog privremenog uzdržavanja, jer bi se u protivnom radilo o isključenju sudske kontrole upravnog akta.

Da bi se izbjeglo dvostruko potraživanje prema obvezniku, i privremenog i cjelokupnog iznosa uzdržavanja, predloženo je da se prije pokretanja ovršnog postupka radi naplate iznosa privremenog uzdržavanja, provjeri je li već pokrenut postupak radi ovrhe sudske odluke kojom se određuje naplata cjelokupnog iznosa uzdržavanja.

Vežano za prijelazne odredbe, predloženo je da se upravni postupci radi ostvarivanja privremenog uzdržavanja pokrenuti prije dana stupanja na snagu novoga zakona dovrše prema zakonu prema kojem su bili pokrenuti, osim ako je za stranku povoljnija primjena novoga zakona, što je u skladu načelom legitimnog očekivanja i praksom ESLJP. Također je predloženo brisanje odredbe kojom je bilo određeno preispitivanje rješenja o privremenom

uzdržavanja, iako se radi o pravomoćnim rješenjima koja se mogu poništavati i ukidati putem izvanrednih pravnih lijekova.

### ***Zakon o socijalnoj skrbi***

Na temelju iskustva stečenih tijekom katastrofalnih poplava u Vukovarsko-srijemskoj županiji tijekom javne rasprave povodom izmjena Zakona o socijalnoj skrbi predložili smo da se u slučaju proglašenja katastrofe ne primjenjuju odredbe o imovinskom cenzusu za ostvarivanje prava na zajamčenu minimalnu naknadu i to od donošenja Odluke o proglašenju katastrofe do okončanja provedbe mjera za saniranje njenih posljedica, kao i da se u takvom situaciji mogu odobravati veći iznosi jednokratne naknade nego što je to predviđeno zakonom.

S obzirom da beskućnici na privremenom smještaju ne ostvaruju jednaku razinu prava, predložili smo brisanje dijela odredbe kojom je propisano da oni smješteni u prihvatilištu nemaju pravo na zajamčenu minimalnu naknadu, jer njome osiguravaju osnovne potrebe koje ne mogu zadovoljiti kroz usluge u prihvatilištu.

Također je ukazano da korištenje tuđeg vozila ne bi trebalo predstavljati prepreku za ostvarivanje prava na zajamčenu minimalnu naknadu.

Budući da socijalna usluga Pomoć u kući nije dostupna većem broju starijih i nemoćnih, iako bi uz nju mogli ostati u vlastitom domu, a doprinijelo bi se i njihovom neovisnom življenju uz unapređenje kvalitete života i aktivnog života u zajednici, predložili smo ublažavanje cenzusa za ostvarivanje ove pomoći, u različitim iznosima za samca i za kućanstvo.

Odredba kojom je predviđeno da osnivači prihvatilišta nisu obvezni sudjelovati u postupku ocjenjivanja usklađenosti sa standardima kvalitete za pružanje socijalnih usluga jer su ih dužni financirati (veliki gradovi i gradovi sjedišta županija), stavlja ih u nepovoljan položaj, a time i same beskućnike, u odnosu na druge domove socijalne skrbi.

Nadalje, predloženo je da RH (su)financira prihvatilišta ako veliki gradovi i gradovi sjedišta županija, odnosno županije i Grad Zagreb nisu u mogućnosti u svom proračunu osigurati sredstva za ovu namjenu. Na taj bi se način postigla ravnomjerna mreže prihvatilišta/prenoćišta i bolja skrb o beskućnicima te bi se uskladili standardi kvalitete pružanja socijalnih usluga u svim prihvatilištima/prenoćistima na području zemlje.

S obzirom da je i u prethodnim javnim raspravama isticano da se institut zabilježbe tražbine ne bi trebao odnositi na korisnike boravka jer se u protivnom destimulira primjena ove izvaninstitucionalne socijalne usluge, podržali smo izmjenu članka 249. No, predložili smo da se to odnosi i na odredbu koja reguliraju povrat isplaćenih iznosa te da se ovi pravni instituti ne odnose na korisnike privremenog smještaja, posebice onih iz najranjivijih skupina društva.

### ***Zakon o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti***

Uključivši se u javnu raspravu ukazali smo na potencijalno diskriminatorne odredbe predloženog teksta Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti, kao što je bio prijedlog da se osobe koje boluju od bolesti koje izazivaju odbojnost kod potrošača zakonski isključe iz proizvodnje i prometa hranom ili opskrbe pučanstva pitkom vodom. Arbitrarnost predložene odredbe omogućava diskriminaciju osoba koje boluju od nekih u javnosti negativno percipiranih bolesti. Naime, iako ZSD poznaje iznimke kada se nejednako postupanje ne smatra diskriminacijom, ukoliko ovo isključivanje nije opravdano očuvanjem zdravlja drugih ljudi, predloženi način podilaženja potrošačima predstavljao bi diskriminaciju temeljem zdravstvenog stanja.

### ***Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi***

Potrebu usklađivanja stručnih uvjeta koji se traže za rad u osnovnoj i srednjoj školi sa ishodima bolonjskog sustava obrazovanja, još smo jednom istaknuli u mišljenju na predložene izmjene Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi. Zakonski uvjet završenog sveučilišnog diplomskog studija za tajnika škole neopravdan je i s obzirom na definiciju specijalističkog diplomskog stručnog studija koji je usmjeren na izučavanje određenog područja za potrebe posla. Uz uvažavanje jedinstvenog opisa poslova koje obavljaju tajnici školskih ustanova i to neovisno o razini ili vrsti obrazovanja koju su stekli, bilo je potrebno korigirati zakonske uvjete koji su traženi za posao tajnika škole te iste prilagoditi ZZDVO-u. Nadalje, prijedlogom Zakona je predviđena obveza otkazivanja ugovora o radu svakoj osobi koja je u radnom odnosu u školi, uvijek kada je protiv nje donesena pravomoćna sudska presuda zbog nekog od zakonom pobrojanih kaznenih djela što držimo pretjerano rigoroznim. Okolnosti pod kojima se neka od navedenih djela mogu izvršiti/dogoditi (npr. prometna nezgoda) i različite vrste sankcija koje se zbog njihova izvršenja mogu presudom izreći (npr. uvjetna ili bezuvjetna kazna) izuzetno je značajno i kod donošenja odluke o mogućem prekidu radnog odnosa po sili zakona. Istaknuli smo potrebu donošenja pravilnika kojim će se propisati odgovarajuća vrstu obrazovanja učitelja predmetne nastave u osnovnoj školi, u skladu sa Izvješćem Ustavnog suda U-X-835/2005, u što kraćem roku.

### ***Zakon o radu***

Naši prijedlozi na Konačni prijedlog ZOR-a temeljili su se na iskustvima u postupanju po pritužbama građana u području rada i zapošljavanja.

Jedan od prijedloga odnosio se na propisani rok od 15 dana od dana proteka roka za prijavu radnika na obvezno mirovinsko i zdravstveno osiguranje, u kojemu je poslodavac radniku dužan dostaviti primjerak prijave, koji je nepotrebno dugačak. Budući da primjerkom prijave na obvezno zdravstveno osiguranje, radnik dokazuje svojstvo osiguranika i ostvaruje pravo

na zdravstvenu zaštitu, sve dok ne dobije zdravstvenu iskaznicu predložili smo da se poslodavcu odredi rok od 8 dana. Predloženi amandman je usvojen.

Također, predložili smo izmjene kojima bi sudska ili arbitražna odluka nadomjestila suglasnost za otkaz izuzetno osjetljivoj kategoriji radnika (kod kojega postoji smanjenje radne sposobnosti, djelomični gubitak radne sposobnosti koju je utvrdilo ovlašteno tijelo), ukoliko radničko vijeće uskrati suglasnost na otkaz, odnosno ako isto nije utemeljeno i ne postoji sindikalni povjerenik koji ima sva prava i obveze radničkog vijeća. Amandman je samo djelomice usvojen pa je novim ZOR-om propisano suglasnost na otkaz može nadomjestiti arbitražna odluka ako ju radničko vijeće uskrati.

Ostale naše prijedloge, koje su se odnosile na ograničenje prekovremenog rada i redoviti otkaz ugovora o radu, nisu usvojene. Primjedba na nužnost uračunavanja privremene nezaposlenosti za rad u otkazni rok i njegovo trajanje u tim situacijama je djelomično usvojena, dok je primjedba o tome kako je nužno da se kao neopravdani razlog za otkaz propiše i obraćanje radnika pravobraniteljskim institucijama, usvojena u potpunosti.

### ***Zakon o državnoj službi***

Na tekst Prijedloga Zakona o državnoj službi iznijeli smo kako načelne, tako i pojedinačne primjedbe.

Predloženi model zapošljavanja u državnoj službi, uvođenjem ugovora o radu mogao bi imati negativne posljedice za profesionalnu, stručnu i učinkovitu državnu upravu te utjecati na veću politizaciju državne uprave. Na to su ukazivale i predložene odredbe o ovlastima za sklapanje i otkaz ugovora o radu te odlučivanje o svim drugim pravima i obvezama u službi i utvrđivanju odgovornosti državnih službenika, koje se prema Prijedlogu zakona povjeravaju isključivo ministru ili drugom čelniku državnog tijela, odnosno osobama koje ti čelnici ovlaste.

Uz to, nejasne i nepotpune odredbe o tim postupcima ne mogu osiguravati dostupnost službe najstručnijim osobama ili njihovom zadržavanju u državnoj upravi. Postupak jedinstvenih testiranja općih kompetencija i sloboda čelnika u odabiru kandidata za sklapanje ugovora o radu ili provjeri posebnih sposobnosti može biti subjektivan, osobito ako ostali kandidati nemaju pravo podnošenja zahtjeva za zaštitu prava, već samo sudska zaštitu koja dugo traje; ako o otkazu ugovora o radu ili povredama službene dužnosti za koje se daje upozorenje, a o kojima odlučuje čelnik tijela, nije propisan nikakav postupak, ali ni vrsta akta kojim se odlučuje, upitno je protiv kojeg akta i povrede kojih pravila postupka se uopće može voditi taj postupak.

Također, iznijeli smo primjedbe na Prijedlog zakona u dijelu kojim se predviđa ukidanje Odbora za državnu službu, odnosno dvostupanjskih službeničkih sudova. Time bi se poslala pogrešna poruka da se ova neovisna tijela, koja imaju sve pretpostavke za zakonito rješavanje, ukidaju zbog poništavanja rješenja čelnika tijela.



Zbog bitnih promjena predloženog modela državne službe, ukazali smo na potrebu provođenja detaljne analize dosadašnjih zakonskih rješenja, uključujući i posebnih zakona kojima se uređuje državna služba u pojedinim upravnim područjima (porezna, obrana, policija i dr.), na koje se odredbe sadašnjeg ZDS-a, primjenjuju kao opći propis. Isto tako, problematizirali smo status lokalnih službenika na koje se bi se i nadalje (prema predloženom modelu) primjenjivalo javno pravo, dok se, u isto vrijeme, za državne službenike predlaže primjena privatnog prava.

### ***Zakon o državnim službenicima***

Prijedlog prema kojemu državna služba po sili zakona prestaje službenicima koji imaju 65 godina starosti i 15 godina mirovinskoga staža na dan ispunjenja tih uvjeta te danom ispunjenja uvjeta za prijevremenu starosnu mirovinu, zbog dugogodišnjeg osiguranja prema propisima o mirovinskom osiguranju, odnosno s navršenih 60 godina života i 41 godinom mirovinskog staža, je u suprotnosti s namjerom produljenja dobi za umirovljenje koja proizlazi iz Zakona o mirovinskom osiguranju, koji je produžio životnu dob za odlazak u mirovinu na 67 godina života. Riječ o djelatnosti koja ima posebnu važnost za ostvarenje općeg interesa društvene zajednice te da se osobama koje obavljaju poslove u državnoj službi trebaju jamčiti prava koja su ujednačena s ostalim osobama na tržištu rada. U protivnom bi se tu skupinu osoba stavilo u nejednak položaj u odnosu na javne službenike, ali i na sve ostale osobe na tržištu rada, što bi predstavljalo diskriminaciju po osnovi dobi, spola i obrazovanja.

Upozorili smo kako je Prijedlogom zakona predviđeno da se prestanak službe po sili zakona zbog umirovljenja propisan za državne službenike, na odgovarajući način primjenjuje i na namještenike zaposlene u državnim tijelima, iako se status i prava namještenika zaposlenih u državnim tijelima od 2006. godine uređuju ZOR-om pa bi se na taj način ovim zakonom suspendirala primjena ZOR-a i to samo u pogledu prestanka radnog odnosa namještenika zbog umirovljenja. Istovremeno se od njegove primjene izuzimaju službenici koji su u državnu službu primljeni bez natječaja i oglasa, u kabinetima ministara i ostalih državnih dužnosnika.

Predložili smo da se preispita prijedlog o dopuštenom prekovremenom radu, prema kojoj bi državni službenici i namještenici mogli raditi prekovremeno do 60 sati mjesečno, dok je istodobno za radnike na koje se primjenjuju opći propisi o radu, prekovremeni rad ograničen do 180 sati godišnje, osim ako je drukčije ugovoreno kolektivnim ugovorom, u kojem slučaju ne smije trajati duže od 250 sati godišnje.

Nismo podržali ukidanje ocjenjivanja državnih službenika, jer se ocjena uzima u obzir kod utvrđivanja potrebe njihove izobrazbe, uvjeta za napredovanje, za nagrađivanje, za upućivanje na rad izvan državne službe i za korištenje plaćenog studijskog dopusta. Također, nismo podržali niti ukidanje instituta napredovanja u službi.

Obrazloženje dano u Nacrtu prijedloga ZDS-a, kako se očekuje da će ukidanjem službeničkih sudova te ukidanjem dijela nadležnosti koje je do sada imao Odbor za državnu službu „doći do smanjenja broja sporova i veće učinkovitosti u ovome području“, nije bilo u cijelosti prihvatljivo, budući da će se ukidanjem službeničkih sudova i dijela nadležnosti Povjerenstva za žalbe u državnoj službi, povećati broj upravnih sporova te opteretiti ionako već opterećene upravne sudove čije sudovanje je skuplje, kako za državne službenike tako i za državna tijela i dugotrajnije od vođenja postupaka pred ovlaštenim tijelima u državnoj službi.

Predložili smo da se propišu ovlasti upravne inspekcije za poništavanje nezakonitih odluka čelnika tijela u službeničkim stvarima u kojima državnim službenicima neće biti omogućeno podnošenje žalbe Povjerenstvu za žalbe u državnoj službi, čime bi se ujedno ojačale ovlasti upravne inspekcije i osigurala kontrola zakonitosti donošenja odluka.

### ***Zakon o upravnim sporovima***

Prilikom izmjena Zakona o upravnim sporovima, ukazivali smo kako je nužno bolje normativno urediti izvršenje presuda upravnih sudova, a za neizvršavanje presuda propisati i sankcije. Zalagali smo se i za preciziranje postupka ocjene zakonitosti općih akata, jer smo uočili da se upravni nadzor zakonitosti općih akata loše provodi ili se uopće ne provodi. Ove naše primjedbe su u cijelosti prihvaćene pa je sada propisana sankcija za neizvršenje sudske odluke, a mogućnost podnošenja inicijative od građana i pučke pravobraniteljice za ocjenu zakonitosti općih akata nije ograničena rokom.

Ukazali smo i na probleme oko stvarne mogućnosti utvrđivanja diskriminacije u upravnim sporovima. I pet godina od stupanja na snagu ZSD-a još uvijek postoje dvojbe oko nadležnosti i mogućnosti efikasne zaštite od diskriminacije u upravnim sporovima, o čemu više pišemo u poglavlju Pravosudni predmeti vezani uz diskriminaciju. Brojne su situacije u kojima je moguće diskriminatorno postupanje pred različitim javnopravnim tijelima, primjerice prema državnim službenicima u postupcima raspolaganja po osnovi dobi ili političkog uvjerenja, pri čemu se ne smije zanemariti činjenica da se njihova radna prava ostvaruju u upravnim postupcima, kasnije i upravnim sporovima. Svako nerazmatranje pitanja diskriminacije u upravnom sporu, uključujući i neraspravljanje o naknadi štete, ne samo da bi generiralo nove sudske postupke i opterećivalo sudove, već bi i sustav zaštite od diskriminacije učinilo nedostupnijim i neefikasnijim. Kako bi otklonili daljnje izbjegavanje rješavanja pitanja diskriminacije u ovoj vrsti sudskih postupaka, predlagali smo da se ova obveza izričito propiše, no to nije prihvaćeno.

### ***Zakon o policiji***

Vezano uz Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o policiji predložili smo da se u svrhu rješavanja pritužbi na rad policijskih službenika osnivaju povjerenstva pri svakoj policijskoj upravi, koja bi rješavala pritužbe na rad policijskih službenika iz drugih policijskih uprava, a ne iz matične. Tako bi se onemogućio utjecaj lokalne sredine na utvrđivanje

činjeničnog stanja i donošenja odluke u svakom pojedinačnom slučaju. Svakako, pri takvom načinu raspodjele predmeta bilo bi potrebno voditi računa o ravnomjernom raspoređivanju pritužbi, kako bi se izbjegla situacija da povjerenstvo one policijske uprave u kojoj je najveći broj zaprimljenih pritužbi bude preopterećeno, jer bi se tako ponovo došlo u stanje otežanog rada i dugotrajnosti postupka u kojem se nalazi i sadašnje Povjerenstvo.

### ***Direktiva Vijeća o primjeni načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovu vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob ili seksualnu orijentaciju***

Kroz proteklu godinu sudjelovali smo u brojnim aktivnostima vezano uz donošenje tzv. Horizontalne direktive. Sudjelovali smo u pripremi materijala za izradu pregovaračkog stajališta RH, davali mišljenja na predložene izmjene pojedinih odredaba te sudjelovali u izradi mišljenja na konsolidirani tekst prijedloga sugerirajući pri tome i poboljšanja samog teksta. Kao članica EU čije antidiskriminacijsko zakonodavstvo obuhvaća zabranu diskriminacije temeljem velikog broja diskriminacijskih osnova u istovremeno vrlo široko određenom području primjene, držimo kako bi Horizontalna direktiva pružila daleko veću zaštitu od diskriminacije diljem EU i time obvezala i mnoge druge države članice na proširenje antidiskriminacijskih jamstava nacionalnog zakonodavstva. S obzirom da će njeno donošenje utjecati na podizanje kvalitete zaštite od diskriminacije i obvezati članice koje to još nisu učinile na proširenje antidiskriminacijskih jamstava u potpunosti podržavamo njeno donošenje.

### ***Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Republici Hrvatskoj (2014.-2020.) te Program provedbe Strategije za razdoblje 2014.-2016.***

Vezano uz donošenje Strategije borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, važno je istaknuti kako RH još uvijek nije ratificirala Europsku socijalnu povelju (revidiranu) iz 1996. godine, kao važan međunarodnopravni instrument za zaštitu socijalnih prava građana, što bi svakako trebalo učiniti te slijedom toga, domaći pravni okvir i njegovu primjenu uskladiti s odredbama tog dokumenta.

Pri primjeni postojećih strategija i planova smanjenja siromaštva, kao slabe točke pri provedbi mjera Nacionalnog programa za Rome i Akcijskog plana Desetljeća za uključivanje Roma, istaknute su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, budući da niti jedan od navedenih dokumenata nije bio obvezujući za lokalne vlasti te je svaka lokalna jedinica samostalno odlučivala o tome hoće li, i u kojem opsegu, provoditi predviđene mjere. Budući da se najčešće uopće nisu provodile, predložili smo da postanu obvezujuće za lokalne vlasti.

Također smo predložili da se u ranjive skupine uključe i osobe koje su, po povratku sa izvršavanja kazne zatvora, često suočene sa stigmatizacijom i isključenošću u lokalnoj zajednici.

U dijelu koji se odnosi na prava i položaj azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom, predložili smo da MZOS osigura provođenje Nastavnog plana i programa hrvatskog jezika za

tražitelje azila, azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom te riješi problem nepriznavanja njihovih ranijih kvalifikacija. Također, potrebno je i unaprjeđenje zakonodavnog i institucionalnog okvira sustava azila radi razvoja usluga koje će doprinijeti poboljšanju kvalitete života azilanata i stranaca pod supsidijarnom zaštitom, omogućiti više sadržaja i kvalitetnije uvjete u Prihvatalištima za tražitelje azila, naći prihvatljivo rješenje za smještaj azilanata koji nemaju uvjete za život nakon isteka dvije godine, obratiti pažnju na posebno ranjive skupine azilanata te razviti sustav za pružanje psihološke potpore, veću pažnju posvetiti medijskoj promociji ljudskih prava azilanata radi njihove bolje integracije u društvo i sprečavanja njihove diskriminacije.

Prijedlog strategije nije predvidio mjere za osiguranje adekvatne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u izvršnim tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave, odnosno u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima.

Vezano za stambenu politiku, ukazali smo da nije dovoljno i jasno utvrđena, posebno u glavnim strateškim aktivnostima. Obzirom da je zbog velikih regionalnih nejednakosti u određenim sredinama socijalno stanovanje dobro uređeno, a u nekim siromašnijim sredinama JLS uopće nemaju raspoložive stambene jedinice za ovu namjenu, pa čak niti za nužni smještaj u kriznim situacijama, predloženo je uvođenje prava na stan socijalno osjetljivim skupinama.

Obzirom na probleme energetske siromaštva, predložili smo da Vlada RH žurno donese Uredbu o utvrđivanju kriterija za stjecanje statusa ugroženog kupca energije i Uredbu o utvrđivanju kriterija za stjecanje statusa zaštićenog kupca energije, a nadležno tijelo za socijalnu skrb redovno planira i osigurava sredstva za ovo područje.

U dijelu koji se odnosi na stambeno zbrinjavanje povratnika – bivših nositelja stanarskog prava, ukazali smo na nesrazmjer broja zahtjeva u odnosu na proračunska sredstva za ovu namjenu, zbog čega je provedba samog programa upitna. Položaj izbjeglica i prognanika dodatno je pogoršan činjenicom da su to uglavnom starije osobe, najčešće u ruralnom području, udaljene od mreža socijalne i društvene potpore te tim više izložene siromaštvu i društvenoj isključenosti.

Predloženo provođenje istraživanja o beskućnicima u RH, kako bi se znali točni podatci o njihovom broju, dobi, spolu, zdravstvenom stanju, uzrocima beskućništva te drugi potrebni podatci. Također je predloženo da se beskućnicima bez ikakvih prihoda omogući priznavanje zajamčene minimalne naknade, dok su privremeno smješteni u prihvatilište/prenočište.

U dijelu koji se odnosi na Plan deinstitutionalizacije i transformacije domova socijalne skrbi, tekst Strategije se uglavnom odnosi na djecu pa smo predložili da se dodatno razraditi i dio koji se odnosi na razvoj udomiteljstva i deinstitutionalizacije osoba s mentalnim oštećenjem. Podržano je ponovno uvođenje profesionaliziranog udomiteljstva koje bi ubrzalo deinstitutionalizaciju skrbi o tim korisnicima.

U području pristupa zdravstvenom sustavu i dugotrajnoj skrbi gdje se i Romi ističu kao ranjiva skupina, iz Prijedloga strategije nije bilo jasno hoće li svi Romi u RH imati jednaka prava u odnosu na zdravstvenu zaštitu neovisno o njihovom statusu pa smo predložili da se u aktivnosti Strategije uključe svi pripadnici romske nacionalne manjine s reguliranim statusom, koji su pogođeni siromaštvom.

Također je predložena cjelovita stručna skrb i provođenje sveobuhvatnih aktivnosti vezano uz evidentiranje i liječenje sudionika Domovinskog rata i članova njihovih obitelji oboljelih od PTSP-a.

Nadalje, u dijelu koji se odnosi na skrb za žrtve obiteljskog nasilja, naglasak je dan na nastojanja društva na prevenciju novih slučajeva nasilja u obitelji te na osiguranje pravodobne pomoći svim žrtvama nasilja, no zanemarena je potreba paralelnog jačanja kapaciteta namijenjenih privremenom smještaju žrtava obiteljskog nasilja.

Vezano za skrb o starijim osobama, ovu Strategiju potrebno je uskladiti sa Strategijom socijalne skrbi za starije osobe u RH za razdoblje 2014.-2016., a mjeru instituta Državne potpore za starije osobe iz JIM-a ugraditi u glavne strateške aktivnosti. Također, potrebno je revidirati iznose zajamčene minimalne naknade za potpuno i trajno radno nesposobne osobe. Predložili smo da se institut zabilježbe tražbine na nekretninama korisnika zajamčene minimalne naknade, smještaja i boravka, ne provodi na nekretninama korisnika kojima je rješenjem centra za socijalnu skrb priznato pravo na boravak. Kao jedna od strateških aktivnosti, predloženo je i podizanje razine svijesti o zdravom životu te aktivno starenje. Sustav zdravstvene podrške, posebice palijativne skrbi, u lokalnoj zajednici gotovo da ne postoji.

Vezano za regionalni pristup borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti, decentralizacija sustava socijalne skrbi provedena je u zanemarivom dijelu, iako se o nužnosti decentralizacije već godinama govori. Očito je tome razlog nedostatna fiskalna decentralizacija koja nije dala veće financijske mogućnosti jedinicama lokalne samouprave u kreiranju lokalnih socijalnih politika i planova, pa se velik broj pružatelja socijalnih usluga, posebice iz civilnog sektora, financira u vidu projekata, koji kroz takav način financiranja nemaju siguran održiv razvoj.

U Izvješću o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću na Nacrt prijedloga Strategije, prihvaćeni su naši prijedlozi u odnosu na: potrebu ratifikacije Europske socijalne povelje (revidirane); izmjenu definicije socijalnih prava; dopunu vezanu za izbjeglice i povratnike; dodavanje ranjivih skupina (osobe koje su se vratile nakon izvršavanja kazne zatvora); uvrštavanje preporuka Nacionalne strategije za uključivanje Roma za razdoblje 2013-2020.; prednost pri zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina prema posebnim propisima; Plan deinstitucionalizacije i transformacije domova prema osobama s mentalnim oštećenjem; dopune u odnosu na žrtve obiteljskog nasilja; uvođenje profesionalizacije udomiteljstva; uključivanje svih pripadnika Roma u RH s reguliranim statusom koji su

pogođeni siromaštvom u aktivnosti Strategije; usklađivanje sa Strategijom socijalne skrbi za starije osobe u RH za 2014-2016.; bolje korištenje EU fondova za socijalno uključivanje Roma.

Određeni prijedlozi su pak prihvaćeni djelomice ili je navedeno da će se uzeti u obzir prilikom izrade Programa provedbe Strategije, kao što su: prava azilanata; socijalno stanovanje i skrb o beskućnicima, istraživanje o beskućništvu; institut zabilježbe za korisnike boravka.

## 7. DOMAĆA I MEĐUNARODNA SURADNJA TE JAVNO DJELOVANJE U PROMICANJU LJUDSKIH PRAVA I SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE

### 7.1. SURADNJA S DIONICIMA

I ove je godine nastavljena suradnja s različitim dionicima, kao važan segment rada institucije. Posebice izdvajamo suradnju s civilnim sektorom, koja je uspješno ostvarena kroz različita događanja, inicijative i projekte, posebice u području suzbijanja diskriminacije. Osim toga, uspješno smo surađivali i s brojnim državnim i neovisnim tijelima te međunarodnim organizacijama, od čega posebno izdvajamo suradnju s posebnim pravobraniteljicama kao partnerskim institucijama u zaštiti ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije u RH. Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice nastavio je s radom te je u skladu sa svojom savjetodavnom ulogom pomogao u podizanju vidljivosti i sveobuhvatnosti rada institucije.

Pri tome su tijekom godine pučka pravobraniteljica, njezini zamjenici te djelatnici Ureda sudjelovali na brojnim skupovima organizacija civilnog društva i državnih tijela, gdje su svojim izlaganjima predstavljali rad Ureda i sadržajno doprinosili zaključcima skupova. Iako ih u Izvešću detaljno ne navodimo, informacije o njima dostupne su na web stranici pučke pravobraniteljice.

#### *7.1.1. Savjet za ljudska prava pučke pravobraniteljice*

Savjet za ljudska prava tijekom 2014. dva puta se sastao, kako je i bilo planirano. Sastanci pučke pravobraniteljice sa članovima Savjeta prilika su za otvoren razgovor o mogućnostima i rezultatima rada u zaštiti i promociji ljudskih prava te su ujedno i temelj njezine suradnje s civilnim društvom, ali i akademskom zajednicom, nacionalnim manjinama i medijima.

Prvi sastanak održan je početkom lipnja, i to po prvi puta u novim prostorijama Ureda. Raspravljalo se o strukturi, sadržaju i temama Izvešća pučke pravobraniteljice za 2013. godinu, uzimajući u obzir činjenicu da se radilo o prvom objedinjenom Izvešću. Predstavljeno je UPR izvješće i projektne aktivnosti s UNDP-om te Neovisno izvješće Odboru protiv mučenja. Članovi savjeta naglasili su važnost kontinuiranog medijskog istupanja koje može pomoći u prepoznatljivosti institucije. Predstavljena je nova web-stranica Ureda i twitter profil te je najavljeno otvaranje područnih ureda, praćenje stanja u poplavljenim područjima te izmjena Zakona o NPM-u.

Drugi sastanak održan je početkom prosinca. Članovi Savjeta izrazili su svoja pozitivna mišljenja o radu Ureda u protekloj godini, prvenstveno o otvaranju područnih ureda u Osijeku i Rijeci, predaji izvješća (UPR, CAT, NPM ) i organizaciji Javne rasprave o starijim osobama. Također su pozdravili aktivnosti Ureda koje se odnose na izradu posebnog Izvešća o poplavama te organizaciju konferencije o primjeni Zakona o suzbijanju diskriminacije. Zaključili su kako bi trebalo posvetiti više pozornosti području starijih osobama te

aktivnostima usmjerenim na zaštitu njihovih prava i što kvalitetnijem uključivanju u društvo. Raspravljalo se o Izvještaju Platforme 112 i pitanjima poput: problema u području zapošljavanja pripadnika romske i srpske manjine, stambenog zbrinjavanja, obrazovanju na manjinskim jezicima i presudama ESLJP. U okviru budućih aktivnosti, prihvaćen je prijedlog članova Savjeta o potrebi za još većom suradnjom s organizacijama civilnog društva kroz formiranje grupe koja bi dogovarala suradnju i komunikaciju s predstavnicima civilnog društva i predstavnicima manjina.

### *7.1.2. Suradnja s posebnim pravobraniteljicama*

Kao i prethodnih godina, suradnja s posebnim pravobraniteljicama odvijala se zajedničkim radom na pojedinačnim predmetima i prosljeđivanjem pritužbi, u skladu s nadležnostima pravobraniteljskih institucija. 114 pritužbi prosljeđeno je tijekom godine na nadležno postupanje pravobraniteljici za djecu, pravobraniteljici za osobe s invaliditetom te pravobraniteljici za ravnopravnost spolova.

Osim toga, tijekom godine pravobraniteljice su se nekoliko puta sastajale i raspravljale o aktualnim pitanjima i konkretnoj suradnji u pojedinim područjima, posebice u odnosu na djelovanje Nacionalnog preventivnog mehanizma. Uvažavajući potrebu za dodatnim jačanjem zaštite posebno ranjivih kategorija osoba lišenih slobode te činjenicu da posebne pravobraniteljice sukladno svojim ovlastima obilaze mjesta gdje se te osobe nalaze, dogovoreno je da se suradnja u obavljanju poslova NPM-a propiše izmjenama ZNPM-a, što je i učinjeno. Također, s pravobraniteljicom za osobe s invaliditetom surađivali smo i vezano uz zaštitu osoba s duševnim smetnjama koje se nalaze na bolničkom liječenju, s naglaskom na „smještaj bez pristanka“. Suradnju s posebnim pravobraniteljicama smo ostvarili i tijekom procesa pripreme izvješća koje je pučka pravobraniteljica pripremala kao nacionalna institucija za ljudska prava (NHRI) u kontekstu Univerzalnog periodičnog pregleda stanja ljudskih prava.

Na nacionalnoj konferenciji o primjeni Zakona o suzbijanje diskriminacije, posebna je sesija bila posvećena radu pravobraniteljskih institucija u suzbijanju diskriminacije. Tom su prilikom o svojim dosadašnjim iskustvima te uočenim pojavama diskriminacije izlaganja održale pravobraniteljica za ravnopravnost spolova i pravobraniteljica za djecu kao i zamjenica pučke pravobraniteljice te zamjenik pravobraniteljice za osobe s invaliditetom.

### *7.1.3. Suradnja s organizacijama civilnog društva*

Tijekom 2014. godine, nastavili smo surađivati s organizacijama civilnog društva, posebice s nevladinim organizacijama koje su ujedno i regionalne antidiskriminacijske kontakt točke pučke pravobraniteljice.

U siječnju i svibnju održali smo dvodnevne radionice na kojima su predstavnici antidiskriminacijskih kontakt točaka te Ureda pučke pravobraniteljice međusobno predstavili



aktivnosti odrađene u protekloj godini i planove za tekuću godinu te smo održali strateško planiranje u vezi buduće suradnje. Ove su radionice bile dio projekta „Biram društvo bez diskriminacije“, koji je inicirala i vodila antidiskriminacijska kontakt točka Cenzura Plus iz Splita. Projekt je započeo u 2013. godini, a u 2014. su održane i četiri radionice o antidiskriminaciji za predstavnike tijela regionalne i lokalne samouprave u Poreču, Vukovaru, Splitu i Zagrebu, na kojima su izlagale i predstavnice Ureda pučke pravobraniteljice, izrađeni su i distribuirani promotivni materijali za kampanju „Nije sve crno-bijelo“, održana je radionica za novinare te je izrađen priručnik za novinare „Kako izvještavati o manjinama“.

Dodatni sastanak s regionalnim antidiskriminacijskim kontakt točkama smo održali i krajem godine kako bismo razmijenili informacije o radu tijekom 2014. i planirane aktivnosti.

Na poziv Projekta građanskih prava Sisak pridružili smo se koaliciji „Zajedno za pravdu“, regionalnoj inicijativi pokrenutoj s ciljem umrežavanja dionika s regionalne i lokalne razine kako bi građani što učinkovitije ostvarivali svoja prava.

Suradnja s regionalnim antidiskriminacijskim kontakt točkama, ali i širim krugom organizacija civilnog društva ostvarena je i prilikom pripreme ovog Izvješća budući da smo informacije o pojavama diskriminacije i stanju ljudskih prava zatražili od velikog broja organizacija civilnog društva te nam je svoje priloge za Izvješće poslalo njih 30.

## 7.2. MEĐUNARODNA SURADNJA

Temeljem akreditacije institucije pučkog pravobranitelja kao neovisne nacionalne institucije za ljudska prava i uloge nacionalnog tijela za suzbijanje diskriminacije i promicanje jednakosti te temeljem članstva u međunarodnim odnosno europskim udruženjima, institucija je tijekom 2014. godine nastavila suradnju s relevantnim međunarodnim akterima putem razmjene informacija, sudjelovanjem na forumima te radom u specijaliziranim stručnim skupinama, ali i putem neovisnog izvještavanja po međunarodnim ugovorima.

U okviru djelovanja Nacionalnog preventivnog mehanizma pučka je pravobraniteljica Oboru UN-a protiv mučenja dostavila Neovisno izvješće, o čemu više pišemo u četvrtom poglavlju.

U svojstvu nacionalnog tijela za suzbijanje diskriminacije, početkom prosinca 2014. Europskome odboru protiv rasne diskriminacije i netolerancije Vijeća Europe (ECRI) dostavili smo mišljenje o ispunjavanju preporuka koje je Odbor uputio RH.

Pored obveze dostavljanja neovisnih izvješća odborima UN-a koja prate primjenu pojedinih međunarodnih konvencija, najvažnija uloga akreditiranih nacionalnih institucija za ljudska prava odnosi se na obvezu aktivnog sudjelovanja u procesu Univerzalnog periodičnog pregleda stanja ljudskih prava (UPR). Ovom mehanizmu Vijeća za ljudska prava, ustanovljenom rezolucijom Opće skupštine UN-a, s ciljem kritičkog preispitivanja stanja ljudskih prava radi njihova unapređenja, podvrgavaju se svake četvrte godine sve zemlje

članice UN-a. Na poziv Ureda Visoke povjerenice za ljudska prava, pučka je pravobraniteljica, i ovoga puta u suradnji s posebnim pravobraniteljicama, dostavila drugo neovisno izvješće, koje se temeljilo na ocjeni postignuća u provedbi preporuka koje je RH dobila u prvome ciklusu UPR-a, dopunjeno novim saznanjima, odnosno rizicima u zaštiti ljudskih prava koji nisu bili ranije prisutni te na preporukama pravobranitelja za poboljšanje stanja ljudskih prava u zemlji.

U svojim ranijim izvješćima Hrvatskom saboru upozoravali smo i na obvezu redovitog periodičnog izvješćivanja RH odnosno na zaostajanje Vlade RH u dinamici izvješćivanja, kao i na potrebu određivanja jednog tijela koje bi bilo odgovorno za učinkovitu koordinaciju ovih poslova. Prema dostupnim informacijama, RH još uvijek nije dostavila Drugo periodično izvješće o provedbi Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, što je trebala učiniti do 30. lipnja 2006. te Deveto i deseto periodično izvješće Odboru za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije, što je trebalo učiniti do 12. listopada 2011.

Ponovno ističemo i važnost ratifikacije Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR) te Revidirane Europske socijalne povelje iz 1996. godine, s obzirom na značaj usvajanja najviših međunarodnih standarda u zaštiti temeljnih socijalnih prava, posebice u razdoblju ekonomske krize.

I tijekom ove godine pučka pravobraniteljica, njezini zamjenici te djelatnici Ureda sudjelovali su na brojnim međunarodnim skupovima s područja ljudskih prava i suzbijanja diskriminacije, organiziranim od strane različitih međunarodnih organizacija, ali i udruženja poput Europske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava (ENNHRI) te Europske mreže tijela za suzbijanje diskriminacije i promicanje jednakosti (EQUINET).

Tako smo sudjelovali u radnim skupinama EQUINET-a: za izradu europskih politika, za antidiskriminacijsko pravo te za komunikaciju, na redovitim sastancima Izvršnog odbora EQUINET-a, kao i na Godišnjoj skupštini, na kojoj je usvojen i Strateški plan za razdoblje 2015. do 2018. godine. Kako je uloga EQUINET-a, između ostalog, povezivati tijela za suzbijanje diskriminacije diljem Europe te im pomagati da međusobno lakše razmjenjuju prakse u postupanju s pritužbama te u vezi promotivnog rada, u prošloj smo godini surađivali u pripremi publikacija s pregledima prakse i promotivnog djelovanja članova Mreže.

Ured su tijekom godine posjetili egipatska pravobraniteljica za ravnopravnost spolova sa suradnicima, delegacija ukrajinskih stručnjaka koji su boravili u posjetu Hrvatskoj u okviru projekta Vijeća Europe „Jačanje i zaštita prava djece u Ukrajini“ te delegacija sutkinja iz Španjolske, Belgije, Austrije i Portugala te državni odvjetnici Slovenije i Mađarske, koji su Hrvatsku posjetili u okviru Programa razmjene pravosudnih dužnosnika Europske mreže pravosudnih centara (EJTN).

**PREPORUKE:**

114. Vladi RH, da donese Odluku kojom će imenovati koordinacijsko tijelo za izvještavanje po konvencijama te imenovati tijela nadležna za izradu izvješća i ispunjavanje preporuka po pojedinim konvencijama;
115. Vladi RH, da pokrene postupak ratifikacije Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR) i Revidirane Europske socijalne povelje.

**7.3. ODNOSI S JAVNOŠĆU**

Tijekom 2014. godine nastavili smo raditi na jačanju vidljivosti institucije; priopćenjima na teme iz naše nadležnosti te zaštite i promicanja ljudskih prava općenito, ali i obogaćivanjem i ažuriranjem sadržaja Internet stranice, gdje uočavamo porast prijena podataka za 90% u odnosu na prethodnu godinu. Pri tome su najposjećeniji sadržaji bile informacije o Uredu, o pučkoj pravobraniteljici i zamjenicima, javnim natječajima za prijam u državnu službu, o nadležnostima i članstvima Ureda te radu Savjeta za ljudska prava.

S građanima i medijima komunicirali smo službenim Twitter profilom pučke pravobraniteljice (<https://twitter.com/OmbudsmanHR>), a pokrenut je i „Vimeo“ kanal (<https://vimeo.com/ombudsman.hr>) u cilju objedinjavanja televizijskih i drugih dostupnih video pojavljivanja.

Osvremenjivanjem načina prezentiranja rada nastojimo instituciju što više približiti građanima, posebice mladima, no ne zanemarujemo ni tradicionalne komunikacijske kanale koji nam omogućavaju informiranje najširih slojeva stanovništva.

U cilju podizanja svijesti o ljudskim pravima i veće vidljivosti tema vezanih uz njih nastavili smo djelovati priopćenjima, a pučka se pravobraniteljica redovno odazivala u TV i radijske emisije odgovarajući na pitanja povezana uz sva područja ljudskih prava koja pokriva u okviru svoje nadležnosti.

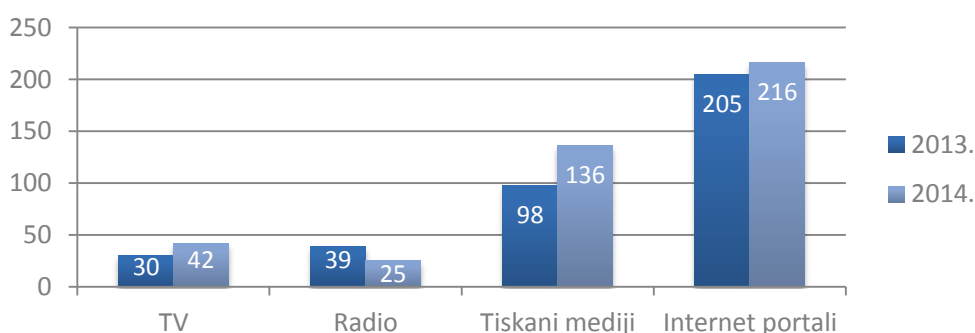
Tako su u 2014. godini objavljena 22 priopćenja, koja su kontinuirano dostupna na službenoj Internet stranici [www.ombudsman.hr](http://www.ombudsman.hr). Neka od njih odnosila su se na međunarodne dane važne za ljudska prava povodom: Svjetskog dana beskućnika, Svjetskog dana mentalnog zdravlja, Međunarodnog dana starijih osoba, Međunarodnog dana podrške žrtvama mučenja, Svjetskog dana izbjeglica, Dana prava osoba s duševnim smetnjama, Svjetskog dana socijalne pravde, Međunarodnog dana za eliminaciju rasne diskriminacije, Europskog dana prava pacijenata, Svjetskog dana sigurnosti i zaštite zdravlja na radu, Međunarodnog dana Roma i Europskog dana prava pacijenata.

Na isti smo način obavještavali javnost o stavovima i preporukama povodom aktualnih društvenih tema usko vezanih uz ljudska prava: Prava branitelja; Priziv savjesti; Priopćenje

povodom inicijative građana za održavanje referenduma o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina; Priopćenje povodom poziva na bojkot srpskih trgovina u Vukovaru.

Također smo putem Internet stranice javnost i medije informirali o: podnošenju Izvešća o stanju ljudskih prava u kontekstu katastrofalnih poplava u Vukovarsko-srijemskoj županiji; održavanju Nacionalne konferencije *Suzbijamo li diskriminaciju? Primjena Zakona o suzbijanju diskriminacije*; održavanju Okruglog stola o siromašnima i starijim osobama; otvaranju područnih ureda pučke pravobraniteljice u Osijeku i Rijeci te o raspravi u Hrvatskom saboru o Izvešću pučke pravobraniteljice za 2013. godinu.

**Grafikon:** Statistika medijske zastupljenosti pučke pravobraniteljice, prema vrsti medija



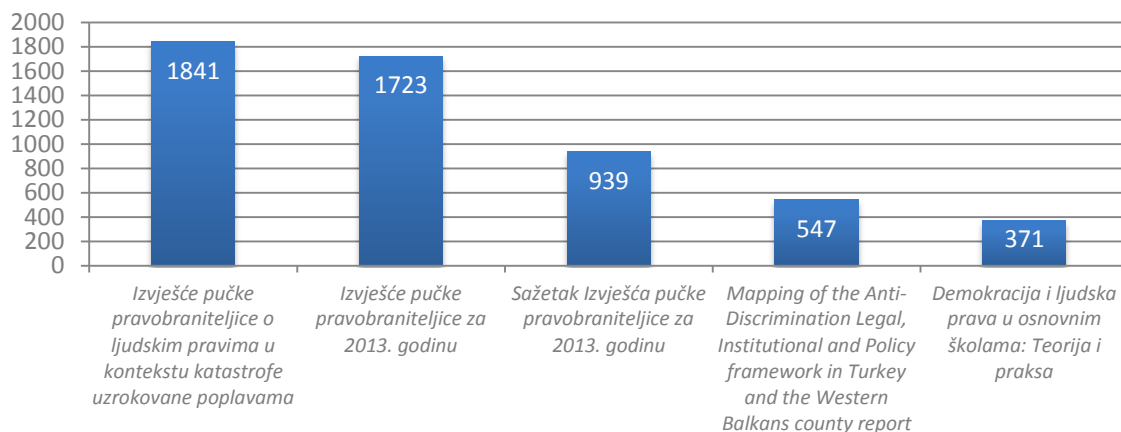
Usporedimo li statistiku medijske zastupljenosti rada pučke pravobraniteljice 2013. u odnosu na 2014. godinu možemo zaključiti da je interes tiskanih medija te internetskih portala za rad Ureda porastao, što u konačnici znači da su informacije o našem radu, kao i teme o ljudskim pravima, postale dostupnije.

Najveći interes medija protekle godine iskazan je za otvaranje područnih ureda u Rijeci i Osijeku, što je rezultiralo brojnim objavama izjava pučke pravobraniteljice s ovih događanja na lokalnim radio i TV postajama, na Internet portalima i u tiskanim medijima što smatramo izuzetno važnim za promociju rada institucije, postizanje bolje dostupnosti građanima, upoznavanjem s nadležnostima i poticanjem suradnje sa svim zainteresiranim dionicima u lokalnoj zajednici.

Izvešće o ljudskim pravima u kontekstu katastrofe uzrokovane poplavom u Vukovarsko-srijemskoj županiji, Nacionalna konferencija „Suzbijamo li diskriminaciju? Primjena Zakona o suzbijanju diskriminacije u Hrvatskoj“ i Okrugli stol o siromaštvu i starijim osobama, izazvali su, također, veliku pozornost javnosti.

Internet stranica pučke pravobraniteljice je važan segment vidljivosti i djelovanja Ureda. Usporedimo li 2014. s 2013. godinom, zabilježeno je povećanje prometa od 47,39%. Najposjećeniji sadržaji stranice u 2014. godini bili su informacije o Uredu, o pravobraniteljici i zamjenicima, zatim o javnim natjecanjima za prijam u državnu službu, nadležnostima i članstvima Ureda te radu Savjeta za ljudska prava.

U 2014. godini povećao se i broj preuzimanja službenih dokumenata, a oni s najvećim brojem preuzimanja prikazani su u donjoj tablici.



Ukupni broj pojedinačnih posjetitelja stranice u 2014. godini bio je 51.496, a ukupni broj posjeta je 68.563. Osim iz Hrvatske, posjećena je i iz inozemstva, najviše iz zemalja regije – Srbije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Makedonije, ali i iz Italije, Engleske, Njemačke, Francuske te SAD-a i Kine.

U cilju suvremenije i brže komunikacije s građanima i medijima, praćenja novosti i zanimljivosti na području ljudskih prava u Hrvatskoj i svijetu, posebice mladima kao najzastupljenijoj društvenoj skupini na Internetu, i u 2014. godini nastavili smo sa aktivnostima na Twitter profilu (<https://twitter.com/OmbudsmanHR>). Najveći interes izazvali su tvitovi o otvaranju područnih ureda u Osijeku i Rijeci te priopćenje o katastrofalnim poplavama u Vukovarsko-srijemskoj županiji, a slijede tvitovi podrške kampanjama institucija i udruga civilnog društva. Jedna od takvih objava, koja je izazvala veću pozornost je i kampanja udruge „Zamisli“ pod nazivom „Dislajkam mržnju - Ne govoru mržnje na Internetu“. Ostale objave na Twitteru odnose se na priopćenja i reagiranja povodom aktualnih događaja i inicijativa, aktivnosti Ureda, obilježavanje važnih datuma iz područja ljudskih prava te prenošenju zanimljivosti objavljenih od drugih dionika čiji rad pratimo ili s kojima usko surađujemo.

Osim Twittera, u prošloj godini otvoren je i pokrenut i „Vimeo“ kanal (<https://vimeo.com/ombudsmanhr>) koji ima za cilj sakupiti sva televizijska i druga dostupna (video) pojavljivanja pravobraniteljice na jednom mjestu. Kanal za sada broji 20 video zapisa od koji su njih 17 vezani uz gostovanja pravobraniteljice u TV emisijama te tri promotivna zapisa vezana uz kampanje suzbijanja diskriminacije u kojima je Ured sudjelovao. Od objavljenih video zapisa najgledaniji su bili: gostovanje pravobraniteljice u emisiji Hrvatska uživo povodom Izveštaja Kuće ljudskih prava o stanju ljudskih prava u 2013. godini (57 gledanja), gostovanje u Dnevniku 3 povodom Izvešća pučke pravobraniteljice za 2013. godinu (48 gledanja) te gostovanje u emisiji „PRIZMA“ 14. lipnja 2014. (31 gledanje).

## 7.4. PROJEKTNE AKTIVNOSTI

Tijekom 2014. sudjelovali smo u provedbi dva projekta: projekta vezanog za UPR proces kojeg je financirao UNDP te projekta naziva „Izrada Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije.“

Povodom izrade drugog NHRI izvješća o stanju ljudskih prava u okviru Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR), u drugoj smo polovici godine proveli projekt kojeg je podržao UNDP – Ured u Zagrebu, a koji je imao za cilj provesti široke konzultacije o UPR procesu između različitih dionika, ali i predstaviti ovaj relativno novi mehanizam UN-a široj javnosti i medijima. U sklopu projektnih aktivnosti organizirana su dva sastanka s predstavnicima civilnog društva, sindikata i ureda posebnih pravobraniteljica. U Hrvatskom je saboru, krajem rujna održan okrugli stol o UPR procesu kojemu su prisustvovali saborski zastupnici, posebne pravobraniteljice, voditeljica ureda UNDP-a Hrvatska te stručnjakinja iz ureda OHCHR-a koja je sudionicima objasnila UPR proces. Istom je prilikom raspravljena i opća situacija ljudskih prava u RH te uloga UN-a. Održane su i dvije konferencije za novinare na kojima su predstavljeni naglasci iz Izvješća te je predstavljen široki konzultacijski proces kojeg smo vodili, a kao posljedica projekta i naša web stranica u zasebnom dijelu sadrži informacije o UPR procesu za sve zainteresirane.

U rujnu 2014. godine započeli smo s provedbom projekta naziva „Izrada Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije“ u suradnji s Uredom za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. Projekt je financiran sredstvima iz Programa Unije Progress, a provodi se kako bi se tijekom godine dana osigurala tehnička podrška izradi novog Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije te s njegovim sadržajem i obuhvatom upoznali jednako šira javnost kao i institucije koje su nositelji mjera iz ovog Plana. Budući da je riječ o dokumentu koji donosi Vlada RH, predstavnica Ureda pučke pravobraniteljice u izradi sudjeluje u savjetodavnoj ulozi, kao i predstavnici/e ostalih pravobraniteljskih institucija koji, uz predstavnike pojedinih tijela državne uprave te dvije organizacije civilnog društva, čine Radnu skupinu za izradu Nacionalnog plana. U okviru ovog projekta u prosincu 2014. organizirali smo nacionalnu konferenciju o primjeni Zakona o suzbijanju diskriminacije, o kojoj smo detaljnije pisali ranije u poglavlju Opće inicijative.

## 7.5. EDUCIRANJE CILJANIH SKUPINA

Kako smatramo izuzetno važnom edukaciju ciljanih skupina tijekom godine održavali smo i različite edukacije o Ulozi institucije, zaštiti ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije.

Tijekom ove godine posebice smo se posvetili edukaciji mladih koje smo prepoznali kao ciljanu skupinu koju je potrebno educirati o ljudskim pravima i suzbijanju diskriminacije. Sudjelovali smo tako primjerice u edukaciji o suzbijanju diskriminacije temeljem nacionalne pripadnosti u sklopu seminara pod nazivom „Osposobljavanje i educiranje mladih pripadnika

nacionalnih manjina“, u organizaciji Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske. Također, za studente su održana predavanja o ulozi institucije, zaštiti ljudskih prava i suzbijanju diskriminacije na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu te Pravnom fakultetu Sveučilišta u Osijeku te Medicinskom fakultetu Sveučilišta u Rijeci.

S obzirom da pučka pravobraniteljica već duže vrijeme ukazuje da je za uspostavu učinkovitog sustava za suzbijanje diskriminacije nužno informiranje različitih dionika o zakonodavnom i institucionalnom okviru za zaštitu od diskriminacije, ali i podizanje razine svijesti o pojavama diskriminacije te izgradnja senzibiliteta za prepoznavanje situacija i slučajeva diskriminacije, kao i da su službenici te općenito zaposlenici javnopravnih tijela jedni od ključnih aktera za primjenu Zakona o suzbijanju diskriminacije, posebice ističemo kao pozitivan primjer da je putem Državne škole za javnu upravu od ove godine uvedena edukacija službenika putem programa „Provedba Zakona o suzbijanju diskriminacije,“ pri čemu će se edukacije održavati u Zagrebu, ali i diljem Hrvatske. Isto je ujedno primjer dobre suradnje Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske i Državne škole za javnu upravu s našom institucijom, čija je stručnost prepoznata na način da su edukatori na programu i djelatnica Ureda te zamjenica pučke pravobraniteljice.

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

### *Unutarnje ustrojstvo i organizacija rada*

Tijekom 2014. godine Uredom pučke pravobraniteljice upravljali su pučka pravobraniteljica i tri zamjenika zadužena za pojedine službe. Hrvatski sabor imenovao je novog zamjenika pučke pravobraniteljice Maria Krešića koji je započeo s radom u svibnju 2014. godine, a u listopadu je zamjenica Jagoda Novak razriješena dužnosti na osobni zahtjev.

Na početku godine u Uredu je bilo zaposleno ukupno 30, a na kraju godine 33 izvršitelja. Od ukupnog broja zaposlenih, 27 službenika je visoke stručne spreme, 3 više stručne spreme i 3 srednje stručne spreme. U srpnju 2014. godine Ured je primio pet polaznika na jednogodišnje stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnog odnosa.

Zakonom o pučkom pravobranitelju predviđena je mogućnost uspostave područnih ureda izvan sjedišta u Zagrebu pa su sukladno tome, u studenom 2014. godine otvoreni područni uredi u Osijeku i Rijeci čime je institucija postala dostupnija građanima. U Područnom uredu u Osijeku zaposleno je dvoje, a u Područnom uredu u Rijeci jedna službenica.

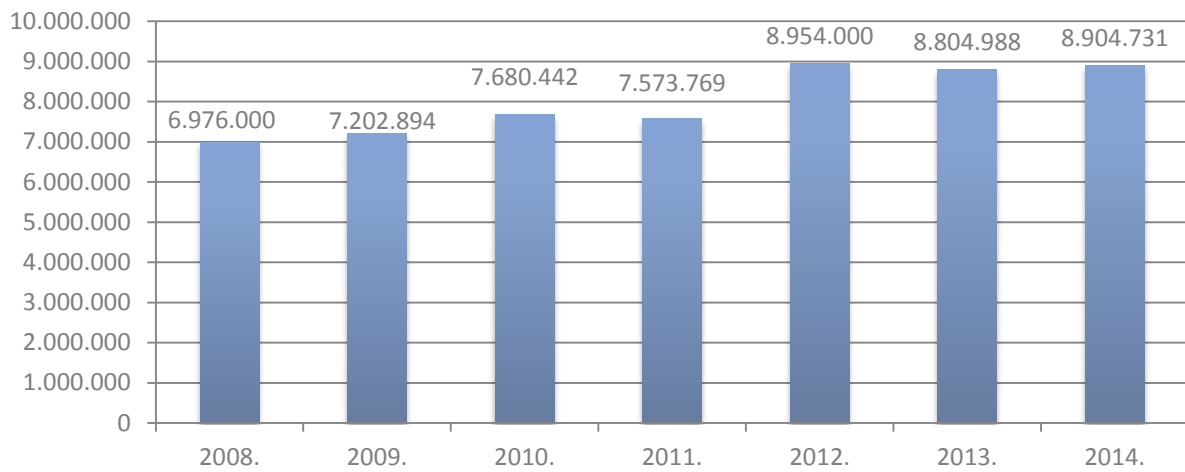
Ured pučkog pravobranitelja je godinama djelovao na dvije lokacije u Opatičkoj ulici 4 i u Petrićevoj 5, te je bilo nužno osigurati jedan prostor za sve djelatnike. Nakon što je Državni ured za upravljanje državnom imovinom dodijelio prostor u vlasništvu Republike Hrvatske i nakon što su osigurana potrebna sredstva u Državnom proračunu, u travnju 2014. godine dovršeno je uređenje novog prostora. Nakon završetka radova, provedeno je preseljenje te Ured pučkog pravobranitelja od 01. svibnja 2014. godine djeluje na jednoj lokaciji, na Trgu hrvatskih velikana 6.

### *Proračun ureda pučkog pravobranitelja*

Ukupan proračun Ureda pučke pravobraniteljice za 2014. godinu iznosio je 8.904.731,00 kn, što je za 1,13% više od proračuna iz prethodne 2013. godine, ali još uvijek za 0,55% manje od proračuna iz 2012. godine, što je ispod razine potrebne za učinkovitim obavljanjem svih funkcija institucije pučkog pravobranitelja.



**Grafikon:** Usporedni pregled proračuna Ureda pučkog pravobranitelja od 2008. do 2014. godine



Proračun za 2014. godinu izvršen je u iznosu od 94,58% (8.421.919,19 kn) od planiranog, pri čemu su rashodi za zaposlene izvršeni 93,56%, materijalni rashodi 98,77%, a rashodi za nabavu nefinancijske imovine 96,95% od planiranog proračuna. Neurošeni dio proračuna (oko 5%) nije izvršen zbog toga što područne urede u Rijeci i Osijeku iz objektivnih razloga nije bilo moguće otvoriti prije studenog 2014. godine.

## 9. ZAKLJUČAK

Broj predmeta po kojem je Ured pučke pravobraniteljice postupao tijekom 2014. godine za 40% je veći nego dvije godine ranije, a nakon otvaranja područnih ureda broj zaprimljenih pritužbi u značajnom je porastu.

Međutim, velik je broj podnesaka građana za koje pučka pravobraniteljica nije nadležna postupati niti po jednom od zakona koje definiraju nadležnosti institucije, što govori o nedovoljnoj informiranosti građana, a to postavlja važan izazov u našem budućem radu, u preciznijoj i snažnijoj komunikaciji s građanima pojasniti mogućnosti i ovlasti za postupanje.

Dostupnost građanima smatramo jednim od ključnih preduvjeta učinkovitog rada Ureda pučke pravobraniteljice kako bi se građanima pomoglo u ostvarivanju njihovih prava, ali i kako bi imali što vjerodostojnije podatke o stanju ljudskih prava i pojavama diskriminacije u zemlji. Upravo otvaranje područnih ureda u Osijeku i Rijeci u 2014. godini vidimo kao važan iskorak u tom smjeru, a nadamo se i skorom otvaranju područnog ureda u Splitu čime bi građanima osigurali još bolju dostupnost i pružili im snažniju podršku u ostvarenju njihovih prava na području cijele zemlje.

Sudeći po broju pritužbi koje je pučka pravobraniteljica zaprimila u 2014. godini, najznačajnija područja zabrinutosti građana su pravosuđe, radni i službenički odnosi, postupanje policijskih službenika te diskriminacija temeljem etničke pripadnosti ili nacionalnog podrijetla. U svojim pritužbama građani iskazuju nepoznavanje svojih prava i mehanizama njihove zaštite, ali i veliko nepovjerenje u institucije sustava, što svakako predstavlja velik i važan izazov u radu svih nadležnih tijela. Bolja dostupnost institucija i kvalitetnija suradnja, kao i informiranje građana o njihovim pravima i načinima ostvarivanja tih prava te donošenje na zakonu utemeljenih odluka prema unaprijed propisanim i predvidivim pravilima nužni su preduvjeti izgradnje sustava utemeljenog na vladavini prava i pravnoj sigurnosti, u kojeg će građani imati povjerenje.

Dugotrajna gospodarska kriza utjecala je na sve teže socijalno stanje građana te na nemogućnost ostvarenja brojnih socijalnih prava. U posebno su ranjivoj situaciji i dalje mnoge osobe starije životne dobi, nije poboljšán socijalni status potpuno radno nesposobnih osoba niti ovisnih o pomoći i njezi druge osobe, nisu donosene uredbe kojima bi se regulirao status ugroženog odnosno zaštićenog kupca energije te nije izrađena Strategija socijalnog stanovanja, a upravo bi ovakvi pomoci pomogli najugroženijima.

Položaj etničkih odnosno nacionalnih manjina i dalje je problem, kako u smislu dosljedne provedbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, tako i u pogledu pojava etničke diskriminacije, kojoj su i dalje najizloženiji pripadnici romske i srpske nacionalne manjine. Diskriminacija migranata, uključujući tražitelja azila i azilanata tema je koja će biti sve

značajnija, posebice jer su predrasude prema njima prisutne, bez obzira što nije došlo do značajnog porasta broja migranata ulaskom u EU. U Hrvatskoj je prisutna i diskriminacija temeljem vjere, kojoj su izloženi kako vjernici, tako i osobe koje to nisu; dobna diskriminacija, kojoj su ponajviše izložene starije osobe, ali i mladi pri ulasku na tržište rada; kako i diskriminacija temeljem zdravstvenog stanja, obrazovanja, političkog ili drugog uvjerenja i drugih osnova. U pogledu područja na kojima dolazi do diskriminacije najproblematičnijim se pokazuje područje rada i zapošljavanja, na koje se odnosi gotovo pola svih diskriminacijskih pritužbi, a gdje građani bivaju diskriminirani i u privatnom, ali i u javnoj sektoru, po različitim osnovama.

I nadalje utvrđujemo povrede ustavnih i zakonskih prava osoba lišenih slobode. Do kršenja ili nepotrebnih ograničavanja prava uglavnom dolazi zbog normativnih nedostataka te nedovoljnih materijalnih i ljudskih resursa. Uvjeti smještaja na pojedinim odjelima psihijatrijskih ustanova ugrožavaju pravo na privatnost, ograničavaju pravo kretanja, otežavaju liječenje i rehabilitaciju te su u suprotnosti s međunarodnim standardima, što u određenim slučajevima može predstavljati ponižavajuće postupanje. Unatoč smanjenju napučenosti, uvjeti smještaja u zatvorskom sustavu i nadalje nisu odgovarajući. Stoga je nužno otkloniti ukazane nedostatke i dodatno osnažiti mehanizme pravne zaštite, koji osobama lišenim slobode stoje na raspolaganju, a pravna sredstva učiniti djelotvornima u praksi.

Naposljetku, još jednom ističemo važnost informiranja građana o njihovim pravima, bolje dostupnosti svih institucija i poštivanja vladavine prava te pozivamo na suradnju sve zainteresirane dionike, uključujući nadležna javnopravna tijela, nevladine udruge, stručnjake i posebne pravobraniteljice, kako bismo zajedničkim naporima pomogli da jednakost i poštivanje ljudskih prava u Hrvatskoj ne budu ideali, već stvarnost.



